



INFORME INTEGRADO DE GESTION DEL DISTRITO VIGENCIA 2003

ÓSCAR GONZÁLEZ ARANA
CONTRALOR DE BOGOTÁ, D.C.

Diciembre de 2004



INFORME INTEGRADO DE GESTIÓN DEL DISTRITO VIGENCIA 2003

GUILLERMO ERNESTO TUTA ALARCÓN
Contralor Auxiliar

JORGE ORLANDO GOMEZ PINTO
Director Economía y Finanzas Distritales

Rodrigo Tovar Garces
Subdirector Plan de Desarrollo y Balance Social

Amparo Peña
Luis Felipe Terán Cárdenas
Henry Rubén Toro Acosta
Oscar Eliecer Estupiñan Perdomo
Susana Valenzuela Forero
María Eugenia Vásquez
Angélica María Vargas Guevara
Natalia Roza Parra
Nelson Mauricio Herrera Vargas
Nancy Alvis Gamboa
Profesionales Subdirección
Plan de Desarrollo y Balance Social

Natalia Romero Rodriguez
Pasante Universidad Externado de Colombia
Evelyn Ivonne Diaz Montaña
Pasante Universidad Nacional

Gloria Inés Martínez Quintero
Secretaria

INTRODUCCION

La Contraloría de Bogotá D.C., en cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales que enmarcan su actuación y en desarrollo de los principios de eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de costos ambientales que rigen el control fiscal, entendido éste como “la función pública que vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles”, ha elaborado el **Informe Integrado de Gestión del Distrito Capital -INGED-** que contiene de manera consolidada y analítica los resultados obtenidos por la Administración Distrital durante la vigencia de 2003.

El Informe Integrado de Gestión del Distrito Capital, se presenta en desarrollo de lo normado por el artículo 268 de la Constitución Política; la Ley No. 42 de 1993; el artículo 109, numeral 8 del Estatuto Orgánico de Santa Fe de Bogotá y el artículo 3º. del Acuerdo 24 de 2001. El documento recoge los resultados de la ejecución del Plan de Auditoría Distrital 2003-2004, incluye las principales conclusiones resultado de la aplicación de la "Metodología de Medición de la Gestión del Distrito", (Anexo No.2) herramienta que se desarrolló a partir de la combinación de las variables:

- Evaluación al Plan de Desarrollo
- Evaluación del Sistema de Control Interno.
- Opinión a los Estados Contables
- Fenecimiento de la Cuenta

Adicionalmente, la medición fue aplicada a nivel Sectorial, homologando la metodología del Distrito.

Los resultados de esta calificación se explican de manera detallada en los capítulos correspondientes a la Gestión Fiscal del Distrito, la Gestión del Plan de Desarrollo “Bogotá para Vivir todos del mismo lado”, la Evaluación al Sistema de Control Interno del Distrito Capital, la Gestión Social del Distrito Capital y la Evaluación de la Gestión Sectorial.

Los insumos que permitieron la elaboración del documento, corresponden a las evaluaciones realizadas en la primera fase del proceso auditor a 42 entidades; los diagnósticos; el análisis realizado por las Subdirecciones de Análisis Sectorial y la auditoría a la cuenta; resultados plasmados en cada uno de los Informes de “Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral”, elaborados por los equipos de auditoría, por cada uno de los sujetos auditados.

PRESENTACION

La Contraloría de Bogotá, en uso de sus facultades de control de la gestión fiscal de las entidades, desarrolló y aplicó durante la vigencia 2003 la “Metodología de Medición de la Gestión del Distrito Capital”, la cual incorporó las evaluaciones al Plan de Desarrollo “Bogotá para Vivir todos del mismo lado”, al Sistema de Control Interno, el Dictamen a los Estados Contables y el Fenecimiento a la Cuenta.

Dicha medición, es producto en un primer nivel de la aplicación del proceso de auditoría integral a la gestión y los resultados de cuarenta y dos (42) sujetos de control, en razón de los nuevos modelos de evaluación adoptados en el Manual de Fiscalización para Bogotá, versión 2.0, cuyos postulados permiten un avance de carácter técnico y estructural para conceptuar y calificar globalmente la gestión del Distrito. (Ver anexo No.2)

La aplicación de la medición a la gestión originó como consecuencia una calificación de 3.2 sobre 5 para el Distrito Capital, considerada **Favorable con Observación**, la cual se fundamenta a continuación, por cada una de las variables evaluadas.

- Evaluación al Plan de Desarrollo “Bogotá, para Vivir todos del mismo Lado”

Es de precisar que de conformidad con la Constitución Política de 1991, cada ente territorial deberá tener un Plan de Desarrollo, que constituye un imperativo, para asegurar el uso eficiente de los recursos y el cumplimiento adecuado de las funciones asignadas a cada una de las entidades públicas.

Es así como la Contraloría de Bogotá, en cumplimiento de sus funciones, realizó la evaluación a las acciones adelantadas por la administración distrital durante el período 2001 –2003 y determinó que presentó un porcentaje de ejecución física¹ de 69.29% y presupuestal del 90.66%, lo que significó una calificación en la ejecución presupuestal de 4.53 y física de 3.46, que en promedio corresponde a una calificación de 4.0 en la ejecución del Plan de Desarrollo. Su análisis se fundamentó en una muestra equivalente al 83.8% de esta asignación, cuyos principales resultados sustentan la calificación obtenida.

No obstante que el Plan concebía a Bogotá, como una ciudad influyente y justa,

¹ Porcentaje de Ejecución física determinada por la Contraloría de Bogotá con corte a 31 de diciembre de 2003.

amable con los niños y los viejos, en donde se aprende a vivir en paz con nuestra conciencia y con la ley; una ciudad económicamente competitiva en producción de conocimientos y servicios; una ciudad donde lo público es sagrado; sus premisas se vieron enfrentadas a retrasos en los proyectos más relevantes y que le postergaron la posibilidad a la capital de posicionarse como esa urbe pujante de grandes posibilidades a nivel regional, nacional e internacional.

Las entidades auditadas en la primera fase del proceso auditor evidenciaron en tres años limitaciones presupuestales, que reflejaron el lento proceso de algunas de ellas, para transformar las condiciones urbanas y sociales que se tenían previstas en cada uno de los objetivos, programas y metas del Plan.

Por estas razones, la política adoptada por el Distrito a través del IDU, en relación con la malla vial de la ciudad, no ha generado resultados positivos en la construcción, mantenimiento y reparación de las vías de la ciudad. Por el contrario, cada día son más lamentables las condiciones de la malla vial; los recursos destinados para este renglón, son realmente insignificantes. Se estima que para poner en óptimas condiciones el sistema vial se necesitan unos \$7.2 billones, cifra que contrasta con el presupuesto asignado para el IDU que para el año 2003 asciende a \$186.434,02 millones; es decir tan sólo un 2.6% de los recursos que se necesitan.

De acuerdo con información del IDU, la malla vial de la ciudad tiene una extensión de 15.324 kilómetros – carril, de los cuales el 96% corresponde al Sistema Vial (14.469); de estos últimos, sólo el 27.10% se encuentra en buenas condiciones, mientras que el 40.24% presenta deterioros mayores y el 32.66% se encuentra en regular estado.

En cuanto a la gestión para el mejoramiento de los servicios públicos en el Plan, se consignaron estrategias y proyectos direccionados para tal fin, sin embargo, los resultados fueron deficientes; en consecuencia se determinó la creación del Comité Sectorial de Servicios Públicos, encargado de definir las políticas sectoriales, coordinar las actividades de las empresas y verificar el cumplimiento de la política que se adopte. Sin embargo, el objetivo fundamental para el cual se creó, no se cumplió, por no existir políticas sectoriales claras y dirigidas hacia el logro de la eficiencia en los servicios públicos.

Igualmente el Plan de Desarrollo, consideró la puesta en marcha del Plan Maestro de Residuos Sólidos, no obstante, transcurridos los tres años, dicho plan no se tiene consolidado y agravan la situación, las observaciones del Departamento Administrativo de Planeación Distrital sobre el proyecto, las cuales no han sido atendidas, hechos que demuestran una gestión ineficaz, si se tiene en cuenta que de acuerdo con el señalamiento del Plan de Ordenamiento Territorial desde el año 2000,

se delegó en el Alcalde Mayor la tarea de adoptar mediante decreto los planes maestros de equipamiento y de servicios públicos.

En cuanto a la gestión Educativa, no se desconoce el esfuerzo que adelantó la Secretaria de Educación Distrital para el logro de una mayor cobertura, calidad y eficiencia en la prestación del servicio educativo. Pese a la limitación de los recursos financieros, se observó que la entidad deberá elaborar un ajuste al cálculo poblacional, para hacer unas proyecciones de política educativa más cercanas a la realidad, permitiéndole cuantificar con mayor proximidad, la magnitud de la población en edad escolar, su origen, movilización y demás factores sociales que la afectan.

De otro lado, el aumento de la cobertura se ha logrado a través del modelo de subsidio a la demanda en instituciones que no cumplen con la totalidad de los requisitos exigidos; es decir, se está aumentando la cobertura, sacrificando calidad, toda vez que las condiciones ideales de espacio y logística no se están proporcionando para lograr una óptima transmisión y receptividad del proceso de aprendizaje, lo cual obliga a que las pruebas de evaluación de tengan como parámetros, los resultados presentados en las mediciones a nivel internacional y se revise el modelo de seguimiento a la calidad tanto en los colegios en concesión, como en los privados que prestan el servicio educativo a través de subsidio.

De la gestión en Salud se pudo establecer que la Administración a través de la Secretaria de Salud – Fondo Financiero de Salud, obtuvo avances reduciendo la mortalidad en todos los grupos de edad, con prioridad en el grupo de maternas y en la población infantil. En materia de cobertura para el aseguramiento en salud, se garantizó la continuidad y ampliación de coberturas de afiliación al régimen subsidiado de la población pobre y vulnerable de la ciudad.

De otro lado, las coberturas de aseguramiento en el régimen subsidiado en salud, han sido particularmente cuestionadas, al evidenciarse que no toda la población que recibe subsidios en salud tiene derecho a ellos. Las cifras indican que existe incertidumbre sobre la existencia, la identidad o el derecho a recibir subsidios de aproximadamente el 10% de la población beneficiaria en el Distrito Capital.

A juicio de la Contraloría de Bogotá, las inconsistencias antes mencionadas impiden tener una visión real de la situación de aseguramiento en salud en el Distrito y por lo tanto distorsionan e imposibilitan la adecuada planeación y ejecución de proyectos que atiendan las necesidades de salud de los ciudadanos tanto en el régimen subsidiado como para la población vinculada.

En materia de seguridad, la entrada en vigencia del nuevo Código de Policía, se constituyó en un importante logro por parte de la administración, sin embargo es

necesario, apropiarlo como una herramienta fundamental para las autoridades de policía, con el propósito de disminuir el incumplimiento de normas, el desorden, la solución violenta de conflictos, la autojusticia y la violación de las normas de convivencia.

En cuanto al fortalecimiento de la hacienda pública es prioritario que cada una de las entidades distritales implicadas directa e indirectamente con la administración de los tributos, como es el caso de los Departamentos Administrativos de Catastro, Planeación Distrital y la Secretaría de Hacienda, realicen acciones coordinadas, tendientes a mejorar los procesos de generación y manejo de información, creando y/o haciendo uso de sistemas compatibles e integrales, depurando en cada una de las bases de datos las inconsistencias de la información, detectadas por este organismo de control, e implementen herramientas sistematizadas e integradas, que permitan el seguimiento y control oportuno del registro de las actuaciones por el contribuyente y/o de la administración.

En relación con la problemática del espacio público y los vendedores ambulantes, bajo la responsabilidad del Fondo de Ventas Populares se determinó que no se logró consolidar totalmente ningún grupo de vendedores ambulantes y/o estacionarios en el proceso de formalización. Por el contrario se evidenciaron deficiencias en la adquisición de inmuebles y compra de terrenos, para su ubicación, los cuales presentan problemas de afectaciones, irregularidades en la nomenclatura, carencia de identificación catastral, conflictos de propiedad y algunos se adquirieron con procesos de sucesión en curso.

En materia de los Planes de Desarrollo Local, el actual modelo de Fondos de Desarrollo Local y Unidades Ejecutivas Locales, desarticula el proceso de gestión administrativa local, generando un amplio rezago de orden presupuestal, que a su vez ocasiona que los Planes, presenten actualmente un atraso de dos años en su ejecución, dado que regularmente la contratación se suscribe a finales del año y se ejecuta en la siguiente vigencia.

La Contraloría evidenció, a través del “Estudio del Proceso de los Proyectos entre los FDL y las UEL” efectuado en la vigencia 2003, que la demora del proceso contractual, desde el envío de un proyecto por parte del FDL a las UEL y la protocolización del contrato es de 13 meses; esto sin tener en cuenta el proceso de ejecución del mismo. Por otra parte, el avance físico de los proyectos fue bajo al alcanzar únicamente el 16.91%, debido a que los recursos de la vigencia representados en la ejecución efectiva alcanzaron el 31.5%, afectando de forma directa la oportunidad en recibir los bienes y servicios planeados, con recursos de la misma vigencia, los que efectivamente se recibirán uno o dos años después, generando costos mayores o menores servicios.

- Evaluación al Sistema de Control Interno Distrital

El Sistema de Control Interno, concebido como una herramienta gerencial que garantiza a los gestores, el logro de sus objetivos, así como la identificación de los cambios internos y del entorno, las desviaciones y los manejos irregulares en tiempo real, producto de la evaluación de la calificación durante la vigencia 2003, obtuvo una calificación en promedio de 3.2 resultante de la calificación obtenida en cada una de sus fases, así: Ambiente de Control (3.3), Administración del Riesgo (2.9), Operacionalización de los Elementos (3.2), Documentación (3.3) y Retroalimentación con calificación de (3.2).

Para el análisis de esta variable, se realizó un comparativo con la calificación dada al sistema durante la vigencia anterior, con el objeto de determinar el grado de avance o retroceso. Es así, como se estableció que comparadas las vigencias 2002 y 2003, se presentó una desmejora en la implementación del Sistema al pasar de 3.4 a 3.2 respectivamente.

Se determinó que las cinco (5) fases presentaron una disminución en su calificación, siendo la fase de Administración del Riesgo la más crítica a nivel Distrital. Se evidenció al respecto, que las cuarenta y dos (42) entidades tomadas en la primera fase del proceso auditor, no efectúan un continuo seguimiento y vigilancia que coadyuve a minimizar los riesgos naturales y las desviaciones que puedan perturbar y/o alterar los resultados esperados de la gestión.

La fase Ambiente de Control definida como la forma de ser y operar de una organización; bajó la calificación al pasar de 3.6 en el 2002 a 3.3 en el 2003; si bien las entidades han avanzaron en la implementación del Sistema no han hecho de éste un instrumento efectivo que garantice mayores niveles de eficiencia en su gestión.

Situación semejante presentó la fase de Operacionalización de los Elementos, que tiene como objetivo estandarizar elementos del Sistema de Control Interno como son: los procesos de planeación, desarrollo del talento humano, sistemas de información, mecanismos de verificación y evaluación, que pasó de 3.4 de calificación en el 2002 a 3.2 en el 2003, sobre este particular ha tenido gran incidencia los Sistemas de Información, aspecto que se reflejó en la opinión a los estados contables de cada una de las entidades distritales, en donde la información contable no refleja la situación financiera y económica real del distrito.

La fase de Documentación, es aquella en la cual las organizaciones cuentan, con manuales de procesos, procedimientos y funciones, así como de su memoria

institucional, disminuyó su calificación de una vigencia a otra al pasar de 3.4 a 3.3. Se evidenció durante la vigencia en evaluación, la actualización de los manuales de funciones y procedimientos, sin embargo algunas entidades no han realizado su respectiva socialización que permita garantizar su adecuado uso y aplicación

Persiste en algunas entidades deficiencia en el sistema de archivo central de información, que garantice la conservación, custodia y salvaguarda de los documentos que respaldan el registro de las operaciones contables a pesar de existir no son los más adecuados.

Finalmente, la fase de Retroalimentación presentó disminución en la calificación al pasar de 3.4 a 3.2 en el 2003, debido principalmente a que las entidades no han concebido los planes de mejoramiento como herramientas útiles, en los procesos de desarrollo continuo para lograr la eficiencia en el cumplimiento de los objetivos misionales.

- Opinión sobre los Estados Contables

Esta variable tiene como objetivo opinar sobre la razonabilidad de las cifras presentadas en los Estados Contables y la efectividad del Sistema de Control Interno Contable, relativo a la naturaleza, alcance y resultados del examen realizado por la Contraloría.

Para el Distrito en el 2003, de las 42 entidades auditadas se determinó que el mayor porcentaje se ubica en las opiniones con salvedad y adversa o negativa; de acuerdo a la metodología le asigna una calificación de 2.

En opinión de la Contraloría de Bogotá los Estados Contables Consolidados del Distrito Capital a 31 de diciembre de 2003, no presentan razonablemente la situación financiera, ni el resultado de sus operaciones, de conformidad con las normas y principios de Contabilidad prescritos por la Contaduría General de la Nación².

La Administración Distrital ha cumplido en lo esencial con los planes de mejoramiento suscritos con la Contraloría de Bogotá y muestra avances significativos en el proceso de saneamiento contable, sin embargo se establecieron inconsistencias de orden contable y administrativo, tales como: errores en cifras y registros, incumplimiento de normas, principios o procedimientos. Persisten por causas estructurales y a veces no imputables a los mismos sujetos de control auditados, fallas que afectan la calidad y confiabilidad de la información financiera que derivan en hallazgos administrativos, disciplinarios y fiscales.

² Estado de las Finanzas Públicas de Bogotá, D.C. Informe Anual 2003 Contraloría de Bogotá.

Las cifras reflejadas en los Estados Contables Consolidados del Distrito Capital se ven afectadas por situaciones tales como deficiencia y falta de estandarización en los sistemas de información; ausencia de titularidad en bienes inmuebles y legalización a nombre de la entidad que los esta utilizando (hospitales, colegios, casas de bienestar social, etc.); deudores a los cuales no es posible ejercer su cobro y se encuentran en proceso ante la jurisdicción coactiva; inexistencia de soportes de partidas antiguas en entidades que han nacido como producto de fusiones; registros antiguos sin soportes y manuales de procedimientos sin actualizar entre otros.

En relación con el Sistema de Control Interno Contable, se determinó que, en la gran mayoría de entidades se han identificado riesgos inherentes al proceso contable, en algunos casos no se cuenta con planes de manejo y monitoreo a los mismos, que establezca tiempo, responsables y recursos.

Adicionalmente, se estableció que no todas las entidades aplican de manera coherente los principios, normas y procedimientos establecidos en el Plan General de Contabilidad Pública, que refleje la información objetiva, consistente, relevante, verificable y comprensible incumpliendo con los postulados de confiabilidad y utilidad social de la información contable. Igualmente no se aplican correctamente las técnicas de valuación y registro de provisiones para deudores de conformidad con los requisitos exigidos por la ley.

- Fenecimiento de la Cuenta

La Contraloría de Bogotá, en cumplimiento de sus funciones, determina la revisión de la cuenta como un estudio especializado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario durante un período determinado, con miras a establecer la economía, la eficacia, la eficiencia y la equidad de sus actuaciones, concluyendo con el Fenecimiento o No de la cuenta. En este sentido de las 42 entidades auditadas en la vigencia 2003, se fenecieron 9 cuentas que corresponden al 21.43%, las restantes no lo obtuvieron. De acuerdo con la metodología este porcentaje se ubica en el rango entre 21 y 40, es decir el Distrito obtuvo una calificación de 3.

CAPITULO 1 GESTION FISCAL DEL DISTRITO CAPITAL

1.1 ENTORNO ECONÓMICO EN QUE SE RECIBIÓ LA CIUDAD

En la transición del Milenio, Bogotá vivía el final de una administración prolífica en inversión, pero en un escenario macroeconómico adverso, que se manifestaba en una tasa de crecimiento negativa del -6% en 1999, según cifras de la Dirección de Estudios Económicos de la Secretaría de Hacienda.

No obstante el decrecimiento económico, los ingresos del Distrito presentaron un crecimiento positivo (3.7%) en el 2000. Igualmente, en el balance de la última década, la economía bogotana mostró una dinámica productiva que consolidó su supremacía en el ámbito nacional; procesos como la diversificación, especialización y relocalización industrial, unidos al importante crecimiento del sector de servicios³, se presentaron con éxito en medio de la desaceleración económica del país, caracterizada por fenómenos de desindustrialización y desagriculturización⁴, entre otros.

La participación de Bogotá en el PIB nacional se incrementó entre 1980 y 1998 en tres puntos, al pasar de un 20.7% a un 23.7%, y aunque presentó una caída a 21.6% en el 2000, para el 2001 significó el 21.8% del PIB nacional debido a la recuperación de sectores como el comercio y la construcción. Bogotá sigue manteniendo el liderazgo en el país.

En este contexto, para los años correspondientes a la preparación, armonización y comienzo de ejecución del Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado”, el escenario económico de la ciudad reflejaba la siguiente situación:

Producto Interno Bruto: El valor de la producción de bienes y servicios finales en Bogotá presentó unas tasas de crecimiento más dinámicas que las nacionales, como se observa tanto en los períodos expansivos como en los recesivos, con excepción de 1999, cuando la caída del producto bruto de la ciudad, fue sin precedentes (-6%).

³ “El mercado bogotano ha conformado un perfil claramente urbano dado el importante desarrollo de las actividades pertenecientes al sector de los servicios, el crecimiento inercial del sector manufacturero, y la caída vertical del sector agropecuario” (DAPD, 2000:7).

⁴ Entre la pobreza y la exclusión. Publicado por la Contraloría General de la República 2003 con la dirección de Luis Jorge Garay.

En contraste, en el 2000 el producto interno bruto crece 3.41% (el de mayor crecimiento de los últimos años) debido, entre otras razones, al incremento en la Formación Bruta de Capital vía inversiones del sistema de transporte masivo TransMilenio, el inicio de operación de la planta de tratamiento el Salitre, y el incremento en el consumo final de los hogares y el Gobierno Distrital.

Sin embargo, como se observa en el cuadro No. 1, dado que las inversiones no fueron permanentes, el crecimiento del PIB en los años siguientes perdió dinamismo; para el 2002 se proyectó un crecimiento del 2.39% y para el 2003 de 2.73%; no obstante, la caída en el dinamismo de sectores como la construcción y los límites del consumo final del Gobierno Distrital impuestos por parte del Concejo (al no aprobar fuentes de recursos), muestran que difícilmente se alcanzó la cifra proyectada para el 2003.

CUADRO No. 1
CRECIMIENTO DEL PIB 1996 – 2003 (%)

Año	Crecimiento PIB %
1996	-1.37
1997	3.27
1998	1.70
1999	-6.00
2000	3.41
2001*	2.55
2002*	2.39
2003**	2.73

* Preliminar; ** proyectado
Fuente: DANE y DEE-SHD

Para el tercer trimestre del 2003 la economía colombiana continuaba su recuperación gradual, con un crecimiento anual cercano al 1,9%, superior al crecimiento promedio del primer trimestre (1,35%). Este mayor crecimiento económico estuvo soportado principalmente por el sector de la construcción. Igualmente, la recuperación del consumo interno permitió incrementar la tasa de ocupación, sin embargo la tasa de desempleo fue del 21.1%.

Hasta 1998 la inflación en Bogotá y en el país era de dos dígitos. A partir de 1999 se reduce a un dígito, coincidiendo con la fase más profunda del ciclo (1999). Es claro, que a partir del PIB per cápita, el descenso en la inflación está ligado a la caída y desaceleración de la actividad económica, y por supuesto al propósito monetario del Banco de la República, expresado en el fuerte incremento de las tasas de interés en 1998, por efectos de la política cambiaria.⁵

⁵ En 1999 se eliminó la banda cambiaria.

CUADRO No. 2
COMPORTAMIENTO DE LA INFLACIÓN (%)

Años	IPC en Bogotá	IPC Nacional
1996	24.34	21.63
1997	18.87	17.68
1998	16.91	16.70
1999	9.23	9.23
2000	8.87	8.75
2001	7.11	7.65
2002	6.93	6.99
2003	5.98	6.49

Fuente: Estadísticas DANE

Mercado laboral: Desde mediados de la década de los años noventa, el mercado laboral bogotano ha registrado cambios drásticos al iniciarse un proceso de crecimiento de la fuerza laboral y reducciones en la tasa de ocupación. El cuadro No.3 muestra como el desempleo ha crecido sostenidamente desde 1998, con un fuerte pico en el 2000, como repercusión de la importante caída del PIB en 1999. No obstante, para el 2002 se observa una ligera reducción (0.5%) con respecto al año anterior (18.7%) y para el 2003 una clara tendencia de recuperación al reducirse el desempleo en 3.3 puntos, lo que constituye una buena señal para la economía.

CUADRO No. 3
INDICADORES LABORALES DE BOGOTÁ

Años	Miles de habitantes				
	Población Total	PET (1)	PEA (2)	%TGP (3)	%TD (4)
1998	6.164.0	4.793.0	3.035.3	63.3	14.0
1999	6.327.0	4.880.3	3.139.8	64.3	18.3
2000	6.478.0	5.036.8	3.302.8	65.6	20.2
2001	6.558.0	5.054.8	3.311.0	65.5	18.7
2002	6.698.0	5.182.1	3.422.7	66.0	18.2
2003	6.911.4	5.731.5	3.633.8	67.7	14.9

Hasta el 2000 corresponde al promedio de los cuatro trimestres.

Para el 2001, 2002 y 2003 corresponde al valor de enero a diciembre.

(1) Población en Edad de Trabajar: personas de 12 a 59 años.

(2) Población Económicamente Activa: fuerza laboral.

(3) Tasa Global de Participación: PEA/PET *100

(4) Tasa de Desempleo: desocupados respecto a la PEA.

Fuente: Estadísticas laborales DANE

1.2 ESTADO EN QUE SE RECIBIERON LAS FINANZAS PÚBLICAS

Para los propósitos del presente informe, es necesario conocer la situación de las finanzas de la ciudad al final de la administración Peñalosa, toda vez que permitiría contar con referentes de evaluación de la situación fiscal observada a partir de la ejecución del Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado” período 2001 – 2003.

Para el año 2000, las finanzas consolidadas de la ciudad tenían una injerencia importante dentro de la economía distrital; el gasto público significaba el 13.8% promedio del PIB y los ingresos distritales el 13.3%; a continuación en el cuadro No. 4 se muestra como la carga tributaria per cápita creció de \$180.271 pesos corrientes en 1998 a \$197.936 pesos en el 2000, pero la inversión per cápita lo hizo en mayor valor, pasó de \$404.466 pesos corrientes a \$543.973 en el mismo período; lo cual denota un crecimiento más que proporcional de la inversión frente al ingreso, como consecuencia de las políticas de austeridad del gasto y la disminución de la participación de los gastos de funcionamiento en el presupuesto.

CUADRO No. 4
FINANZAS PÚBLICAS COMO PORCENTAJE DEL PIB DISTRITAL. 1998 – 2002

Indicador *	1998	1999	2000	2002
Ingresos totales	11.6	15.0	13.4	14.6
Ingresos tribut. (1)	3.3	3.4	3.3	3.4
Gastos totales	11.9	15.6	13.9	11.9
Gastos inversión	7.4	10.6	9.1	10.7
Ing. Trib. per cápita (2)	\$180.271	187.861	197.936	234.063
Gasto Inv. per cápita (2)	\$404.466	576.714	543.973	473.661

* Valores netos de transferencias. Los ingresos sin recursos del crédito.

(1) índice de presión tributaria

(2) Valores en pesos corrientes

Fuente: Subdirección Análisis Económico, Contraloría de Bogotá

Obsérvese que a pesar del incremento en la carga tributaria per cápita, el índice de presión tributaria en Bogotá en aquellos años permaneció alrededor del 3%, el cual dista mucho de la presión tributaria que ejercía la Nación sobre la ciudad, calculada en cerca del 20%; sin embargo, las dos afectan al ciudadano en cerca del 23%, lo que implica que por cada peso de ingreso los ciudadanos pagaron cerca de la cuarta parte en impuestos.

De acuerdo con Gonzalo Zapata 2002⁶, para tener una óptima situación financiera se deben cumplir con las siguientes condiciones:

- Generar ahorro corriente.
- Tener un bajo nivel de déficit fiscal como porcentaje del PIB y sus ingresos.
- Financiar por lo menos el 20% de su inversión con recursos propios.
- Tener un bajo nivel de endeudamiento (indicadores Ley 358 de 1997).
- Tener un bajo nivel de dependencia de las transferencias de la Nación.

En este contexto, al final de la administración Peñalosa, las finanzas de la ciudad presentaron la siguiente situación:

CUADRO No. 5
EVALUACIÓN DE LAS FINANZAS DE BOGOTÁ: 1999 – 2000

Indicadores	1999	2000
Ahorro corriente	\$1.798.236.6	\$2.224.018.1
Generación de ahorro	51.9	47.6
Capacidad de ahorro	48.1	52.4
Dependencia corriente	19.7	20.4
Dependencia total	11.3	11.9
Sostenibilidad deuda	48.6	60.7
Solvencia	15.4	14.5
Autofinanc. de la inversión	57.4	65.8
Nivel del déficit/superávit	4.4	-0.4
Nivel frente al PIB	0.9	-0.08

Fuente: Contraloría de Bogotá, Subdirección Análisis Económico y Estadísticas Fiscales.

Como se observa, en el 2000 la ciudad dispuso de mayor ahorro corriente, en términos reales cerca del 14% más que en la vigencia anterior, mostrando unas finanzas de corto plazo en buenas condiciones para asumir compromisos, de inversión. Esto se expresa en el incremento en la capacidad de ahorro y la mayor capacidad de cubrimiento de gastos corrientes a partir de sus ingresos corrientes.

⁶ Zapata Juan Gonzalo y Chaparro Juan Camilo; Sostenibilidad de las finanzas de Bogotá: ¿puede Bogotá con el ritmo de inversiones de los últimos años? Financiar en el largo plazo el crecimiento del gasto; en Análisis coyuntural y perspectiva de las finanzas de Bogotá, elaborado por la Contraloría y Personería distritales. Marzo 2002.

En efecto, el ahorro corriente generado financió en forma importante la inversión (para el 2000 en aproximadamente el 66%)⁷; no obstante, al interior de los ingresos corrientes se observó una creciente dependencia de las transferencias de la nación (participación en los ingresos corrientes, regalías, cofinanciación, otras transferencias de la Nación, y algunos recursos provenientes de Cundinamarca), lo que significó un poco más del 20%.

A pesar del incremento en la autofinanciación de la inversión, la ciudad incrementó su nivel de endeudamiento. De hecho, el peso del saldo de la deuda respecto a los ingresos corrientes se situó en el 60,7% en el 2000, aún por debajo del tope máximo (80%), pero con la tendencia de amenazar su sostenibilidad en el mediano y largo plazo; sin embargo, estrategias como la emisión de bonos y preferencias de la banca multilateral frente a otros acreedores, mejoraron la liquidez de la ciudad para atender compromisos de corto plazo, mejorando el indicador de solvencia frente a la vigencia anterior, alejándose del tope del 40% previsto en la Ley 358 de 1997.

Finalmente, se observó que para el período evaluado el resultado fiscal de la ciudad no constituyó un porcentaje significativo frente al recaudo total y frente al PIB; sin embargo, en el año 2000 el resultado obtenido constituyó en déficit, luego de un superávit en la vigencia anterior (ver cuadro No.5), lo cual es consistente con el incremento en el nivel de endeudamiento.

De otro lado, al final de este período (2000), se identifican⁸ algunas situaciones fiscales que debió enfrentar la administración Mockus (2001-2004), tales como:

- Cubrir el faltante de reservas pensionales, estimado a 31 de diciembre de 1999 en \$3.4 billones.
- Limitaciones en el gasto de funcionamiento en forma gradual hasta el 50% de los ingresos corrientes de libre destinación en el 2005, por cuenta de la Ley de Reforma de Régimen Territorial (Ley 617 de 2000).
- Continuación de un volumen considerable de inversiones, contratadas por la saliente administración, en materia de infraestructura, servicios sociales y servicios públicos domiciliarios, para lo cual necesitaría recursos nuevos, (cobro del alumbrado público y cobro de peajes a la entrada de la ciudad).

⁷ En el marco de una óptima situación financiera se considera que el ahorro corriente debe financiar por lo menos el 20% de la inversión.

⁸ Como van las finanzas distritales; Cadena Clavijo Hector José. Bogotá como vamos: cambios en la calidad de vida de la ciudad 1998 – 2000, diciembre de 2000.

1.3 COMO SE ENTREGARON LAS FINANZAS PUBLICAS DE LA CIUDAD, A DICIEMBRE DEL 2003.

La estrategia financiera del Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado” se fundamentó en la consecución de los recursos para inversión (\$13.2 billones) a través del incremento de los ingresos tributarios (450.05 mil millones de pesos de 2003), el aumento del ahorro (en aproximadamente 550 mil millones en pesos de 2003) y la reducción de capital de Codensa (\$400 mil millones de pesos de 2003).

Con base en la evaluación efectuada por la Contraloría de Bogotá⁹, es posible afirmar que la administración Mockus recibió las finanzas de la ciudad relativamente saneadas, no obstante, de entrada tuvo que enfrentar varias situaciones complejas: el estancamiento en el ingreso y el agotamiento de los recursos transitorios obtenidos por la administración saliente (venta de acciones de ETB, reducción de capital de EEB), sostenimiento del nivel de inversión ejecutado en el Plan de Desarrollo anterior y responder al crecimiento de la deuda.

Desde el comienzo, la administración Mockus enfrentó restricciones importantes que frenaron la fluidez en las decisiones financieras y dificultaron la ejecución del Plan de Inversiones, incluso obligando a la modificación de las inversiones presupuestadas, al no aprobar por parte del Concejo, los siguientes proyectos de Acuerdo:

- La venta de la ETB.
- \$474.628 millones de compromisos respaldados con reconocimientos sobre recursos de crédito no contratados.
- Cobro por alumbrado público y plusvalía

Las finanzas de la ciudad se vieron afectadas por estos factores, lo cual se demuestra así:

Ingresos: Los ingresos recaudados por el Sector Público Distrital Consolidado a diciembre de 2003, representan el 17.9% del PIB Distrital,¹⁰ indicador superior en 1.1 puntos porcentuales al logrado en el 2002, situación generada por el incremento en lo percibido por tarifas de servicios públicos, ingresos tributarios y transferencias.

⁹ Contraloría de Bogotá, Dirección de Economía y Finanzas. Evaluación de las finanzas del Distrito 2000

¹⁰ El PIB nominal Bogotá proyectado para el año 2003 es de \$ 50.293.260 millones Fuente DANE, inflactado de la base 1994 a base 2003. Tomado de Subdirección de Estudios Económicos de la Secretaría de Hacienda Distrital, 2004.

Al cierre de la vigencia fiscal de 2003 los ingresos recaudados llegaron a un 85.8% que corresponden a \$9.007.862.4 millones de un total presupuestado de \$10.501.971,8 millones, monto superior en 9.2% al percibido en el 2002 (\$8.246.630,6 millones).

CUADRO No. 6

PRESUPUESTO DE INGRESOS POR GRANDES RUBROS

Millones de pesos de 2003

Concepto	Diciembre de 2002			Diciembre de 2003			Variación Recaudo
	Presupuesto	Recaudo	%Ejec.	Presupuesto	Recaudo	%Ejec.	
Ingresos Corrientes	4.637.890,1	4.572.333,4	98,6	5.017.517,0	4.958.825,8	98,8	8,5
Transferencias	2.549.497,3	2.134.184,7	83,7	2.851.230,6	2.318.995,8	81,3	8,7
Recursos de Capital	1.582.926,2	1.236.519,3	78,1	2.149.970,7	1.246.640,4	58,0	0,8
Disponibilidad inicial	309.341,2	303.593,2	98,1	483.253,6	483.400,4	100,0	59,2
Ingresos adicionales	32.744,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	9.112.399,7	8.246.630,6	90,5	10.501.971,8	9.007.862,4	85,8	9,2

Fuente. Estado de las Finanzas Públicas de Bogotá D.C. Informe anual 2003. Contraloría de Bogotá.

Gastos: Para esta misma vigencia fiscal el Sector Público Distrital Consolidado aforó inicialmente un presupuesto global de egresos por valor de \$9.998.972.7 millones, suma adicionada en \$502.999.1 millones, para un definitivo de \$10.501.971.8 millones, con ejecución de 92.1%. Este índice equivale a una ejecución de \$9.669.797.8 millones, distribuido en: \$7.308.700.8 millones, por autorizaciones de giros y \$2.361.097.0 millones de reservas.

En la composición del gasto se privilegia la inversión con un 65.2%, seguido de los gastos de funcionamiento con el 27.3% y el servicio de la deuda con el 7.6%. En el periodo 2002 esta participación se ubicaba en 61%, 30% y 9% respectivamente.

CUADRO No. 7

PRESUPUESTO DE GASTOS E INVERSION POR GRANDES RUBROS

En millones de pesos corrientes:

Concepto	Pto. Inicial	Modif. Acumulada	Pto. Definitivo	Ejec.	% de Ejec.	% part.ejec
Gastos de funcionamiento	2.700.610,8	85.566,7	2.786.177,4	2.635.905,4	94,6	27,3
Servicio de la Deuda	829.030,5	-69.511,5	759.518,9	730.433,7	96,2	7,6
Inversión	6.463.844,9	490.261,3	6.954.106,2	6.303.458,7	90,6	65,2
Disponibilidad final	5.486,6	-3.317,3	2.169,2	0,0	0,0	0,0
Total presupuesto	9.998.972,7	502.999,1	10.501.971,8	9.669.797,8	92,1	100,0
% de ejecucion	100,0	5,0	105,0	92,1		

Fuente. Estado de las Finanzas Públicas de Bogotá D.C. Informe anual 2003. Contraloría de Bogotá.

En cuanto al servicio de la deuda, desde el punto de vista presupuestal, presentó un nivel de ejecución del 96.2%. Por este concepto se pagó \$730.433.7 millones, valor inferior en 5,9% al cancelado en el 2002.

Del valor pagado, las Empresas Industriales y Comerciales participan con \$279.102.8 millones (38.2%), así: EAAB \$147.702.6 millones, ETB \$131.400.3 millones; la Administración Central \$437.332.4 millones (59.9%); los Establecimientos Públicos \$13.538.5 millones (1.9%) y la Universidad Distrital \$459.9 millones (0.1%)

Ahorro corriente: El Sector Público Distrital Consolidado reflejó un Ahorro Corriente por \$4.542.532 millones, valor superior en 13.6%, frente al registrado el año 2002 que fue de \$4.723.337,8 millones, generado básicamente gracias a la gestión de recuperación de ingresos tributarios, el moderado incremento de los gastos de funcionamiento y el aumento en las tarifas de los servicios públicos. Por ejemplo, en el caso de la EAAB se ha venido implementado desde 1995 una estructura de costos y tarifas aprobada por la CRA y ajustada en 1997, que ha aplicado incrementos de 30% promedio anual, lo anterior con base en la Ley 142 de 1993 que exige suficiencia financiera a las empresas de servicios públicos del Estado.

Resultados presupuestales: A partir del análisis de la ejecución presupuestal del Distrito a 2003 la Contraloría de Bogotá encontró que el ahorro corriente se incrementó en 13.6% como consecuencia del mayor incremento en los ingresos corrientes (8.5%) frente al crecimiento de los gastos (6%); situación que generó además un superávit de operaciones efectivas presupuestales de \$1.699.161,6 millones.

El sector Público Consolidado Distrital alcanza un superávit presupuestal de \$133.824.3 millones, cifra inferior a lo alcanzado en el 2002 en 53.2%, circunstancia generada básicamente en las Empresas Industriales y Comerciales, las cuales de un superávit de 75.432 millones en el 2002 pasan a un déficit de -74.295 millones en el 2003 (variación de -198%), contexto que se presenta por el aumento de sus gastos de funcionamiento, el incremento en los valores girados para inversión y en los compromisos por pagar.

Resultados de la gestión por sector (nivel presupuestal vs. nivel físico)

Según la metodología de medición de la gestión aplicada por ésta Contraloría se determinó para la vigencia 2003 los siguientes resultados de avance físico y presupuestal por sector:

CUADRO No. 8
EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO
“BOGOTÁ PARA VIVIR: TODOS DEL MISMO LADO” POR SECTORES.

SECTOR	%EJECUCIÓN PRESUPUESTAL	%EJECUCIÓN FÍSICA
MEDIO AMBIENTE	89.06	80.39
EDUCACIÓN Y RECR.	99.68	79.09
INFRAESTRUCTURA Y TRANS.	96.77	81.89
SERVICIOS PÚBLICOS	65.70	74.85
SALUD Y BIENESTAR	97.40	75.96
GOBIERNO	94.50	75.96

Fuente: Cálculos Subdirección Plan de Desarrollo y Balance Social. Contraloría de Bogotá 2004.

Una mirada global a la gestión del Plan de Desarrollo 2001-2004 muestra que los porcentajes de ejecución presupuestal son mayores a los de ejecución física en todos los sectores, esto refleja desde otra perspectiva la favorable situación descrita anteriormente, ya que en aras de lograr un equilibrio financiero y enfrentar la situación de déficit que recibió de la anterior administración, la Administración Mockus fue más efectiva en el logro de las metas presupuestales al comprometer reservas de vigencias posteriores y mostrar un alto cumplimiento de sus compromisos; Al momento de analizar la ejecución efectiva (en giros) y el avance físico se reflejan resultados inferiores a los presupuestales.

Conclusiones

La administración Mockus recibió las finanzas de la ciudad relativamente saneadas, no obstante, de entrada debió enfrentar varias situaciones complejas: el estancamiento en el ingreso y el agotamiento de los recursos transitorios obtenidos por la administración saliente (venta de acciones de ETB, reducción de capital de EEB), efectuar la inversión de sostenimiento del nivel de inversión ejecutado en el Plan de Desarrollo anterior y responder al crecimiento de la deuda.

No obstante, los resultados financieros al final de la vigencia 2003 son favorables, como se mencionó anteriormente, aunque no corresponden con los resultados de la ejecución física. En este punto cabe mencionar cuáles fueron las estrategias implementadas por la Administración Mockus para enfrentar con éxito las dificultades financieras, se aplicaron las siguientes estrategias:

Fortalecimiento de ingresos: reforma al impuesto de Industria y Comercio, creación del aporte voluntario de 110%, mejoras en el control a la evasión y el cobro de cartera.



Niveles de endeudamiento sostenibles: la Administración realizó esfuerzos por conseguir fuentes de financiamiento internas y externas, buscando el equilibrio entre costos, plazos y riesgo.

Control de gastos: aunque tuvo gran impacto la aplicación de la normatividad nacional (Ley 617 de 2000 y decreto 1919 de 2002), la Administración implementó reestructuraciones en las plantas de personal de varias entidades y redujo los gastos generales.

CAPITULO 2

GESTION DEL PLAN DE DESARROLLO

“BOGOTÁ PARA VIVIR TODOS DEL MISMO LADO”

La Contraloría de Bogotá efectuó la evaluación del Plan de Desarrollo de la ciudad para conocer cuál fue la gestión de la Administración en su conjunto, respecto de los grandes problemas socioeconómicos, administrativos y financieros que se detectaron y sobre el desarrolló de estrategias programas y proyectos, para dar solución a este tipo de problemáticas.

En este sentido, el seguimiento de los compromisos adquiridos por la Administración en el Plan, fue objeto de análisis por parte de este organismo de control, sabiendo de antemano que la ejecución de recursos programados para la vigencia de este Plan fue de \$13.2 billones y requerían el afinamiento de los procesos de inversión y sobre los cuales era necesario ejercer un control no solo fiscal sino social, que sin duda permitiría conocer el cumplimiento de las políticas públicas trazadas por la Administración en el marco de este plan.

En este orden de ideas la Contraloría adelantó la evaluación al Plan de Desarrollo Social, Económico y de Obras Públicas para Bogotá Distrito Capital “Bogotá para vivir todos del mismo lado”, correspondiente a la vigencia del año 2003, Esta aplicación articulada y simultánea de los sistemas de control, permitió determinar con conocimiento, el nivel de eficiencia de la administración de los recursos públicos invertidos, la eficacia de los resultados y su correspondencia entre los objetivos, programas y metas que hacen parte de la estructura del Plan.

Este Plan representó la materialización del “Contrato” que el Gobierno Distrital suscribió con la ciudadanía¹¹ para los tres años y se convirtió en materia obligada de análisis de sus objetivos, su coherencia, su viabilidad financiera, pero especialmente, el cumplimiento de las obligaciones asumidas en virtud de este contrato fundamental, con el cual la Administración se comprometía a ejecutar proyectos que le permitieran dar cumplimiento al objetivo de construir una ciudad cada vez más compartida.

Este compromiso, construir colectivamente la ciudad de Bogotá, dependió del desempeño que tuvieron las entidades encargadas de cumplir los 382 proyectos previstos para ejecutar durante la vigencia, los cuales apuntaban a solucionar las necesidades presentes y futuras de los habitantes de esta ciudad. En este sentido, las entidades se constituyeron en las responsables de cumplir los objetivos del Plan,

¹¹ Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C 2001 – 2004, Presentación, pag.5

con sus correspondientes programas, metas y proyectos; sin embargo, las limitaciones en los recursos impidieron que se diera de manera eficaz y eficiente.

La Administración Distrital en cabeza de las entidades ejecutó durante los tres años, los proyectos con muchas limitaciones presupuestales, que se reflejaron en el lento proceso de algunas de ellas, para lograr transformar las condiciones urbanas y sociales que se tenían previstas en cada uno de los programas y metas del Plan.

La visión de ciudad que concibió el Plan, fue la de una ciudad influyente y justa, amable con los niños y los viejos, donde se aprendiera a vivir en paz con nuestra conciencia y con la ley; una ciudad económicamente competitiva en producción de conocimientos y servicios; una ciudad donde lo público es sagrado. Este Plan afronta hoy retrasos en sus proyectos más relevantes que le impiden de alguna forma lograr posicionarse como esa urbe pujante con grandes posibilidades en el ámbito regional, nacional e internacional.

El Plan de Desarrollo “Bogotá Para Vivir Todos del Mismo Lado”, iniciado en el año 2001, estructuró sus objetivos con el fin de construir la ciudad anhelada por la Administración, sin embargo, las condiciones sociales, económicas, de infraestructura e institucionales, en el corto, mediano y largo plazo, no se dieron en los niveles de cumplimiento esperados y hoy se requieren ajustes para cumplir de una parte los rezagos de su ejecución y de otra el cumplimiento de los objetivos a largo plazo en respuesta de las políticas, estrategias y programas trazados en el Plan de Gobierno.

Construir esta ciudad según la visión que tenía la Administración Mockus, tomará más tiempo del que inicialmente se planeó. Al interior de las entidades se observó incumplimiento de los cronogramas previstos que han impedido el normal desarrollo de las 1694 metas programadas. El promedio de cumplimiento de las metas a diciembre 31 fue de un 78.5%, de las cuales el porcentaje más bajo corresponde a las metas de los objetivos Productividad y Familia y Niñez con porcentajes de 73.67% y 64% respectivamente (Ver Anexo 1 Cuadro N° 1).

La ejecución presupuestal acumulada indica que a diciembre 31 de 2003 se asignaron recursos por \$11.061.906,60 millones para los tres años de los cuales se ejecutaron \$10.167.237,19 millones, para una ejecución del 91.9%; sin embargo, la ejecución efectiva para estos años siempre fue baja en el año 2001 llegó a un 56.7%, en el 2002 al 63.8% y para el 2003 fue de un 56.4%.

El Objetivo de mayor aforó de recursos fue Productividad al que se le programaron \$3.037.891,61 millones que equivalen al 28% del total de recurso programados para los tres años. Este objetivo pese a la importancia que tuvo en el Plan, por ser uno de

los de mayor estrategia en el desarrollo de las obras de infraestructura que requería la ciudad, siempre presentó niveles de ejecución efectiva muy bajos que no lograron superar el 40% de los recursos programados en cada una de las vigencias; lo cual desvirtúa el nivel de ejecución que llegó al 82.6% para los tres años, porcentaje que equivale a \$2.577.288.57 millones. A nivel del cumplimiento de las metas programadas fue uno de los de menor ejecución, su promedio de cumplimiento en la ejecución de los 63 proyectos fue de un 73.67% (Ver Anexo 1 -Cuadro N° 1).

Esta dificultad para cumplir los compromisos adquiridos, dejó en duda el cumplimiento de las metas propuestas, especialmente de aquellas obras que requiere la ciudad; los resultados no fueron los esperados y es necesario revisar si muchos de los proyectos que se venían ejecutando en el marco de este objetivo tendrán continuidad en el nuevo Plan.

El de menor ejecución presupuestal de los objetivos fue Familia y Niñez al cual se le asignaron para los tres años \$192.442.65 millones que representan el 1.7% de la inversión programada en el Plan. Este objetivo pese a representar los esfuerzos de las Administración en materia social, indica que los recursos no fueron los suficientes para dar un cambio en la calidad de vida de los ciudadanos, no obstante los niveles alcanzados de cobertura y calidad de los servicios. Se destaca la creación y puesta en marcha del Consejo de Política Social y los 20 consejos locales de política social.

No puede desconocerse el cumplimiento de las metas de los diferentes proyectos programadas en cada uno de los objetivos, sin embargo, las entidades no lograron consolidar sus procesos estratégicos de carácter interinstitucional y transversal como lo plantea la estructura del Plan, lo que repercutió en el desarrollo de las políticas administrativas para lograr una gestión eficiente, encaminada a solucionar las necesidades reales de los ciudadanos. Por ello, los planes de acción y actividades programadas por cada una de las instituciones de la Administración Distrital, no tuvieron la trascendencia frente a la ejecución real del Plan y, por ende el desarrollo de los proyectos que en conjunto la ciudad necesita, en temas que causan un gran impacto sobre la población, no han conseguido los resultados esperados después de tres años de ejecución el Plan.

La gestión de algunas entidades respecto al compromiso otorgado en cada uno de los objetivos del Plan, identifica los problemas descritos. Actualmente el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU- entidad que tenía la mayor responsabilidad en el cumplimiento de los proyectos del Objetivo Productividad, concretamente en el Programa Movilidad Inteligente, sigue afrontando problemas para conseguir la totalidad de recursos necesarios para la recuperación de la malla vial a pesar de haber recibido la mayor parte de recursos del Plan.

La política adoptada por el Distrito – IDU – en relación con la malla vial de la ciudad, no ha generado resultados positivos en la construcción, mantenimiento y reparación de las vías de la ciudad. Por el contrario, cada día, son más lamentables las condiciones de la malla vial de Bogotá, mientras que los recursos destinados para este renglón, son realmente insignificantes; se estima que para poner en óptimas condiciones el sistema vial se necesitan unos \$7.2 billones, cifra que contrasta con el presupuesto asignado por el IDU para el año 2003 que asciende a \$186.434,02 millones es decir tan sólo un 2.6% de los recursos que se necesitan.

De acuerdo con información del IDU, la malla vial de la ciudad tiene una extensión de 15.324 kilómetros – carril de los cuales el 96% corresponde al Sistema Vial (14.469). De estos últimos, sólo el 27.10% se encuentra en buenas condiciones, mientras que el 40.24% presenta deterioros mayores y el 32.66% se encuentra en regular estado.

Es claro que se requiere reformar esta política para llegar a obtener verdaderos resultados; el plan de financiamiento con escenarios de mediano y largo plazo requiere de precisiones, de lo contrario, no sólo no podrá darse un mejoramiento sino que se terminará el sistema vial que se encuentra en buen estado.

TransMilenio S.A. junto con el IDU suman el 98.38% de los recursos asignados para el programa Movilidad Inteligente. Su gestión operativa y financiera está relacionada con el avance de las obras de infraestructura del sistema y al desarrollo del convenio con la nación para su cofinanciación. De esta gestión se presentan atrasos, que han generado bajos resultados en los indicadores de ejecución presupuestal toda vez que la ejecución efectiva es baja.

A diciembre 31 de 2003, TRANSMILENIO S.A. reporta la construcción de 42.4 kilómetros carril de la Fase I y 13 kilómetros de la Fase II (tramo de la Avenida de las Américas), es decir un total de 55.4 kilómetros de los 87.7 que estaban programados para construir a esta fecha. Así mismo, se puede observar el incumplimiento en la puesta en operación de las dos fases así: la Fase I culminó la entrada en operación de los buses articulados en mayo 2 de 2002 y la Fase II sólo inició operaciones parciales en noviembre 8 de 2003, observando un retraso considerable que no le permitirá al Distrito cumplir con proyecciones iniciales de terminar la implementación del proyecto en el año 2016; por el contrario, se estima que la totalidad del Sistema sólo sea terminada en el año 2032, infiriéndose un desfase de 16 años.

Lo anterior demuestra que si bien la política pública implementada por el Distrito en relación con el STM se ha venido cumpliendo, el avance físico mostrado en tres (3) años de ejecución es mínimo. Por el lado del financiamiento, se observa que para la Fase I del Sistema los costos totales reales de infraestructura alcanzaron los \$865.362.83 millones de pesos constantes de 2003 (US\$318.12 millones de 2000) y

que para la Fase II el costo de 42.3 kilómetros carril que se iniciaron, alcanza los US\$626.23 millones de dólares de 2000 que sumados a lo que costó la Fase I, nos arroja un costo total para las dos fases del Sistema de US\$944.35 millones de dólares de 2000. Esta situación significa que para construir el 21.78% de la totalidad de vías del Sistema (84.5 kilómetros carril), se ha gastado el 47.94% de los recursos asignados.

En materia de Espacio Público, los logros obtenidos pueden empezar a dilatarse, no se cuenta con los recursos financieros para darle un adecuado mantenimiento a estos espacios y los proyectos que se tienen previstos en el POT no tienen financiación para su realización ni para su futuro sostenimiento.

De acuerdo con lo anterior, es necesario revisar y ajustar los proyectos establecidos en el POT debido a la actual situación financiera que afronta no solo el IDU, sino en general las entidades que tienen previsto la ejecución de los proyectos de éste (limitaciones presupuestales). Es conveniente priorizar la inversión social y cuestionarse si los recursos deben solo disponerse para la construcción de troncales.

En cuanto a la Gestión para el mejoramiento de los servicios públicos en el Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado” se consignaron estrategias y proyectos direccionados para tal fin, sin embargo, los resultados en esta materia son deficientes, lo que conlleva a determinar que su gestión ha sido ineficiente en cuanto al logro de objetivos planteados. Esta apreciación se sustenta en los siguientes argumentos:

El Alcalde determinó la creación del Comité Sectorial de Servicios Públicos, encargado de definir las políticas sectoriales, coordinar las actividades de las empresas y verificar el cumplimiento de la política que se adopte. A pesar que el comité fue creado en el 2001, el objetivo fundamental por el cual se creó, no se ha cumplido; a la fecha no existen políticas sectoriales claras y direccionadas hacia el logro de la eficiencia en servicios públicos.

Igualmente el Plan de Desarrollo consideró la puesta en marcha del Plan Maestro de Residuos Sólidos, no obstante, transcurridos los tres años, dicho plan no se tiene consolidado y agravan la situación las observaciones del Departamento Administrativo de Planeación Distrital sobre el proyecto, las cuales no han sido atendidas, hecho que a todas luces demuestra una gestión ineficaz, si se tiene en cuenta que de acuerdo con el señalamiento del Plan de Ordenamiento Territorial desde el año 2000, se delegó en el Alcalde Mayor la tarea de adoptar mediante decreto los planes maestros de equipamiento y de servicios públicos.

En Gestión de Educación, sin desconocer el esfuerzo que viene adelantando la Secretaria de Educación Distrital para el logro de una mayor cobertura, calidad y eficiencia en la prestación del servicio educativo, pese a la limitación de los recursos financieros, se observa que la entidad deberá elaborar un ajuste al cálculo poblacional, para hacer unas proyecciones de política educativa más cercanas a la realidad, permitiéndole cuantificar con mayor proximidad, la magnitud de la población en edad escolar, su origen, movilización y demás factores sociales que la afectan.

De otro lado, el aumento de la cobertura se ha logrado a través del modelo de subsidio a la demanda en instituciones que no cumplen con la totalidad de los requisitos exigidos; es decir, se está aumentando la cobertura sacrificando calidad, toda vez que las condiciones ideales de espacio y logística no se están proporcionando para la óptima transmisión y receptividad del proceso de aprendizaje.

Por lo anterior, es necesario que las pruebas de evaluación a la calidad de la educación tengan como parámetros, los resultados presentados en las mediciones de nivel internacional y se revise el modelo de seguimiento a la calidad de los colegios en concesión y los colegios privados que prestan el servicio educativo a través de subsidio.

En gestión de Cultura Ciudadana los proyectos de inversión de este objetivo tienen directa relación con la seguridad de la ciudad y específicamente a través del programa "Vida Sagrada". Es así como se observó que Bogotá, en los últimos tres años 2001-2003 presentó una tendencia hacia la disminución de los homicidios, al pasar de 2.035 a 1.612, contrario a lo sucedido en otras ciudades, cuyas tasas han aumentado o disminuido drásticamente, en este mismo período. Hechos como estos permiten inferir que las políticas del D.C. han sido estables en los últimos años, toda vez que se ha dado continuidad a los programas y proyectos que han logrado reducir las tasas de violencia contra las personas, específicamente homicidios, al pasar de 80 en 1993 a 26 en el 2003 por cada cien mil habitantes; igual disminución se registró en muertes por accidentes de tránsito, las cuales pasaron de 1.387 en 1995 a 590 en el 2003.

Igualmente en las estadísticas del número de delitos contra el patrimonio, se observa importante disminución de los hurtos a las entidades financieras, el hurto a personas, hurto de vehículos y de motos; mientras que el hurto a residencias y a los establecimientos de comercio, ha aumentado levemente en el 2003. Las localidades donde mayor número de casos se presentan contra el patrimonio de las personas son: Kennedy, Suba, Usaquén y Engativá.

Aunque para el año 2003 no se contó con las estadísticas definitivas de los delitos sexuales, es imperioso reflexionar al respecto. Según los datos aportados por

Medicina Legal en el 2002, el 76% de las agresiones sexuales recaían en mayor porcentaje en niñas menores de 17 años. Para el 2002, se reportan 3.746 casos, que corresponden a los denunciados (aproximadamente al 30%) es decir, se estarían presentando alrededor de 12.500 casos de violencia sexual en Bogotá en el año.

A propósito de este tema, según encuesta realizada a mediados del año 2003 por la Contraloría Distrital a 837 estudiantes de 14 a 19 años, de los grados 10° y 11, de 19 instituciones educativas, de igual número de localidades, se estableció que el 32% ha sido víctima de hechos delictivos y el 30% presentó problemas de índole familiar. Estos resultados son preocupantes, por cuanto muestran la situación por la que atraviesa la niñez y la juventud de la ciudad, no obstante estas edades y entornos, es en donde se fecunda la violencia y la inseguridad.¹²

La entrada en vigencia del nuevo Código de Policía, a partir del 20 de julio del 2003, constituyó un importante logro por parte de la administración, sin embargo es necesario trabajar para que éste se convierta en una herramienta fundamental para las autoridades de policía, con el propósito de disminuir el incumplimiento de normas, el desorden, la solución violenta de conflictos, autojusticia y la violación de las normas de convivencia.

Una de las acciones más representativas dentro del programa “Aportar de Buena Gana”, fue la campaña 110% con Bogotá, lanzada con el fin que el ciudadano contribuyera con un aumento voluntario del 10% en sus impuestos para la realización de proyectos específicos. En el 2002 los contribuyentes fueron 63.396, representando un recaudo aproximado de \$1.178 millones; a diciembre 31 de 2003 aportaron voluntariamente 47.244 contribuyentes, para un recaudo de \$885.3 millones.

Respecto a la reubicación de los vendedores ambulantes, el Fondo de Ventas Populares, fue la entidad con una mayor asignación de recursos de inversión (32%); dentro del objetivo Cultura Ciudadana, recursos que se destinaron al “Fomento a la organización, formalización y/o reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios”. Para la vigencia 2003 la entidad reportó en el plan de acción un cumplimiento del 86% en la meta “Consolidar 4 Grupos de vendedores ambulantes y/o estacionarios en proceso de formalización”, que corresponden a los Proyectos Caseta Feria Popular de la Candelaria, Caseta Feria Popular del Quirigua, Caseta Feria Popular de Venecia, Caseta Feria Popular de la Rotonda de Chapinero. Al respecto, el Fondo de Ventas Populares ha invertido cuantiosos recursos económicos en proyectos de Casetas Ferias Populares, que en la actualidad están subutilizados, es el caso de la Bodega Tarso y Bodega de la 40 (Proyecto Cra. 38)

¹² Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral de la Secretaría de Gobierno. Vigencia 2003.

destinada para el almacenamiento de elementos inservibles. De otra parte se observa que las Bodegas denominadas Biblos y Creta no están totalmente ocupadas puesto que de una capacidad de 772 soluciones, únicamente es ocupada por 265 beneficiarios.

En este objetivo, la recreación estuvo a cargo del Instituto Distrital de Recreación y Deporte IDRDR – que adelantó el proyecto “Administración y Sostenibilidad del Sistema Distrital de Parques”. Es importante el esfuerzo realizado por la Administración, al incrementar el número de metros cuadrados de zonas verdes por habitante en la capital, su promedio (4.12 m²) supera al promedio de las ciudades de Latino América (3.50 m²), pero no se acerca a los parámetros establecidos por los organismos internacionales, fijados en 10 m² de áreas verdes por habitante.

La ubicación de los parques y zonas verdes no siempre guarda relación con el número de habitantes de las localidades, ni con la población que en mayor grado necesita del servicio, dada su condición socio- económica. Es así como las localidades Ciudad Bolívar, Suba, Kennedy y San Cristóbal, presentan las menores áreas de parques por habitante situándose en 2.74 m², 3.34 m², 3.10 m² y 3.61 m² por habitante respectivamente.

De la Gestión en Salud se pudo establecer que la Administración a través de la Secretaría de Salud – Fondo Financiero de Salud, obtuvo avances reduciendo la mortalidad en todos los grupos de edad con prioridad en el grupo de maternas y en la población infantil. En materia de cobertura para el aseguramiento en salud, se garantizó la continuidad y ampliación de coberturas de afiliación al régimen subsidiado de la población pobre y vulnerable de la ciudad.

Pese a los avances en cobertura de aseguramiento en Bogotá, y a los millonarios recursos destinados al aseguramiento al Régimen Subsidiado, en el año 2003 la Secretaría de Salud reportó que todavía persisten 1.726.428 personas en condición de vinculados, es decir, que aún no han sido aseguradas y se encuentran en riesgo de enfermar o morir por no contar con la certeza de un acceso efectivo a un servicio seguro y oportuno de atención en salud.

Las coberturas de aseguramiento en el régimen subsidiado en salud, han sido particularmente cuestionadas pues se ha demostrado que no toda la población que recibe subsidios en salud tiene derecho a ellos. Las cifras indican que existe incertidumbre sobre la existencia, la real identidad o el derecho a recibir subsidios de aproximadamente el 10% de la población beneficiaria en el Distrito Capital en el periodo evaluado.

A juicio de la Contraloría de Bogotá, las inconsistencias antes mencionadas impiden tener una visión real de la situación de aseguramiento en salud en el Distrito y por lo tanto distorsionan e imposibilitan la adecuada planeación y ejecución de proyectos que atiendan las necesidades de salud de los ciudadanos tanto en el régimen subsidiado como para la población vinculada.

En Gestión Pública Admirable es claro que los esfuerzos no lograron consolidar la imagen que pretendía la Administración para lograr que los ciudadanos y ciudadanas tengan esa admiración que se busca por la administración en su conjunto. Se presentaron limitaciones que dificultaron en alguna medida los objetivos propuestos, ya que muchas de las entidades carecían de la información suficiente para la orientación adecuada de los programas y proyectos, su contratación y ejecución. La Administración debe hacer esfuerzos importantes para poner en marcha el sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación, con el fin de definir con claridad el cumplimiento de su gestión para la toma de decisiones y consolidar la transparencia de sus actos.

Al respecto esta sensación de transparencia que deben recibir los ciudadanos, sobre todo en los procesos de contratación, no es la mejor, y se cuestiona la falta de claridad de estos y la comunicación de los avances que han tenido los proyectos, para ejercer verdaderamente un control social.

No se puede desconocer que el modelo para transformar la Administración Distrital ha tenido logros importantes, como ha sido la atención al ciudadano, a través de la cual se observa la ampliación y mejoramiento de la Red de servicios que en la actualidad dispone de una infraestructura tecnológica y de capital humano.

No obstante, estos procesos de cambio institucional deben ir acompañados por la capacitación del personal que atiende a los ciudadanos; de este factor depende en buena parte el éxito de la Red de servicios al ciudadano. Los funcionarios públicos aunque están siendo capacitados, en algunos persisten la resistencia al cambio, lo cual impide la consolidación de resultados; es conveniente ejercer un control a fin de lograr ese cambio institucional que se ha buscado en los últimos años.

2.1 GESTION PRESUPUESTAL DEL PLAN DE DESARROLLO POR OBJETIVOS

2.1.1 Objetivo Cultura Ciudadana

El objetivo Cultura Ciudadana se determinó con el propósito de incrementar el cumplimiento voluntario de normas, elevar la capacidad de celebrar y cumplir

acuerdos; promover la comunicación entre los ciudadanos y la solidaridad para actuar en conciencia y en armonía con la ley.

Para el cumplimiento de este objetivo se plantearon las estrategias “Impulsar el cumplimiento de las normas”, “Propiciar la cultura democrática” y “Propiciar la comunicación y la solidaridad entre los ciudadanos mediante el uso de los espacios públicos”, que permitieron la realización de seis (6) programas: “Apreciar las normas y admirar lo bueno”, “Vida sagrada”, “Aportar de buena gana”, “Procedimientos para decidir”, “Organizarse para influir y aprender” y “Comunicar vida y jugar limpio”.

En el periodo comprendido entre junio de 2001 diciembre de 2003 se asignaron \$352.618,19 millones, de los cuales se ejecutó el 96% equivalentes a \$338.552,23 millones; la distribución de estos recursos tuvo el siguiente comportamiento: el 81% le correspondió a los programas “Comunicar vida y jugar limpio” (42%) “Vida Sagrada” (39%). El restante 19% se apropió entre “Apreciar las normas” (9%), “Aportar de buena gana” (7%), “Organizarse para influir y para aprender” (2%) y “Procedimientos para decidir” con el 1%. Estos programas fueron desarrollados bajo la responsabilidad de veinticuatro (24) entidades del Distrito, mediante la formulación de 83 proyectos y un aproximado de 307 metas. (Ver anexo 1 - Cuadro N° 6).

Al programa “Comunicar Vida y Jugar Limpio”, le fueron asignados \$147.680,28 millones, presentando una ejecución acumulada del 99.7%, correspondiente a \$147.277,27 millones. Del total de los recursos apropiados, el 64% le correspondió al Instituto Distrital de Recreación y Deportes (\$94.980,83 millones) y el 31% al Instituto Distrital de Cultura y Turismo (\$45.884,84 millones) con el propósito que estas instituciones realizarán actividades que fomenten el arte, la cultura y el esparcimiento en espacios públicos.

El programa “Vida Sagrada” tuvo una asignación de \$138.226,30 millones de los cuales fueron ejecutados \$127.184,41 millones. El 66.5% de los recursos fueron destinados al Fondo de Vigilancia y Seguridad, que a su vez realizó la mayor inversión en la adquisición y sostenimiento del equipo de transporte para los organismos de seguridad.

En lo que se refiere al cumplimiento de las metas formuladas por el objetivo Cultura Ciudadana, tan solo el 57% obtuvieron una ejecución del cien por ciento de lo propuesto por la administración, las restantes (43%), alcanzaron un avance en promedio del 78.2%.

Los proyectos de inversión de este objetivo relacionados con el programa “Vida Sagrada”, no lograron la meta de reducir las muertes violentas de 11 a 7 diarias; de 3510 muertes violentas a diciembre de 2000, se pasó a 2.894 a diciembre 31 de

2003. Según estadísticas reportadas por el Instituto de Medicina Legal, la meta no fue cumplida por cuanto de 10 al inicio del Plan, pasó a 8 muertes violentas al finalizar el mismo.

Por otra parte, la meta relacionada con la disminución del 10% anual de los delitos de mayor impacto social, es decir, el 30% en los tres años del Plan, no fue cumplida, por cuanto de 23.754 delitos en el año 2000, se pasó a 21.789 en el 2003. Efectivamente durante el período 2001-2003, los delitos de mayor impacto contra el patrimonio en términos absolutos disminuyeron en el 8.3 % con mayor influencia los relacionados con el hurto a personas y entidades financieras, por el contrario aumentaron los hurtos a residencias y a establecimientos comerciales.

En las estadísticas de delitos contra el patrimonio, se observa una importante disminución de los hurtos a entidades financieras, a personas, vehículos y de motos; mientras que el hurto a residencias y a los establecimientos de comercio, aumentaron levemente en el 2003. Las localidades donde mayor número de casos se presentan contra el patrimonio de personas son: Kennedy, Suba, Usaquén y Engativá.

Gran parte de la reducción de los delitos en la capital, obedeció entre otras razones a medidas adoptadas como: la ley zanahoria; campañas por los medios de comunicación sobre el desarme, el conductor elegido y el consumo de alcohol; endurecimiento de las sanciones a los conductores embriagados y la construcción de puentes peatonales.

La entrada en vigencia del nuevo Código de Policía, en julio 20 del 2003, constituye un importante logro de la administración; sin embargo es necesario trabajar para que éste se convierta en una herramienta fundamental para las autoridades de policía, con el propósito de disminuir el incumplimiento de normas; la solución violenta de conflictos; autojusticia y violación de las normas de convivencia.

Una de las acciones más representativas dentro del programa “Aportar de Buena Gana”, lo constituyó la campaña 110% con Bogotá, lanzada con el fin que el ciudadano contribuyera con un aumento voluntario del 10% en sus impuestos para la realización de proyectos específicos. En el 2002 los contribuyentes fueron 63.396, lo que representó un recaudo aproximado de \$1.178 millones. A diciembre 31 de 2003 aportaron voluntariamente 47.244 contribuyentes, para un recaudo de \$885 millones. Sin embargo comparados estas dos últimas vigencias, se evidenció una disminución de 16.152 contribuyentes y en términos de recursos un aproximado de \$293 millones menos para invertir en la ciudad.

2.1.2 Objetivo Productividad

Este objetivo busca incrementar la generación sostenible de riqueza y prosperidad colectiva en la ciudad y la región, a través de la acción conjunta entre lo público y lo privado. Su importancia dentro del Plan, lo ubica con la mayor participación presupuestal: 28.70%.

Durante los tres años de ejecución del Plan se han programado recursos para este objetivo por un total de \$3.118.225.6 millones, de los cuales se ejecutaron a diciembre 31 de 2003 \$2.577.382.75 millones que representan el 82.66% de lo programado. (Ver Anexo 1 -Cuadro N° 7).

El objetivo Productividad contempla la ejecución de siete (7) programas desarrollados por 16 entidades, en donde se resalta la importancia del Programa Movilidad Inteligente, por la mayor inversión que representa dentro de este objetivo, 44.07%; esta inversión grande en recursos se concentra en la ejecución de los proyectos que tienen que ver con la recuperación de la malla vial, el mantenimiento del espacio público, infraestructura para el transporte público, en el que los avances superan un 60% de acuerdo con las metas programadas. De otra parte la ejecución efectiva de los recursos es baja lo que dificulta el cumplimiento de las metas; a pesar de ello resulta contradictorio el avance que tienen algunos proyectos en el cumplimiento de sus metas, debido a su modificación mes a mes de lo que se programó durante el año, lo cual indica que los reportes que se hacen a Planeación Distrital no son confiables.

El Programa “Bogotá crece con razón”, es el segundo en importancia; se le asignaron al final del periodo 2003 un total de \$348.195.10 millones, con los cuales se buscó generar y renovar suelos urbanos, generar redes de servicios públicos para facilitar una oferta inmobiliaria y de infraestructura urbana que permita absorber oportunamente las presiones de crecimiento poblacional y cumplir los objetivos de la transformación de la ciudad. Se ejecutaron recursos por valor de \$264.958.37 millones que representan el 76.09% del valor asignado.

La menor ejecución presupuestal de los siete (7) programas corresponde a Bogotá Atractiva, al que se le asignaron \$448.414.93 millones para el año 2003, de los cuales se ejecutó un 50.11% que corresponde a \$224.697.79 millones, un porcentaje bajo que se mantuvo durante la ejecución del Plan que llega a un acumulado del 50%.

En general de los 63 proyectos que hicieron parte de este objetivo, el cumplimiento de metas fue en promedio del 73.67%; el mayor porcentaje corresponde al programa Bogotá Atractiva con un 87.41%, que resulta contradictorio al compararlo con el

manejo que se le dio a los recursos durante la ejecución del Plan; como ya se observó, el menor porcentaje corresponde al programa Plataforma Integral de Servicios que alcanzó un 63% en el cumplimiento de sus metas. (Ver Anexo 1). (Cuadro 4).

2.1.3 Objetivo Justicia Social

Este objetivo busca mejorar el acceso de las personas en situación de alta vulnerabilidad al afecto y a condiciones mínimas de nutrición, salud, educación y habitación con criterios de responsabilidad compartida e imparcialidad.

En el cumplimiento de este objetivo participaron 15 entidades con 67 proyectos de inversión y 284 metas con un cumplimiento medio de 77%. El presupuesto definitivo en el periodo 2001-2003 fue de \$2,40 billones con una ejecución de \$2,28 billones, monto que equivale a una ejecución presupuestal del 95%. (Ver Anexo 1- Cuadro 8).

Se plantearon tres estrategias:

- Actualizar y fortalecer los sistemas que contribuyen a identificar mejor las poblaciones más vulnerables y desarrollar las redes como mecanismos de coordinación y de intervención de organizaciones y recursos.
- Generar procesos sostenibles de aprendizaje y autoayuda de los beneficiarios y de su entorno inmediato e identificar y establecer formas de responsabilidad compartida.
- Desarrollar programas que contribuyan a generar condiciones mínimas a población vulnerable en nutrición, salud, habitación e infraestructura urbana.

El programa Salud con Calidad se definió para aumentar las coberturas de afiliación, el acceso a los planes de beneficio y para mejorar la calidad y eficiencia de los servicios de salud. Está comprendida por la inversión directa que hace la Secretaría Distrital de Salud, el IDIPRON y la Secretaría de Educación.

Dentro de este programa se desarrollan siete proyectos para lograr desarrollo de trabajo social y salud de la juventud callejera y el mejoramiento de la calidad en la prestación de servicios de salud. En el periodo 2001-2003 contó con un presupuesto definitivo de \$1,84 billones del cual se han ejecutado \$1,77 billones, valor correspondiente al 96,2% de ejecución financiera.

El Programa Mejoremos el Barrio y la Casa, desarrolla acciones de responsabilidad compartida, en el mejoramiento de la infraestructura y equipamiento urbano de los barrios en proceso de consolidación. Este programa presenta un presupuesto

definitivo de \$268.226,3 millones y se ha ejecutado presupuestalmente en \$229.701 millones, es decir el 85,6%.

Para el cumplimiento de este programa y de sus metas la EAAB, ejecuta dos proyectos de inversión con los cuales se busca la construcción de redes locales para el servicio de acueducto. Se han construido 348,69 kms de red de los 358 kms programados, para un cumplimiento del 97,4%; por otra parte se han instalado 26.582 acometidas a la red local de acueducto, de 35.000 que se programaron, para un cumplimiento del 75,95%.

El segundo proyecto que viene ejecutando esta entidad es Construcción de Redes Locales para el servicio de alcantarillado. En la primera meta de este proyecto se han construido 504,4 kms de red local de alcantarillado, de los 637 kms programados, lo que indica que se cumple en un 79,2%; de la otra meta se han instalado 25.889 redes domiciliarias a la red local de alcantarillado, de 38.200 instalaciones programadas.

El IDU ejecuta el proyecto Mejoramiento de la Infraestructura Vial y de Espacio Público en los barrios cuyo avance físico en sus distintas metas es precario toda vez que se propuso inicialmente mantener 87.500 m² de vías locales, luego se redujo a 17.500 m² pero su cumplimiento es de cero; igual situación se presenta con la meta de Rehabilitar 2,38 km-carril y la de Construir 100 metros lineales de muro de contención, meta ya reducida y con avance cero.

La Secretaria de Educación ejecuta en este programa el Proyecto Reforzamiento estructural de 60 centros educativos con un cumplimiento de cero no obstante que se han gastado \$3.791,58 millones.

Los programas Bogotá Ciudad Fraterna (\$136.658,7 millones), Nutrir para el Futuro (\$96.485,7 millones), Ubiquémonos para la Solidaridad(\$44.262,2 millones) y Obras con Saldo Pedagógico (\$4.740 millones) adelantaron proyectos de inversión para desarrollar el objetivo de Justicia Social pero para efectos de análisis sus montos presupuestales de asignación y ejecución no son significativos, ya que el programa de Salud con Calidad analizado anteriormente contaba con el 77,6% de los recursos.

2.1.4 Objetivo Educación

Durante la vigencia del Plan de Desarrollo, a este objetivo se le asignó un presupuesto de \$2.238.243.46 millones de pesos, presentando una ejecución acumulada del 99.61% (\$2.229.559.54 millones); se adelantaron para el efecto 26

proyectos, los cuales contaron con 111 metas programadas y una ejecución efectiva de 104 metas. El avance físico alcanzado fue en promedio del 84.16%

De igual forma es importante señalar, que de las 104 metas ejecutadas, el 54.81% se desarrollaron en un 100%, es decir 57 metas; mientras que 14 presentaron una ejecución inferior al 10%; estas últimas a cargo de la Secretaría de Educación.

El proyecto más significativo en el Objetivo Educación como en el programa Educación para la Era del Conocimiento, lo constituye el proyecto 4232 Nómina de Centros Educativos, para el cual se invirtieron \$1.662.291.55 millones, es decir el 74.27%, del presupuesto programado para el Objetivo: Contempló metas encaminadas al pago de obligaciones salariales, contratos de asesoría, asignación de personal, con un porcentaje de avance físico del 75.76% y ejecución presupuestal del 99.83%. (Ver Anexo 1 -Cuadro N° 9).

La mayor asignación de recursos por programa se hace a Educación para la Era del Conocimiento (98.6%), encargado de ampliar la cobertura educativa, ofreciendo y garantizando los 12 años de educación formal (preescolar, básica y media), mediante la construcción de colegios, mejor utilización de la capacidad actual del sistema y el otorgamiento de subsidios a través de convenios con instituciones educativas privadas, cuya asignación acumulada fue \$2.208.359.47 millones, con un porcentaje de ejecución a 2003 del 99.26%.

2.1.5 Objetivo Ambiente

Con este Objetivo se trazaron los lineamientos para implementar las políticas relacionadas con la gestión ambiental, formulando estrategias y programas basados en aspectos sociales, técnicos, económicos y ecológicos, siendo temas fundamentales, la recuperación de los cuerpos de agua, los ecosistemas estratégicos, el adecuado manejo de los residuos sólidos y la incorporación de nuevas áreas al Plan de Ordenamiento Territorial.

Se programó una asignación total de \$610.360 millones, equivalentes al 4.6% del total de recursos del plan, al finalizar la vigencia 2003, la asignación definitiva fue de \$678.851.8 millones; para 2001 se asignaron \$66.835.2 millones, para 2002 \$141.300.8 millones y para 2003 \$470.715.7. De esta asignación se ejecutaron \$577.571.5 millones equivalentes a 85.1%. (Ver Anexo 1. -Cuadro N° 10).

El objetivo se estructuró en 4 programas 26 proyectos de inversión y 103 metas. En la ejecución de estas metas intervinieron 13 entidades siendo las de mayor asignación de recursos; el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente

DAMA; la Empresa de Acueducto y Alcantarillado; el Instituto de Desarrollo Urbano y el Instituto Distrital de Recreación y Deporte.

De las 103 metas formuladas, se ejecutaron 101 alcanzando un nivel de cumplimiento de 82.2%; de estas, treinta y siete metas alcanzaron un cumplimiento del 100%, sesenta y dos cumplimiento superior a 70% y cuatro un cumplimiento inferior a 40%.

Las metas de mayor cumplimiento fueron las relacionadas con educación ambiental, vinculación de industrias a programas de gestión ambiental, monitoreo de contaminación de aire, auditiva y cuerpos de agua, intervención en humedales, realización de obras para la protección y manejo ambiental, arborización de la malla verde urbana parques y andenes, acompañamiento ambiental en los proyectos de infraestructura, recuperación de parques y espacio público.

Las metas con menor nivel de cumplimiento y por ende objeto de menores acciones fueron las relacionadas con diagnóstico y aprobación de las áreas afectadas por minería, consolidación de la estructura principal de ecosistemas estratégicos, control de contaminación industrial y manejo de áreas protegidas definidas en el POT.

Los proyectos prioritarios ambientales fueron las campañas de sensibilización, divulgación y educación ambiental, control de fuentes de contaminación, mejoramiento de la calidad del espacio público natural y construido, aumento y mantenimiento de la malla verde de la ciudad, operación de la planta de tratamiento el salitre.

Dentro de estos proyectos el de mayor asignación presupuestal es el de operación de la planta de tratamiento del Salitre, que requirió una asignación presupuestal en el período de \$454.687.7 millones equivalentes al 85.3% del presupuesto del DAMA, con lo cual la inversión de esa entidad en otros proyectos fue tan sólo de \$78.068.4 millones.

2.1.6 Objetivo Familia y Niñez

Es uno de los objetivos de menor participación presupuestal del Plan que corresponde al 2,1% del presupuesto total. Durante los años 2001 – 2003 se asignaron \$192.443,02 millones que comparados con los recursos programados para este objetivo en el Plan indica que aparte de ser uno de los de menor asignación, también se le recortaron recursos durante la ejecución del plan por un valor de \$88.661 millones (Ver Anexo 1 -Cuadro N°11).

Los recursos comprometidos a la fecha se invirtieron en crear las condiciones para que niños y niñas pudieran vivir su niñez y apoyar los comportamientos solidarios de las diferentes formas de familia y de sus integrantes: niñas y niños, jóvenes, hombres, mujeres y adultos mayores.

Los años 2001 y 2002 presentaron ejecuciones efectivas bajas ocasionando rezagos presupuestales. La situación para el 2003 mejoró al llegar a un 86%, sin embargo, afectó notablemente el cumplimiento de los resultados de algunos de sus proyectos.

A pesar de su trascendencia fue uno de los de menor importancia dentro del Plan por así decirlo, en términos financieros; este alto porcentaje de cumplimiento se debe en gran parte a la alta ejecución que se le da al proyecto 6158 Servicios personales y Aportes patronales, al cual se asigna más del 40% de los recursos. Estos recursos no propiamente son para el cumplimiento de los fines de este Objetivo, sino para realizar pagos a servidores públicos de los centros operativos locales y /o unidades operativas locales.

En conclusión el objetivo de Familia y Niñez es una prolongación de los diferentes planes de desarrollo que se han llevado a cabo en el Distrito Capital, orientados básicamente a través de las estrategias de prevención, protección, atención al alto riesgo y participación, con la finalidad de reducir la brecha en la distribución del ingreso e incrementar la eficiencia en el gasto público.

El objetivo contó con una escasa apropiación de recursos dentro del Plan, convirtiéndose en una limitante para la cobertura de la población que es mucha más alta que la cubierta por los proyectos, pero el reto de la administración se quedó corto para mejorar las condiciones de aquellos niños y niñas que están siendo maltratadas.

2.1.7 Objetivo Gestión Pública Admirable

El Objetivo Gestión Pública Admirable consistió en elevar la confianza y el respeto de los habitantes de Bogotá hacia las instituciones y los organismos distritales y el compromiso de los servidores públicos y de todas las personas en una gestión efectiva y transparente. Para su cumplimiento, participaron 28 entidades del Distrito, mediante la ejecución de 98 proyectos con 496 metas propuestas.

El objetivo se desarrolló bajo la puesta en marcha de cinco (5) programas: Administración a la medida, POT Orden para la Armonía, Cultura de la probidad y del control social, Servimos al ciudadano y Localidades fuertes.

A diciembre 31 de 2003, el objetivo Gestión Pública Admirable, alcanza una ejecución presupuestal de 84.90%, al ejecutar \$607.057,2 millones de un presupuesto programado de \$715.059,6 millones, este resultado evidencia dificultades en el cumplimiento final del Plan de Desarrollo. (Ver Anexo 1- Cuadro N° 12). Por programas se refleja el siguiente comportamiento presupuestal:

El Programa Administración a la Medida es el más importante dentro del objetivo por conllevar la mayor asignación presupuestal con el 90.73% de los recursos del mismo es decir \$648.836,9 millones, este busca adecuar la estructura, las instancias, los procesos de coordinación y los recursos de la Administración Distrital para responder mejor a las necesidades de los ciudadanos

El segundo en importancia fue el Programa Servimos al Ciudadano, el cual persiguió el reconocimiento de la prestación de un servicio más amable y efectivo a los ciudadanos, reduciendo y mejorando trámites y ofreciendo mejores condiciones. Asimismo, planteó colocar en marcha mecanismos de información y comunicación entre la ciudadanía y la Administración Distrital.

Para cumplir este programa se asignó un presupuesto de \$50.719,2 millones, el cual representó el 7,09% del total de los recursos asignados para adelantar el objetivo. Este presupuesto se ejecutó en un 98.70% (\$50.057,6 millones),

El tercer programa lo constituyó Localidades Fuertes, con un presupuesto asignado de \$7.799,88 millones que corresponde al 1,09% del presupuesto asignado; fue ejecutado en un 97,76%.(\$7.625,35 millones).

Le sigue el programa POT orden para la armonía con una asignación presupuestal 0,82% (\$5.912,01 millones) del total del presupuesto del objetivo; su ejecución alcanzó un 87,27% que corresponde a \$5.159,66 millones.

Por último el programa Cultura de la probidad y del Control Social le correspondió \$1.791,79 millones que equivalen al 0,25% del presupuesto definitivo del objetivo, ejecutándose en un 98,90% (\$1.771,79 millones)

2.2 GESTIÓN PROGRAMAS, METAS Y PROYECTOS

2.2.1 En lo Social

2.2.1.1 *Gestión en Cultura Ciudadana*

Durante la vigencia 2003 le fueron asignados al objetivo la suma de \$168.079,19 millones, de los cuales el 54% correspondieron al Instituto Distrital de Recreación y Deporte y al Fondo de Vigilancia y Seguridad. Como producto del ejercicio del control fiscal durante la vigencia en evaluación, se presentan los principales resultados del proceso auditor sobre las muestra seleccionadas de los proyectos de inversión:

En cumplimiento del programa “Comunicar Vida y Jugar Limpio” al Instituto de Recreación y Deporte le fue evaluado el proyecto “Administración y Sostenibilidad del Sistema Distrital de Parques”, el cual tuvo una asignación de \$28.191,36 millones de los cuales fueron ejecutados \$28.183,93 millones. Se programó para la vigencia la ejecución de 7 metas, de donde se pudo evidenciar que la meta relacionada con la “medición del nivel de satisfacción de los usuarios, no presentó ninguna ejecución, a pesar que se suscribió un Convenio de Cooperación por valor de \$1.200 millones, durante el mes de septiembre de 2003.

Por otra parte, el Instituto presentó a través de la Subdirección de Parques, un informe sobre el avance físico, denominado “Territorialización de la Inversión 2003”, en el que se reporta la localización física de la inversión identificada con el objeto de distribuir los recursos de acuerdo a la localización física del proyecto, especificando la inversión hecha en cada uno de los parques (regionales, metropolitanos, urbanos), la cual presentó muchas inconsistencias tanto en su contenido como en lo reportado por el área de Planeación.

Igualmente, presentó diferencias la información reportada sobre las actividades de ambulancias efectuadas en el periodo 2003 en los parques vecinales y de bolsillo; es así como inicialmente presenta un informe titulado “Programa ambulancia de parques” –consolidado por zonas parques vecinales 2003, donde relaciona un total de 437 parques. Al auditar la información presentó diferencias con lo reportado en el Plan de Desarrollo y Balance Social. El corregir esta diferencia la entidad envía un nuevo listado donde se habla de 342 en los que se hicieron intervenciones de tipo ambulancia, presentando nuevamente una diferencia de 95 parques en el mismo periodo.

Adicionalmente, no se cumple con uno de los objetivos del proyecto, como es el de poner en marcha estrategias de orden gerencial que permitan involucrar a la

empresa privada, ya que en la actualidad sólo se dieron en administración a la empresa privada cinco parques: cuatro a la Caja de Compensación Familiar Compensar (Atahualpa, Gaitana, Virrey Norte y la Estancia) y otro a la Unión Temporal Canapro (Los Novios).

Respecto del proyecto “Deporte para la Vida”, el Instituto suscribió 266 contratos para su ejecución, de los cuales 175 son contratos con formalidades plenas y los restantes 91 sin formalidades. Se observó que de este total, 115 son de prestación de servicios y sin formalidades 26, para un total de 141 representando el 53% en número y en valor el 22.1% del total del presupuesto asignado; situación poco común si se tiene en cuenta que el Instituto se reestructuró hace poco suprimiendo varios cargos.

En conclusión, evaluado el avance de los proyectos respectivos según se muestra en su aspecto financiero y físico clasificados dentro del Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá para vivir todos del mismo lado”, que el avance financiero fue mínimo debido a que lo inicialmente programado, para inversión de \$69.596.5, si bien se comprometió en su totalidad tan solo se giro \$32.151.0 correspondiendo al 42.2%; al 31 de diciembre de 2003, quedaron en reserva para los cuatro proyectos evaluados \$36.910.0, valor correspondiente al 53% del total del presupuesto de inversión; los porcentajes de cumplimiento mostrados en cada uno de los proyectos son producto de la ejecución que quedó pendiente de la vigencia anterior puesto que se ejecutaron con recursos que estaban reservados, lo que trae como consecuencia que la planeación programada tanto financiera como física no se cumple durante el periodo para la cual fue elaborada.

Los objetivos de los proyectos no fueron definidos de tal manera que permitan su medición a través de indicadores de gestión pública, tampoco fueron objeto de evaluación por parte de la entidad, lo cual no permite determinar en qué medida mejoraron las condiciones de vida de la población, producto de la inversión realizada en acciones de recreación y deporte.

Si bien la Entidad midió las metas de los proyectos a través de unos indicadores básicos en términos de cumplimiento, no cuenta con un sistema de indicadores que articule estratégicamente las metas y objetivos, frente al cumplimiento logrado en función de su misión; es así como no se cuenta con una evaluación en términos de los principios que rigen la función pública como eficiencia, eficacia, economía, impacto, cobertura, lo que permitiría al Instituto medir el nivel de habitantes beneficiados, ni se cuenta con un sistema para medir los estándares de calidad; lo anterior, se debe básicamente a que se tomó como población objetivo el total de los habitantes del Distrito, lo cual no permite focalizar el beneficio y cobertura que alcanzó la inversión en cada uno de los sectores.

Dentro del programa Vida Sagrada, la tendencia de cada vigencia es que la mayor parte de los recursos del Fondo de Vigilancia y Seguridad se invierten en el proyecto “Adquisición y sostenimiento medios de transporte” para los organismos de seguridad. La adquisición de vehículos y motos que se realiza cada año, es con el fin de reponer el equipo obsoleto o que cumple su vida útil, sin ampliar el parque automotor necesario para brindar la vigilancia y seguridad necesarias. Por tal motivo, algunas localidades deben asumir de sus escasos presupuestos inversiones en equipo de transporte y otros elementos para el normal funcionamiento de sus estaciones de policía. Igualmente, a través este proyecto, se adquiere el combustible, los repuestos y el mantenimiento del equipo automotor, recursos que la misma policía considera insuficientes para atender las necesidades.

Para el 2003 el proyecto contó con una asignación de \$16.890,5 millones, de los cuales se ejecutaron \$16.857,4 millones. Se pudo evidenciar que, aunque el presupuesto se ejecutó en su totalidad, esto no implicó el cumplimiento de las metas propuestas, en razón de que gran parte de las unidades de transporte (vehículos, motos) que se adquirieron solo ingresarán en la vigencia de 2004.

Asimismo, se analizó lo referente a los semovientes al servicio de la Policía Metropolitana, encontrándose que a la fecha se registran en la cuenta de activos fijos la información de ciento treinta (130) equinos, con un costo histórico de \$413,3 millones, inventario que presenta diferencias frente a las bases de datos constituidas en la coordinación de medios de transporte y el total de bienes asegurados en la vigencia fiscal de 2003. Del análisis efectuado a la cuenta semoviente se establecieron (7) hallazgos fiscales por valor de \$18.810.204.

El proyecto 6134 relacionado con el Mejoramiento de programas de vigilancia y comunicaciones para la Policía, el Centro Automático de Despacho – CAD – o línea 112, ha sido uno de los aportes más importantes que ha realizado el Distrito en la seguridad de la ciudad. Sin embargo, desde el inicio del montaje se detectaron las fallas por inconvenientes técnicos e inoperancia de algunos equipos del sistema; situaciones que asociadas con los problemas del contrato con la Sociedad Francesa SOFREMI, determinaron que el proyecto nació con múltiples complicaciones, puesto que en la actualidad es prácticamente obsoleto e ineficiente para las necesidades de la ciudad.

Debido a esta situación, desde hace algunos años, se ha ventilado el cambio del sistema de comunicaciones para la Policía Metropolitana de Bogotá (MEBOG) y en las dos últimas vigencias se han efectuado estudios para la reposición del sistema e implementar el Numero Único de Emergencias 123, donde se integrarían todas las agencias de emergencias como Bomberos, Salud, Tránsito y FOPAE. Se pretende

financiar este proyecto con el establecimiento de un impuesto a la telefonía urbana fija en el Distrito Capital, con una tarifa mensual de \$100 para el estrato uno y de \$1500 al estrato seis, proyecto que se encuentra a consideración del Concejo, mediante proyecto de Acuerdo N° 19 de 2004.

Es necesario el mantenimiento y actualización de los sistemas que componen el CAD, por cuanto los equipos están siendo afectados por el medio ambiente y el deterioro por el uso, se han realizado altas inversiones las cuales deben conservarse para justificar su adquisición y así obtener su mayor eficiencia.

Periódicamente al Fondo se le asignan nuevos proyectos, algunos de ellos ajenos a su misión y objetivos, distraendo las inversiones en asuntos que son de competencia de otras instituciones. Casos como: Vivienda para la Policía, Capacitación y Adecuación de Instalaciones militares.

Sobre este particular sería un buen aporte del Gobierno Nacional al Distrito, asumir, entre otras, las inversiones que tienen que ver con la capacitación, bienestar y la adecuada infraestructura de los organismos de seguridad, toda vez que estos dependen del nivel nacional. Durante el año 2003, la inversión del Fondo en Capacitación, Bienestar, vivienda y desarrollo de infraestructura militar, ascendió a \$ 2.095 millones aproximadamente. La ejecución de estos proyecto aplaza otros de gran importancia para la ciudad como es el sistema de comunicaciones.

Dentro de la inversión de la Secretaría de Hacienda y en desarrollo del programa “Aportar de Buena Gana”, no es clara la relación que existe entre la misión de la Secretaría y los proyectos “Administración y Coordinación del Programa Plan Vial y Programas Educativos de la Alcaldía Mayor” y “Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa en Bogotá”.

Producto de la auditoría al proyecto “Fortalecimiento de la Hacienda Pública” se pudo evidenciar que aunque el cumplimiento de las metas finalmente contempladas para la vigencia 2003 fue superior al 100%, en términos del recaudo y de los operativos de fiscalización, es prioritario que en desarrollo de las funciones de cada una de las entidades distritales implicadas directa e indirectamente con la administración de los tributos, caso específico de los Departamentos de Catastro y Planeación Distrital y la Secretaría de Hacienda, se coordinen acciones tendientes a mejorar los procesos de generación y manejo de información, creando y/o haciendo uso de sistemas compatibles e integrales, depurando en cada una de las bases de datos las inconsistencias de la información e implementando herramientas sistematizadas e integradas que permitan el seguimiento y control oportuno del registro de las actuaciones por parte del contribuyente y/o de la administración.

Con estos propósitos es necesario desarrollar acciones que promuevan el cumplimiento de los deberes tributarios del ciudadano que permitan la participación activa en la elaboración de propuestas ante las instancias pertinentes, para la expedición de disposiciones legales que involucren el principio de equidad y que sean acordes con la realidad tanto física como social de la ciudad.

Por otra parte, frente al proyecto “Fortalecimiento de la Gestión de Ingresos del Distrito Capital”, en términos de resultados y teniendo en cuenta el objeto de éste, se evidenció que los ingresos tributarios registraron un incremento comparados el 2002 con relación al 2003; es el caso de industria, comercio y avisos, con la aplicación del Acuerdo No.65 de 2002, que modificó las tarifas, incrementándolas a un 38.4% (distribuido en un 20% a partir de los dos últimos bimestres del 2002 y un 15% adicional sobre este último a partir de 2003); el impuesto predial unificado registró un aumento en el recaudo de 4.4% comparado con la vigencia anterior; la sobretasa a la gasolina contabilizó un aumento en el recado del 16.8%, producto de las medidas adoptadas y la aplicación de la tarifa del 25%, la cual comenzó a regir a partir del 1º de enero de 2003 y neutralizó los efectos negativos que venían incidiendo en este tributo.¹³

El Fondo de Ventas Populares formuló dentro del programa “Apreciar las Normas y Admirar lo Bueno”, el proyecto “Fomento a la Organización, formalización y Reubicación de los Vendedores Ambulantes y Estacionarios”. Durante la vigencia 2003, le fueron asignados \$4.606,3 millones, los cuales fueron ejecutados en un 100%. Sin embargo, el manejo de este presupuesto fue ineficiente, considerando la autorización de giros efectiva por \$1.758,8 millones equivalentes al 38,18% frente a la apropiación definitiva, dejando gran parte de los recursos en reservas constituidas para cumplir compromisos adquiridos de la vigencia 2003 en el siguiente año.

De las metas a ejecutar para la vigencia 2003, se determinó que no se logró consolidar totalmente ningún grupo de vendedores ambulantes y/o estacionarios en el proceso de formalización, sin embargo se presentó un avance del 86%, el cual correspondió a los proyectos denominados “La Caseta Feria Popular de la Candelaria, Quirigua, Venecia y la Rotonda de Chapinero.

Producto de las visitas realizadas por la Contraloría a las Casetas Ferias Populares, con el fin de verificar el nivel de consolidación de los proyectos a cargo del Fondo, se evidenció que las mismas presentan deficiencias en su consolidación, específicamente en lo relacionado con el nivel de ocupación, nivel de asistencia, normalización de cartera y organización del grupo relacionado con el Reglamento Interno y Manual de Convivencia elaborados para cada uno de los proyectos.

¹³ Estados de las Finanzas Públicas de Bogotá, D.C.- Informe Anual 2003. Contraloría de Bogotá.

Además, se evidencian deficiencias en la adquisición de inmuebles y compra de terrenos, los cuales presentan problemas de afectaciones, irregularidades en la nomenclatura, carencia de identificación catastral, conflictos de propiedad y algunos se adquieren con procesos en curso de sucesión.

2.2.1.2 Gestión en Educación

Sin desconocer el esfuerzo que viene adelantando la SED para el logro de una mayor cobertura, calidad y eficiencia en la prestación del servicio educativo en la ciudad, pese a la limitación de los recursos financieros; la entidad deberá elaborar un ajuste al cálculo poblacional, para establecer unas proyecciones de política educativa más cercanas a la realidad que vive la ciudad, que le permita cuantificar con mayor proximidad, la magnitud de la población en edad escolar, su origen, movilización y demás factores sociales que la afectan.

No obstante, si no se ejecutan proyectos encargados de ampliar la infraestructura física de los planteles del Distrito, esta situación conllevará a trasladar al sector privado el ejercicio del mandato Constitucional relacionado con el ejercicio de los derechos fundamentales de los niños y los jóvenes, con el elevado riesgo de no cumplir con las metas de mejoramiento en la calidad del servicio, toda vez que los colegios privados bajo los cuales se desarrolla la estrategia de subsidios a la demanda educativa, corresponde a un segmento de planteles que en las pruebas Saber y en las Pruebas de Estado, no reportan los mejores resultados.

De otro lado, el aumento de la cobertura se ha logrado a través del modelo de subsidio a la demanda en instituciones que no cumplen con la totalidad de los requisitos exigidos; es decir, se está aumentando la cobertura sacrificando calidad, toda vez que las condiciones ideales de espacio y logística no se están proporcionando para la óptima transmisión y receptividad del proceso de aprendizaje.

Por lo anterior, es necesario que las pruebas de evaluación a la calidad de la educación tengan como parámetros, los resultados presentados en las mediciones de nivel internacional; se revise el modelo de seguimiento a la calidad de los colegios en concesión y los colegios privados que prestan el servicio educativo a través de subsidio.

En cuanto al comportamiento de los proyectos, el de “Subsidios a la Demanda Educativa”, ubicado en el programa Educación para la Era del Conocimiento, beneficio a 74.613 niños en el 2003, contemplando cupos nuevos y antiguos, que se logran por intermedio del sistema de concesiones. Se matricularon 26.536 alumnos,

a través de 23 colegios, que incluyen la entrada en operación del colegio Nebraska con una oferta de 1.185 cupos para los grados 0 a 9 grado. El aumento de cobertura se debió también a la mejor utilización de la capacidad instalada, al igual que por el funcionamiento de nuevos colegios en concesión.

Es importante anotar, que durante el periodo 1998-2003 el porcentaje de población en edad escolar no atendida (niños y jóvenes que se encuentran por fuera del sistema) disminuyó en 2.56 puntos porcentuales; sin embargo entre el 2000-2003 la reducción fue tan sólo de 0.62 puntos, lo anterior permite inferir que las estrategias y programas desarrollados por la administración en esos tres años fueron ineficientes en este propósito. A diciembre del 2003, se calcula por parte de la Contraloría, que existen 124.000 ¹⁴ personas en edad escolar por fuera del Sistema Educativo.

No se puede desconocer que en este objetivo la constante ha sido un nivel de ejecución presupuestal alto (99.61%), no reflejado en el avance físico del 83.49%, debido a que proyectos como “Mejoramiento de la Infraestructura de Centros Educativos Oficiales”, encargado de ampliar la cobertura con criterios de mejoramiento de calidad del sistema educativo para la población más vulnerable en edad escolar, con la construcción y dotación de nuevos centros educativos distritales, en estratos uno y dos, presenta un avance acumulado del 46.19%; para el efecto en el 2003, ejecutó parcialmente metas encaminadas a adquirir un lote con las condiciones mínimas de construcción, dotó 13 de 16 colegios con obras de urbanismo, acueducto, alcantarillado y zonas de recreación. Dejó de lado la construcción de 4 colegios en esta vigencia, construyendo únicamente un colegio de los 17 programados en el Plan de Desarrollo.

De otro lado, proyectos como “Suministrar complementos alimenticios a escolares de grado 0 a 5 y Servicio de Transporte escolar”, se constituyeron en instrumentos para conseguir que los niños beneficiados permanecieran en el sistema escolar y de esta forma reducir los porcentajes de deserción, e indirectamente colaborar en mejorar la calidad de los estudiantes al mantenerlos mejor nutridos.

En términos generales, se puede concluir que teniendo en cuenta el avance de algunos de los proyectos significativos del Objetivo Educación, como es la infraestructura para la prestación del servicio, el sector oficial se encuentra en su máximo nivel de utilización, lo cual permite inferir que no es posible ampliar la oferta educativa a través del mismo, por lo tanto es necesaria la construcción de nuevos centros educativos.

¹⁴ Informe de Auditoría con enfoque Integral- Modalidad Abreviada a la Secretaría de Educación. Vigencia 2003. Contraloría de Bogotá.

Con base en lo anterior, este ente de control, como lo ha reiterado en varios documentos, ha observado que la Secretaría de Educación dio mayor énfasis en este Plan de Desarrollo, al aumento de la cobertura, dejando de lado el diseño de mecanismos de seguimiento a la calidad en la prestación del servicio educativo que proporcionan los colegios privados, así como los colegios con el esquema de subsidios y concesión¹⁵.

De igual forma, se puede concluir que la escasa y en ocasiones mínima ejecución de metas de proyectos a cargo de la Secretaría de Educación, ponen de manifiesto el evidente rezago de la infraestructura de los planteles de la SED, así como el retraso en la dotación de bibliotecas, laboratorios, entre otros, situación que afecta el mejoramiento en la calidad de la educación, y que paradójicamente es uno de los principales aspectos contemplados en el Plan Sectorial.

La Universidad Distrital, participa en el cumplimiento del Programa Educación para la Era del Conocimiento, con proyectos encaminados a la Construcción Sede Central Facultad de Ingeniería; durante el 2003 terminó la ejecución de las metas programadas en las anteriores vigencias; mediante contrato de obra 005/99, celebró adiciones que generaron un incremento del 166% del valor del contrato, transgrediendo el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, constituyéndose en un hallazgo administrativo y disciplinario.

Así mismo, llevó a cabo el proyecto de Dotación de Laboratorios, en virtud del mismo, se firmo el contrato No. 025 de 2003 por valor de \$37.5 millones, que no cumplió con las especificaciones de software determinadas en el objeto del contrato. De igual manera, uno de los módulos, de este software, requiere para activarlo de una licencia de funcionamiento cuyo costo aproximado es de US\$14.000, la cual no se tiene y sin embargo sí se firmó el Acta de Recibido a Satisfacción.

La Contraloría de Bogotá, igualmente adelantó un estudio¹⁶ sobre el Proceso de Integración de los Establecimientos Educativos, adoptado mediante Resolución 2101 de 2002; para el efecto la SED llevó a cabo el proceso de integración de 502

¹⁵ Informe Sectorial "Calidad y Cobertura de la Educación en Bogotá, Contraloría de Bogotá D.C. 2003.

¹⁶ Encuesta de Percepción sobre el Proceso de integración de los Establecimientos Educativos oficiales del Distrito, dirigida a los rectores y coordinadores de la Instituciones Integradas en la ciudad. Ficha Técnica: Encuesta realizada por la Subdirección de Análisis Sectorial de Educación de la Contraloría Distrital; Fecha de realización: entre el 4 de agosto y 5 de septiembre de 2003; Tamaño de la población: 1576 funcionarios; Unidad de Muestreo: Rectores y Coordinadores de los Instituciones Educativas Integradas; Tamaño de la muestra: 697 funcionarios; Procedimiento de muestreo: aleatorio simple; Instrumento Estructurado; Método: encuesta por correo; Alcance: el Distrito Capital; Error de muestreo +/-3%; Nivel de Confianza 97%;

Establecimientos Educativos en 200 Instituciones Educativas, a través de la fusión de dos o más entidades en una sola (ver cuadro), que sumadas a los Establecimientos que no requirieron del proceso, totalizan 363 Instituciones Educativas Oficiales en Bogotá. Este proceso tuvo en cuenta criterios como 1) cobertura actual y posibilidad de ampliación 2) continuidad del servicio educativo: un año de preescolar, nueve de educación básica y dos de educación media 3) localización cercana y fácil acceso.

Este proceso ha traído consigo una sobrecarga laboral a los funcionarios directivos, administrativos y docentes, producto de una mala definición de parámetros de personal por alumno, conllevando a una disminución en la calidad de la educación y a su vez, eleva los riesgos de salud física y mental de los maestros; en razón del desgaste que ocasionan las extensas jornadas y el alto número de alumnos por curso y grupos que debe atender cada docente.

En el estudio adelantado por la Contraloría de Bogotá¹⁷, el 60% de los directivos docentes consideran que la integración de los Establecimientos Educativos Oficiales del Distrito ha traído consigo traumatismos para el buen desempeño de su gestión administrativa, por cuanto los parámetros establecidos para la asignación de funcionarios no corresponden a las necesidades de sus Instituciones, generando con ello sobrecarga laboral e inadecuada asignación de recursos.

Alumnos y maestros preveen que en las Instituciones Educativas Oficiales del Distrito, la deserción escolar aumentará sustancialmente, en razón de que los desplazamientos de los estudiantes de su lugar de residencia al plantel, generan mayores costos a sus familias en el transporte de los escolares y en la adquisición de nuevos uniformes, dado que la situación económica de las mismas es bastante precaria.

El programa de “rotación de aulas” que se implementó para aumentar la cobertura educativa en la ciudad, y que pretende optimizar el uso del espacio físico en los planteles, ha conllevado a que los alumnos deban recibir sus clases en los laboratorios de química o física, aún cuando las asignaturas a tomar no correspondan a esas materias y más preocupante, que dos grupos diferentes deban recibir clase simultáneamente en la misma aula¹⁸.

Adicionalmente, el esfuerzo que deben desarrollar algunos maestros de los planteles oficiales, a quienes no solo les corresponde la asignatura que tradicionalmente han orientado, sino que deben retomar áreas nuevas. Sumado a lo anterior, el tiempo que

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ Mesa de discusión sobre Reordenamiento Institucional organizada por la Contraloría de Bogotá, con la presencia de 63 alumnos pertenecientes a los Consejos Directivos de los CEDs en 19 localidades, el día 21 de agosto de 2003

deben dedicar a la preparación de clase, la investigación, la orientación académica, la preparación y calificación de evaluaciones; así como la orientación para el desarrollo personal en cada uno de sus numerosos grupos, lleva a plantear como interrogante si ¿Estaremos apuntando a mejorar la calidad educativa proporcionada en las instituciones oficiales del Distrito?

Brindar calidad en la prestación de un servicio, demanda un gran compromiso por parte de los servidores y desde luego, disponibilidad suficiente de recursos para cumplir con el cometido. Sin embargo, siendo el primero, un elemento del que sin duda se dispone por la SED, el segundo, la disponibilidad y suficiencia en los recursos, no se hace evidente, toda vez que el 33% de la planta de directivos docentes, maestros y administrativos aprobada mediante el Decreto 496 de 2002, se encuentra incompleta.

En términos generales la SED, en su esfuerzo por dar cumplimiento al objetivo estratégico de incrementar la cobertura, mediante el proceso de reordenamiento institucional, ha expuesto a que el mejoramiento en la calidad del servicio se vea afectado directamente. El aumento de la cobertura, que en teoría se ha logrado a través de la integración de los Establecimientos Educativos Oficiales del Distrito, sacrifica la calidad y la eficiencia en la prestación del servicio educativo, toda vez que las condiciones ideales de espacio y logística, no se están proporcionando para la óptima transmisión y receptividad del proceso de aprendizaje.

2.2.1.3 Gestión en Salud

El objetivo Justicia Social, como lo afirma la administración, se sustenta en la equidad y procura, para los grupos más vulnerables y desprotegidos de la ciudad, el acceso a servicios básicos, a infraestructura urbana y condiciones mínimas de nutrición, salud, educación y habitación.

En la parte que corresponde a la Gestión en Salud, la Secretaría Distrital de Salud coordina los programas, “Identifiquemos para la Solidaridad en el componente Redes Sociales y de Servicios, Nutrir para el Futuro y Salud con calidad”.

El programa Salud con Calidad es el de mayor asignación de recursos dentro del objetivo, representando el 76.6%; en él se ejecutan proyectos prioritarios que buscan aumentar coberturas de afiliación a la seguridad social en Salud, acceso a los planes de beneficios y mejoramiento de la calidad y eficiencia de los servicios de salud.

Son cinco proyectos los que adelanta la Secretaria de Salud para dar cumplimiento a las metas de este programa, uno de ellos es de Aseguramiento y prestación de

servicios de salud a la población vulnerable. Este proyecto logró dar continuidad a 1'286.532 afiliados al régimen subsidiado y la afiliación de 344.469 nuevas personas en el corrido del Plan de Desarrollo; la prestación de 3'642.463 servicios de atención ambulatoria de los 7'437.860 programados para un cumplimiento de 49% razón por la cual se ha programado el saldo, 2'659.907 servicios de atención ambulatoria para el 2004.

Se programaron 11'431.669 acciones de promoción y prevención de las cuales se ejecutaron 2'734.191 para un cumplimiento del 24%. Para la vigencia de 2004, igualmente se programaron 4'918.384 acciones, lo cual demuestra que la meta inicialmente establecida se redujo en un 33%.

Con el proyecto Mejoramiento de la Calidad en la prestación de servicios de salud, se ha logrado brindar 4.878 asistencias técnicas a IPS en el Distrito Capital en desarrollo del sistema obligatorio de garantía de la calidad; se concluyeron 1.501 investigaciones administrativas contra las IPS por fallas en la calidad de la prestación de los servicios de salud de 1.610 programadas para un cumplimiento de 93,2%.

Igualmente se programó la meta de Visitar y acreditar 4.785 establecimientos en el cumplimiento de requisitos esenciales, de las cuales se visitaron y acreditó 2.040 establecimientos para un cumplimiento de 43%; no obstante su bajo cumplimiento, esta meta no fue programada para la vigencia 2003.

En el aseguramiento de la población a los regímenes de seguridad social en Salud, los esfuerzos del programa se encaminaron a garantizar la continuidad y ampliación de coberturas de afiliación al Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable de la ciudad así como el fomentar una adecuada cultura de la afiliación en salud.

Al respecto la Contraloría efectuó un análisis a la cobertura de aseguramiento en Bogotá¹⁹, de lo cual se pudo establecer lo siguiente:

1. La población de Bogotá representa el 15.3% de la población nacional²⁰, de la cual según datos de la Secretaría Distrital de Salud, el 74.4% se encuentra afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), de la siguiente forma: el 68.5% al Régimen contributivo (3.825.490 personas), el 26.1% al Régimen Subsidiado (1.314.079) y el 5.3% a regímenes especiales (262.931 personas).

¹⁹ Evaluación a la Base de Datos del Régimen Subsidiado en el Distrito. Contraloría de Bogotá, Diciembre 2003.

²⁰ Secretaría de Salud, Dirección de Aseguramiento- Dirección de Desarrollo de Servicios. Área de análisis y políticas de la oferta.

Cuadro No. 9
POBLACION DE BOGOTÁ, AFILIADOS AL SGSSS Y PARTICIPANTES VINCULADOS O
POBLACION POBRE NO CUBIERTA CON SUBSIDIO A LA DEMANDA 1998 – 2003

AÑO	POBLACION TOTAL	AFILIADOS AL SISTEMA		POBLACION POBRE NO CUBIERTA CON SUBSIDIO A LA DEMANDA (VINCULADOS)
		CONTRIBUTIVO	SUBSIDIADO	
1998	6.049.013	4.023.927	915.502	1.527.771
1999	6.201.815	4.147.596	994.540	1.586.437
2000	6.378.928	3.581.977	1.043.968	1.602.898
2001	6.495.873	3.842.709	1.216.970	1.797.817
2002	6.635.960	3.383.441	1.292.259	1.702.155
2003	6.865.997	3.825.490	1.314.079	1.726.428

Fuente: Secretaría Distrital de Salud

2. Pese a los avances en cobertura de aseguramiento en Bogotá y a los millonarios recursos destinados al aseguramiento al Régimen Subsidiado, que entre 1998 a 2003 se giraron a las ARS y no obstante, según la Ley 100 de 1993 al año 2001, no debería existir participantes vinculados dentro del SGSSS, la realidad es que al año 2003, la Secretaría de Salud reportó un número aproximado de 1.726.428 personas en esta condición, es decir, que aún no han sido aseguradas y se encuentran en situación de riesgo por no contar con la certeza de un acceso efectivo a un servicio seguro y oportuno de atención en salud.

- Gestión de las Empresas Sociales del Estado

La Administración Mockus recibió los hospitales ya fusionados; durante el periodo 2001 a 2003 se continuó con el proceso de reestructuración de las demás ESE, entre el 2001 y 2002 los hospitales La Victoria, San Blas, San Cristóbal, Usaquén y Vista Hermosa y en el 2003 se inició el estudio de reorganización de los hospitales Occidente de Kennedy, Simón Bolívar, Tunal, Santa Clara, Meissen, Pablo VI Bosa, Suba y Usme. El propósito que se planteó fue el de disminuir los costos de producción y operación, en buena medida por el alto valor de las plantas de personal.

La política de salud pretendía con la transformación de subsidios a la oferta en subsidios a la demanda; eliminar la transferencia de recursos a los hospitales y que estos entraran a competir en el mercado como empresas autosuficientes. En la realidad los hospitales dependen de la contratación con el Fondo Financiero Distrital en Salud en más del 60% del total de ingresos corrientes considerando atención a vinculados, Plan de Atención Básica y otros servicios como atención prehospitolaria.

Por otra parte, los regímenes subsidiado y contributivo nunca han sido las fuentes principales de recursos para los hospitales de la red Distrital ya que solamente

aportan el 20.3% y el 2.6% de los recaudos por venta de servicios, y frente al ingreso total representan solo el 16.4% y 2.1% respectivamente. El recaudo se concentra en el tercer nivel de atención, puesto que tanto ARS como EPS han montado sus propias redes de servicios de baja complejidad generando con ello una integración vertical, que entra en contradicción con el postulado de libre escogencia entre prestadores y además, no permite una distribución equitativa de los recursos entre los diferentes actores del sistema.

Los modelos de pago establecidos tampoco han resultado favorables para los hospitales. Un estudio realizado sobre el Sistema de pago fijo global prospectivo por evento final que utiliza la SDS para contratar la atención de la población vinculada indica que las ESE habrían dejado de percibir \$64.800 millones desde noviembre de 1999 fecha en que se implantó este sistema.

Con respecto a la inversión en mejoramiento de la red, en el análisis puede verse que los recursos que se destinan para infraestructura y dotación son mínimos (alrededor del 2% de los egresos) e incluso algunos hospitales no presentan ninguna ejecución en estos ítems, es decir, los hospitales no tienen un margen de recursos propios suficiente para invertir en el mejoramiento de la calidad del servicio y con ello no pueden competir frente al sector privado como se busca en el marco normativo vigente.

En conclusión, los preceptos de la ley 100 de 1993 están lejos de cumplirse. La dependencia con el FFDS sigue siendo muy alta, la venta de servicios no cubre el nivel de egresos, y a pesar de que se incrementaron los recursos del régimen subsidiado con la ley 715 de 2001, estos no son significativos dentro de la financiación de los hospitales.

El total recaudado por los hospitales no muestra una dinámica de crecimiento y además los procesos de fusión y reestructuración no han logrado ahorros significativos en el nivel de gastos de nómina puesto que se sigue contratando personal por prestación de servicios y pagando indemnizaciones al personal retirado. Lo anterior conlleva a que persista el déficit presupuestal de los hospitales.

2.2.1 Gestión en Bienestar Social

La administración Distrital en la última década, ha realizado inversiones sociales y de infraestructura física para lograr que la población pueda acceder a los servicios básicos (salud, educación, bienestar social, servicios públicos domiciliarios y vivienda), mejorando su calidad de vida y de paso logrando consolidar y estructurar la ciudad.

La planificación del Bienestar Social es un proceso que demanda la verificación continua de las acciones emprendidas, máxime si se tiene en cuenta la crisis que ha afrontado nuestro país en los últimos tiempos, limitando de paso a un buen número de la población a gozar del bienestar y aumentando los niveles de pobreza y desigualdad social. En el caso de Bogotá, de acuerdo con los indicadores sociales reportados por el DANE y el DAPD,²¹ la línea de pobreza durante los últimos cinco años pasó de 32.4% a 52.26%.

La falta de unas verdaderas políticas en esta materia ocasionó que se llegara a esta situación, razón por la cual se observaba una falta de formulación, coordinación y ejecución de las políticas planteadas para atender el bienestar de las familias bogotanas. Muchos de los espacios de participación de los pequeños y los ancianos se veían limitados y por tal razón fue necesario emprender proyectos que permitieran de alguna manera restituir las necesidades básicas insatisfechas de la población, que en el año 2001 eran del orden de un 13.4% del total de la población de la ciudad.

Para analizar la ejecución y efectividad de las políticas implementadas que dieran solución a los problemas antes descritos, se evaluó el objetivo Familia y Niñez que procura la solución de gran parte de esta problemática. Este objetivo buscaba crear las condiciones para que Niños y Niñas puedan vivir su niñez y Apoyar los comportamientos solidarios de las diferentes formas de familia y sus integrantes.

La Administración a través de este objetivo, desarrolló una estrategia integral que comprendió cinco programas: Cartas de navegación para la política social, Educación para el amor y familias gestantes, Mundo para la niñez y la familia, Familias Educadoras y Desarmarnos para el amor.

De estos cinco programas el más sobresaliente es el Programa Mundos para la Niñez y la Familia, que buscó ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación inicial para niños y niñas de 0 a 5 años; crear y adecuar espacios y programas para el uso y disfrute de la ciudad por parte de los niños, niñas y demás miembros de la familia. Se le asignó un presupuesto para el 2003 de \$74.074,8 millones, de los cuales se ejecutaron \$74.052,2 millones equivalentes al 99,07%.

En este programa participa el Departamento Administrativo de Bienestar Social con cinco proyectos, dentro de los cuales el proyecto 7319 Mundos para la niñez de 0 – 5 años: educación inicial, programó dentro de sus metas, mantener 28.200 cupos en educación inicial los cuales se cumplieron de acuerdo con lo previsto; Así mismo se

²¹ Encuesta de hogares, datos recientes de la encuesta de calidad de vida. 2003.

logró en un 92% la meta de ampliar la cobertura en 5.000 cupos, garantizando su vinculación al grado cero.

En cuanto al fortalecimiento de las redes familiares y sociales, mediante la participación de 180.000 personas en actividades comunitarias, culturales, educativas, recreativas y deportivas en los centros de desarrollo comunitario, el DABS a través del proyecto 7187, cumplió sus metas en un 98,4% a través de sus 17 Centros de Desarrollo Comunitario CDC, en coordinación con el IDR, el IDCT y la Secretaría de Educación, ofreciendo actividades de formación, capacitación, recreación, deporte y cultura a niños y niñas.

El proyecto 6158 Servicios personales y aportes patronales es el de mayor asignación de recursos dentro de este programa, con \$36.692,8 millones, equivalente al 49,5% del total asignado al programa Mundos para la niñez y la familia para el 2003, de los cuales su ejecución fue del 83,7%. Estos recursos son para realizar pagos a servidores públicos de los centros operativos locales y /o unidades operativas locales.

El programa Educación para el Amor y familias Gestantes es el segundo en importancia, con el cual se pretende adelantar procesos de educación sexual y reproductiva en el marco del amor y la responsabilidad mutua, impulsando procesos de educación prenatal y de apoyo afectivo y psicológico a los miembros de las familias gestantes, el mejoramiento de los vínculos y las condiciones de vida de la madre gestante y/o lactante. Se le asignaron recursos por \$4.977,48 millones, con ejecución de \$4.977.12 millones equivalente 100% del total del presupuesto.

Los proyectos prioritarios en este programa los adelantó el Departamento Administrativo de Bienestar Social, uno de ellos es el proyecto 7317 Familias Gestantes: bebés sanos y deseados, el cual tuvo un cumplimiento de sus metas del 88.7%. Se logró atender en 5.630 cupos a mujeres gestantes y lactantes con apoyo nutricional, formación y capacitación en nutrición y hábitos de vida saludable.

De otra parte se capacitó a 13.428 mujeres y hombres en desarrollo personal, prevención de maltrato, desarrollo infantil y estimulación adecuada de las 20.000 que se tenían programadas, es decir que esta meta se cumplió en un 67.14%. De la meta capacitar a 23.000 mujeres y hombres en derechos sexuales y reproductivos se cumplió en un 81%, es decir, que se logró capacitar 18.748 personas.

El Fondo Financiero de Salud participa en este programa con dos proyectos. El proyecto 7433 Familias gestantes componente salud materno perinatal, el cual tenía programado cuatro metas que llegaron a 96,3% de cumplimiento en promedio. A través de este proyecto se logró ampliar en 238, de las 292 instituciones educativas

la estrategia intersectorial para la atención integral de los adolescentes, gestantes y lactantes. Se realizó el 100% del control a tamizajes programados con la prueba VDRL o RPR en gestantes para la detección temprana de Sífilis Congénita. Se implementó una estrategia masiva de comunicación en salud sexual y reproductiva y finalmente se analizó el 10% de los nacimientos ocurridos en menores de 10 a 14 años.

El proyecto 7434 Educación para el amor, componente salud sexual y reproductiva, tenía programadas seis metas, las cuales alcanzaron el 88,2% de cumplimiento. De las 11.200 personas que se tenía previsto informar y educar en prevención y control de enfermedades de transmisión sexual, SIDA y regulación de la fecundidad se logró capacitar a 8.400 personas. Se estableció vigilancia epidemiológica intensificada de SIDA en 710 unidades notificadoras; se implementaron en 400 instituciones educativas, estrategias intersectoriales de apoyo al fortalecimiento del proyecto de salud sexual y reproductiva.

En general este objetivo cumplió con los retos programados por la Administración para la atención de grupos poblacionales, en los que prevalecieron los derechos de los niños y las niñas, a través de la Red de Consejos Tutelares, se amplió la cobertura en educación inicial para niños y niñas en las diferentes localidades de la ciudad, se diseñaron estrategias para prevenir y atender a los niños y niñas víctimas de abusos sexuales y maltrato laboral.

2.2.2 En Infraestructura

2.2.2.1 *Gestión en Movilidad*

La Política de la Administración en materia de Infraestructura se relacionó con la ejecución de los proyectos del Objetivo Productividad y se ha concentrado fundamentalmente en la parte de Movilidad y Transporte, situación explicada en parte por la implementación del Sistema TransMilenio, hacia el cual se han canalizado recursos importantes tanto del presupuesto Distrital como de la Nación, con el fin de construir y adecuar la infraestructura física necesaria para el funcionamiento del Sistema de Transporte Masivo.

Las principales líneas de acción de la Movilidad corresponden al programa Movilidad Inteligente del Plan de Desarrollo, en el cual se ejecutaron los proyectos relacionados con la construcción, mantenimiento y rehabilitación de la malla vial, la construcción de troncales para el transporte masivo, plan maestro de ciclo rutas y espacio público.

El Instituto de Desarrollo Urbano – IDU es la entidad encargada de ejecutar los proyectos que tienen que ver con la malla vial de la ciudad que en la actualidad se encuentra en una situación lamentable. Dentro del Plan de Desarrollo Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado, se incluyeron seis proyectos relacionados con el tema así: Proyecto 5054 Recuperación y Mantenimiento de la Malla Vial, 7048 Ampliación y Mejoramiento de la Malla Vial, 7233 Apoyo Administrativo para la Unidad Ejecutiva Local –UEL- IDU, 7277 Construcción del Espacio Público y 7249 Gestión Ambiental de Proyectos IDU.

Las necesidades de recursos para atender este frente de inversión han sido estimadas en 7.22 billones de pesos corrientes de 2003, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

**CUADRO No. 10
NECESIDADES DEL SISTEMA VIAL DE BOGOTÁ**

TIPO DE VIAS	Tipo de Tratamiento	Necesidad en Millones
Arterias principales y complementarias (2056 Km carril)	Mantenimiento	73.954
	Rehabilitación	508.355
	Reconstrucción	328.540
Vías Intermedias 5.121 Km. – carril	Mantenimiento	185.553
	Rehabilitación	279.512
	Reconstrucción	2.504.498
Vías locales (6594 km carril)	Mantenimiento	115.907
	Rehabilitación	1.011.007
	Reconstrucción	2.217.187
Total sistema vial Km carril	Mantenimiento	375.414
	Rehabilitación	1.798.874
	Reconstrucción	5.050.225
TOTAL SISTEMA VIAL		7.224.513

Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano – IDU

Durante la vigencia 2003 el IDU programó inversiones en los proyectos citados anteriormente por valor de \$186.682,72 millones dentro de los cuales los de recuperación y mantenimiento de la malla vial (5054) y ampliación y mejoramiento de la malla vial (7048) fueron aforados con un presupuesto definitivo de \$146.397,53 millones, es decir apenas el 4.05% de las necesidades de recursos estimadas por el Distrito y citadas en el cuadro precedente.

La ejecución física de estos proyectos es aún más precaria. Efectivamente, a nivel de giros efectivos a 31 de diciembre se puede concluir fácilmente que el avance en materia de construcción, mantenimiento y reparación de la malla vial de la ciudad es realmente bajo.

El proyecto 5054 Recuperación y Mantenimiento de la Malla Vial muestra una ejecución presupuestal del 99.4%, sin embargo, los giros acumulados ascienden a \$26.450.33 millones lo que indica que sólo representan el 29.6% de lo ejecutado en el año. El proyecto 7048 Ampliación y Mejoramiento de la Malla Vial, presenta una ejecución presupuestal del 97.1% con giros de \$13.133.14 millones es decir el 23% de lo ejecutado. Lo anterior significa que la mayor parte de los recursos destinados a la malla vial de la ciudad, serán ejecutados durante la vigencia 2004, postergando en forma innecesaria la solución al grave problema del deterioro observado en las vías de la ciudad.

Según el Instituto, por el proyecto 5054 se mantuvieron en la vigencia 4.807.193 M2 de vía, de 4.933.160 M2 proyectados. En el mismo año se rehabilitaron 63.67 km/carril de 117.06 proyectados (54.39%) y se construyeron 104.14 km/carril de vía local de 145.61 programados (71.5%). Sin embargo, no obstante que la ejecución que muestra el Instituto es aceptable, las metas iniciales pueden encontrarse subvaluadas en consideración a que no tuvieron en cuenta la magnitud del problema, es decir, no se basaron en la cantidad real de malla vial deteriorada o susceptible de mantenimiento y reconstrucción.

En las arterias principales, existen 2056 kilómetros carril de vías que requieren labores de mantenimiento, rehabilitación o reconstrucción; en las vías intermedias 5.121 kilómetros carril y en las vías locales 6.594 kilómetros carril. En total – según la citada estadística- en la ciudad hay 13.771 kilómetros carril que requieren de intervención por parte del Distrito. Para el año 2003, como se mencionó antes, el IDU programó realizar mantenimiento a 4.9 kilómetros carril, rehabilitar 117.06 kilómetros carril y construir 145.61 kilómetros carril de vías. El total programado para ese año por el Distrito – IDU- fue de 267,57 kilómetros carril, incluyendo la construcción de vías nuevas, lo que indica un cubrimiento en metas de sólo el 3.89% de las necesidades totales reconocidas.

El proyecto 7048 Ampliación y Mejoramiento de la Malla Vial, por su parte, planteó para la vigencia del Plan de Desarrollo construir 65.32 Km-carril de vías arterias, de los cuales programó para el año 2003 la realización de 24.18 Km-carril, logrando el 68.2% de la meta. Adquirir a lo largo de cuatro años (2001-2004) 602 predios para la construcción de vías, de los cuales en la vigencia 2003 compró 241 de 255 proyectados, para un cumplimiento del 94.5%.

Este proyecto tuvo una asignación presupuestal de \$57.088.26 millones de los cuales se ejecutó el 97.1%; no obstante, los giros reales apenas se ubican en \$13.133.14 millones representativos del 23.7%, lo que indica una mínima ejecución física de las metas programadas.

En general, la política adoptada por el Distrito – IDU – en relación con la malla vial de la ciudad, no ha generado resultados positivos en la construcción, mantenimiento y reparación de las vías de la ciudad. Por el contrario, son lamentables las condiciones de la malla vial de Bogotá, mientras que los recursos destinados para este renglón, son insuficientes.

De acuerdo con información del IDU, la malla vial de la ciudad tiene una extensión de 15.324 kilómetros – carril de los cuales el 96% corresponde al Sistema Vial (14.469). De estos últimos, sólo el 27.10% se encuentra en buenas condiciones, mientras que el 40.24% presenta deterioros mayores y el 32.66% se encuentra en regular estado.

CUADRO No. 11
ESTADO ACTUAL DE LA MALLA VIAL
(Kilómetros)

TIPO	BUENA	REGULAR	MALA	TOTAL	%
Arterial	1.768,65	653,04	299,31	2.721,00	18.78
Local	1.740,02	2.747,40	4.670,58	9.158,00	63.20
Intermedia	417,92	1.332,12	861,96	2.612,00	18.02
TOTAL	3.926,59	4.732,56	5.831,85	14.491,00	100%
%	27.10%	32.66%	40.24%	100%	

FUENTE: IDU

En estas condiciones, y como ya se dijo anteriormente, se estima que para poner en óptimas condiciones el sistema vial se necesitan aproximadamente \$7.2 billones, cifra que contrasta con el presupuesto asignado por el IDU para el año 2003, que asciende a \$186.682,72 millones es decir tan sólo un 2.6% de los recursos que se necesitan.

CUADRO No. 12
PRESUPUESTO DE INVERSION DEL IDU EN MALLA VIAL

Millones de pesos

PROYECTO	PRESUPUESTO DEFINITIVO	PRESUPUESTO EJECUTADO	% DE EJECUCION
5054 Recuperación y Mantenimiento de la Malla Vial	89.309.27	88.753.55	99.4%
7048 Ampliación y Mejoramiento de la Malla Vial	57.088.26	55.431.08	97.1%
7233 "Apoyo administrativo de las Unidades Ejecutivas UEL"	328.66	328.66	100%
7277 Construcción del espacio público	39.707.83	37.881.73	95.4%
7249 IDU	248.70	248.7	100%
TOTAL	186.682,72	182.643,72	97.83%

FUENTE: IDU

La política pública del sector se ha orientado básicamente a construir el Sistema de Transporte Masivo para Bogotá en cumplimiento a lo ordenado en el Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto 619 de 2000 modificado por el Decreto 469 de 2003²²) que fijó como objetivos de movilidad el “Construir un sistema de transporte masivo que garantice la accesibilidad y movilidad funcional dentro del territorio Distrital y de este con la región”.

Esa política del Transporte Masivo, fue plasmada en el Documento CONPES 3093 de 2000 denominado “Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros de Bogotá”, en el cual se fijaron las reglas generales y las proyecciones operativas y financieras para la implementación del denominado Sistema TransMilenio, como componente flexible del Sistema de Transporte Masivo -STM- para Bogotá²³.

A 31 de diciembre de 2003, el Sistema ha puesto en operación la denominada Fase I en las troncales de la Calle 80, Avenida Caracas incluyendo el tramo Tunal y Autopista Norte. Así mismo se inició la operación de la Fase II con la puesta en marcha de la Troncal de las Américas y se inició la construcción de la infraestructura de las troncales NQS y Avenida Suba.

Se puede apreciar que en materia de movilidad se está dando cumplimiento a la política establecida por el Distrito para la estructuración y puesta en marcha del STM en la ciudad; sin embargo, los niveles alcanzados de implementación hasta la fecha (diciembre 31 de 2003) no son suficientes para cumplir con las metas programadas.

Efectivamente, de acuerdo con la programación inicial del Documento CONPES 3093 de 2000, la Fase I del Sistema TransMilenio, incluyó la construcción de 41 kilómetros carril en las troncales citadas, las cuales estarían totalmente terminadas en el año 2000, año en el cual deberían entrar en operación 470 buses articulados en las vías exclusivas citadas.

De la misma forma, la Fase II del Sistema pretendía construir 131,3 kilómetros carril de vía en 10 troncales cuya terminación se estimó para el año 2007; de éstas troncales, la Avenida de las Américas y la Avenida Suba entrarían en operación total en el año 2002, mientras que la Avenida NQS se construiría entre el 2006 y el 2007.

A diciembre 31 de 2003, TRANSMILENIO S.A. reporta la construcción de 42.4 kilómetros carril de la Fase I y 13 kilómetros de la Fase II (tramo de la Avenida de las

²² El Decreto 469 de 2003, el Distrito efectuó la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial expedido mediante el Decreto 619 de 2000.

²³ El otro componente del STM es el componente rígido que consiste en la construcción de la primera línea del metro y el tren de cercanías.

Américas), es decir un total de 55.4 kilómetros de los 87.7 que estaban programados para construir a esta fecha. Así mismo, se puede observar el incumplimiento en la puesta en operación de las dos fases así: la Fase I culminó la entrada en operación de los buses articulados en mayo 2 de 2002 y la Fase II sólo inició operaciones parciales en noviembre 8 de 2003, observando un retraso considerable que no le permitirá al Distrito cumplir con proyecciones iniciales de terminar la implementación del proyecto en el año 2016; por el contrario, se estima que la totalidad del Sistema sólo sea terminada en el año 2032.

Lo anterior demuestra que si bien la política pública implementada por el Distrito en relación con el STM se ha venido cumpliendo, el avance físico mostrado en tres (3) años de ejecución es mínimo. Por el lado del financiamiento, se observa que para la Fase I del Sistema los costos totales reales de infraestructura alcanzaron los \$865.362.83 millones de pesos constantes de 2003 (US\$318.12 millones de 2000) y que para la Fase II el costo de 42.3 kilómetros carril que se iniciaron alcanza los US\$626.23 millones de dólares de 2000 que sumados a lo que costó la Fase I, nos arroja un costo total para las dos fases del Sistema de US\$944.35 millones de dólares de 2000. Esta situación significa que para construir el 21.78% de la totalidad de vías del Sistema (84.5 kilómetros carril), se ha gastado el 47.94% de los recursos asignados.

En estas condiciones, se encuentran fallas en el proceso de planeación inicial del Sistema TransMilenio especialmente en lo relacionado con el esquema financiero propuesto; de acuerdo con las estimaciones señaladas en el documento CONPES 3093 de 2000, las troncales Américas, NQS y Avenida Suba tenían un costo total en infraestructura de US\$272,2 millones de dólares de 2000 mientras que los costos reales muestran un valor de US\$626.23 millones de dólares de 2000, lo cual representa una subestimación del 230.06%²⁴.

Por lo anterior la construcción y adecuación de la totalidad de troncales de la Fase II del Sistema, pueden significar al Estado recursos totales del orden de los US\$1.950 millones de dólares de 2000²⁵, lo que significa que el monto inicialmente calculado para financiar la infraestructura de la totalidad del Sistema apenas cubre el valor de las troncales de la Fase II, por lo que el Distrito y la Nación deberán aportar los recursos adicionales necesarios para culminar la totalidad del Sistema. Este

²⁴ Estimaciones realizadas por TRANSMILENIO S.A. en el documento Plan Marco del Sistema TransMilenio. Bogotá D.C. noviembre de 2003.

²⁵ La cifra fue estimada a partir del costo real en que se construirán las troncales Américas, NQS y Suba informado por TRANSMILENIO S.A. en el documento "Plan Marco del Sistema TransMilenio". Este costo, como se evidenció, es del 230.06% en relación con los proyecciones realizadas por el Documento CONPES 3093 de 2000 y teniendo en cuenta que la administración construyó solo 42.3 kilómetros carril de vía de los 131 programados para construir en esta fase.

comportamiento indica además, que los recursos programados para la totalidad del STM, incluyendo la primera línea del metro y el tren de lejanías, sólo alcanzarán para la construcción del componente flexible y que estos otros componentes no podrán ser construidos²⁶.

Dentro del Plan de Desarrollo se incluyeron los siguientes programas y metas prioritarios para el periodo 2001 – 2004 que son manejados por TransMilenio así:

Cuadro No. 13
PROGRAMAS DEL PLAN DE DESARROLLO 2001-2004

OBJETIVO	PROGRAMA	PROYECTO	METAS	2001	2002	2003	2004	total
Productividad	Movilidad Inteligente	7223- Operación y control del sistema de transporte	Controlar 900 vehículos a través de un centro de control automatizado	422 vehículos	289 vehículos	44 vehículos	145 vehículos	900 vehículos
			Movilizar el 20% de los viajes en transporte público en el sistema de transporte masivo TransMilenio	10% de los viajes	6.4% de los viajes	0.26% de los viajes	3.74% de los viajes	20% de los viajes
		7251- Gestión de Infraestructura del Transporte Público	Gestionar 30 kilómetros de troncal en su construcción y adecuación	0	10 Km de troncal	32 Km de troncal	0 Km de troncal	42 Km de troncal
			Expandir 1 centro de control capaz de atender la totalidad del sistema			Expandir 1 centro de control	Expandir 1 centro de control	1 centro de control

Fuente: Informe de Gestión Sector Infraestructura y Transporte Vigencia 2003 – Contraloría de Bogotá

Con el Proyecto 7251 “Gestión de infraestructura del Transporte Público”, la meta principal es la de gestionar la construcción de 30 kilómetros carril como se observa en el anterior cuadro. Durante la vigencia fiscal de 2003, TRANSMILENIO S.A. a través del IDU inició la construcción de las troncales Américas, NQS y Avenida Suba. El avance físico sólo se logró en la troncal de las Américas en la cual se culminó la construcción de 13 kilómetros carril incluyendo el tramo de la calle 13; en las troncales restantes TRANSMILENIO S.A. sólo gestionó la adjudicación de contratos por parte de IDU, sin mostrar avance físico alguno.

Durante la vigencia del Plan, la administración sólo logró la construcción de 23 kilómetros carril (10 en el año 2002 y 13 en el 2003), de los 42 Kilómetros carril que tenía previsto construir hasta el año 2004.

²⁶ El costo total estimado para el Sistema de Transporte Masivo – STM- incluyendo la primera línea del metro y el tren de cercanías es de US\$4.105 millones de dólares.

En relación con el avance financiero del proyecto, para el año 2003 se presupuestaron para este proyecto \$248.444.14 millones de los cuales se ejecutó el 98.21%; sin embargo, los giros efectivos sólo alcanzan \$102.214.46 millones es decir el 41.89% de lo ejecutado, de tal forma que la mayor parte del presupuesto quedó en el rubro de reservas presupuestales para el año 2004

Con el proyecto 7223. “Operación y Control del Sistema TransMilenio”, al igual que en el proyecto 7251, se ejecutó el 62.20% de lo presupuestado para la vigencia de 2003 pero realmente se giro el 24.82% de tal forma que la mayor parte de los recursos aforados quedaron como cuentas por pagar para la vigencia de 2004 en cuantía de \$3.680.74 millones.

La primera de las metas planteadas para este proyecto consiste en controlar al finalizar la vigencia 781 vehículos mediante un centro de control sistematizado. A 31 de diciembre se controlaron un total de 755 buses, de los cuales 486 corresponden a buses troncales y los restantes 269 corresponden a los buses alimentadores.

En cuanto a la meta planteada de movilización de pasajeros, durante la vigencia 2003 se movilizó el 16.66% de los viajes en transporte público en el Sistema TransMilenio.

Las metas planteadas de este proyecto no fueron cumplidas en su totalidad debido principalmente a que al finalizar la vigencia 2003 no entraron en operación los servicios de alimentación en las cuencas de la Troncal Américas.

La Secretaría de Transito y Transportes – FONDATT es otra de las entidades que participa en este sector; durante la vigencia del Plan ha venido ejecutando 6 proyectos enmarcados en los objetivos Cultura Ciudadana, Productividad y Gestión Pública Admirable.

Para el objetivo productividad se asignaron específicamente el 59.11% de los recursos de la entidad es decir \$43.583,9 millones siendo el proyecto 7254 “Expansión y mantenimiento del sistema integral de control de tránsito en Bogotá” el más representativo.

Este proyecto fue orientado hacia varios frentes de la actividad misional de la Secretaria, con ocho (8) metas, algunas de las cuales se analizan a continuación. Se pretende disminuir el parque automotor circulante mediante medidas de reestructuración, regulación y control; así mismo se pretende aumentar el número de semáforos y disminuir el déficit de señalización vial de la ciudad.

De la meta Avanzar al 30% en la señalización de la ciudad, con respecto a las necesidades a junio de 2001 y garantizar el mantenimiento de las señales existentes, se pudo establecer que de acuerdo con los estudios de expansión realizados por la Secretaría de Transito y Transporte con un cubrimiento del 30%, la ciudad presenta una déficit considerable en la señalización tanto de tipo horizontal como vertical.

Según los estimativos de esta entidad el déficit de señalización sobre pedestal a junio de 2000 es de 16.851 señales (para el 30% del estudio), de las cuales 2.655 (15.76%) se ubican en la localidad de Puente Aranda. Las necesidades totales de la ciudad pueden alcanzar las 53.076 señales sobre pedestal.

En relación con las señales informativas elevadas, los estudios han demostrado que dichas señalización en la totalidad de la red vial principal de la ciudad tienen un costo de \$25.000 millones, sin tener en cuenta la red secundaria²⁷.

En señalización horizontal la entidad requiere de unos \$10.000 millones para atender la demarcación de las vías que presentan los requerimientos más urgentes, dentro de los cuales se encuentran 2.000 zonas escolares que suponen un costo de \$4.000 millones.

De acuerdo con la planeación realizada por la entidad, para el año 2003 el FONDATT programó atender el 23.7% de las necesidades detectadas a junio de 2002, es decir ubicar 12.579 señales. La meta se ejecutó de la siguiente manera: se instalaron 8.606 señales verticales en vía y 236 señales verticales en ciclo rutas, para un total de 8.842 señales con un cumplimiento del 70.29%; sin embargo, en relación con las necesidades reales, la meta sólo representa un cubrimiento del 16.66%, siendo este porcentaje realmente bajo según las necesidades detectadas.

Asimismo, se instalaron 48 señales informativas elevadas (en las localidades de Usaquén, Chapinero, San Cristóbal, Santa Fe, Fontibón, Engativá, Suba, Teusaquillo y Los Mártires), que tan sólo cubren una parte mínima de los requerimientos detectados.

En cuanto a la señalización horizontal de vías, la STT informa que se demarcaron: 203 zonas escolares de las 2.000 que existen sin demarcación, para un cubrimiento del 10.15%; 119 intersecciones semaforizadas de las 500 detectadas y 10 Km de corredores principales de los 20 existentes.

²⁷ Formulación de Proyectos de Inversión. Banco de Programas y Proyectos del Distrito. Proyecto Expansión y Mantenimiento del Sistema Integral de Tránsito en Bogotá – Secretaría de Transito y Transportes de Bogotá

De la meta expandir la red semafórica en 26 intersecciones garantizando el mantenimiento de la misma, la información reportada por el FONDATT, a 31 de diciembre es que se instalaron 11 intersecciones semaforizadas, en las localidades de Chapinero, Ciudad Bolívar, Kennedy, Fontibón, Suba y se formalizó un contrato para la instalación en 52 intersecciones más de la ciudad, que se implementaran durante el 2004.

La meta que inicialmente se programó era la de instalar 11 intersecciones semaforizadas, de tal forma que el cumplimiento de la meta se ubica en el 100%. No obstante, al año 2000, la ciudad presenta un déficit de 250 intersecciones que requieren de semaforización, lo que indica la escasa cobertura que presenta la meta para el 2003 (4.4%)²⁸. Incluso, en el supuesto que se ubiquen las 52 intersecciones planeadas para el 2004, el resultado sigue siendo mínimo, pues en los dos años sólo se cubriría el 25.2% de las necesidades, sin tener en cuenta la expansión de la ciudad.

Para garantizar el 100% la operación del sistema de semaforización así como su mantenimiento y los elementos que se integren al mismo como por efecto de su expansión se ha cumplido de acuerdo a lo programado. Los recursos estimados anualmente para cubrir sólo el mantenimiento de la red actual son de \$12.000 millones de pesos de 2000.

El Plan Maestro de Ciclorrutas – PMC, desarrollado por el IDU, superó en un 215% la meta física programada para el período 2001-2004; la meta formulada para el periodo ascendía 32 kilómetros, esta presenta una ejecución física a junio de 2003 de 69 kilómetros; la inversión alcanza una ejecución efectiva del 88,5% que equivale a \$2.831.55 millones, resultado que visto desde el punto financiero y de gestión es eficaz, aunado a ello, la contribución socioeconómica que puede generar en la salud, en el medio ambiente y en la economía que trae consigo la implementación de este tipo de proyectos es elocuente, sin embargo el fin exclusivo del proyecto no son las obras, es un medio que debe ser complementado con otro tipo de estrategias y proyectos que conduzcan a incidir en los hábitos y cultura de la población, mediante la información y promoción al ciudadano sobre su uso y ventajas; por lo tanto la efectividad del plan maestro de ciclorrutas depende de la eficiencia y eficacia en que se complementen las obras y las estrategias, programas y proyectos de promoción, publicidad y divulgación del PMC.

2.2.2.2 *Gestión en Vivienda*

²⁸ Esta cifra no incluye 170 solicitudes de la comunidad sobre instalación de semáforos, con lo cual el déficit puede aumentarse a 420 intersecciones.

Existe consenso en considerar que uno de los problemas más serios que enfrenta la población en nuestras grandes ciudades es el de la vivienda. Los antecedentes de planificación del subsector en Colombia se remontan al año 1.932 con la creación del Banco Central Hipotecario, no obstante sus políticas no tuvieron los resultados esperados y fue perdiendo vitalidad hasta su extinción.

En la última década, el desarrollo del sector de la vivienda social ha girado en torno a la política de subsidio, que surgió con la transformación del ICT en INURBE, como Organismo Eje del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social²⁹. A partir de este momento el Estado se propone implementar la entrega de subsidios individualizados para la adquisición de la vivienda o colectivos para la realización de programas asociativos que demuestren la tenencia de un lote de terreno y una capacidad de un ahorro programado como parte de la cuota inicial en la financiación de la vivienda.

La política de vivienda que es ejecutada en el Distrito básicamente por la Empresa METROVIVIENDA, contó durante la vigencia de 2003 con un total de \$41.323,34 millones, cifra que apenas representa el 4.26% del total de los recursos destinados para el rubro de inversión en el Sector de Infraestructura y transporte³⁰

El Decreto 440 del 2000³¹, estableció como estructura fundamental del plan de desarrollo “Bogotá, Para Vivir Todos del Mismo Lado”, siete objetivos macro con sus respectivas políticas, estrategias, programas y metas a desarrollar en la vigencia 2001 – 2004.

Conforme a lo anterior, aparecía como uno de los puntos esenciales del plan en el sector de vivienda, el objetivo “Productividad” programa “Bogotá crece con razón”, con la meta aumentar la oferta de suelo urbano en 545 hectáreas en Bogotá y la región³², meta que en gran medida la desarrolló Metrovivienda.

²⁹ Acuerdo 7 de 2001 por el cual se dictan disposiciones sobre el otorgamiento y administración del subsidio familiar de vivienda aplicables al mejoramiento de vivienda de interés social, acuerdo 17/2000 aplicable a hogares víctimas de la violencia, acuerdo 18/2000 aplicable a hogares ubicados en zonas de desastre o calamidad pública.

³⁰ Funcionalmente, el Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital – FAVIDI- ha sido clasificado en el sector de la vivienda; sin embargo, el presupuesto de inversión de esta entidad por \$32.314.46 millones está destinado en su totalidad al pago de cesantías a los afiliados, razón por la cual no se incluyó en el análisis de los recursos destinados al sector vivienda.

³¹ Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2001-2004 “BOGOTÁ para VIVIR todos del mismo lado”

³² Para el cumplimiento de esa meta se contaba con el concurso de la Empresa de Renovación Urbana - ERU, la cual desde la fecha de su creación no ha contado con recursos para su funcionamiento.

El instrumento para garantizar un desarrollo habitacional adoptado por el Distrito, es la generación de suelo urbano de calidad, el cual fue plasmado en el POT. El Distrito a través de Metrovivienda³³ viene ejecutando actividades en este sentido, sin embargo, los resultados de la gestión producto del desarrollo de programas y proyectos ejecutados por la entidad han tenido muy bajo impacto en la población necesitada.

Las posibilidades reales de obtener la cantidad de suelo urbano que se consideraba disponible para la expansión según el POT, son más escasas de lo previsto. Es así como de acuerdo con el balance actual de las áreas disponibles³⁴, en el sur de la ciudad la expectativa de suelo para expansión se ha reducido cerca de un 30% de las estimaciones iniciales, en la zona occidental el suelo de expansión prácticamente esta agotado y en el norte ha sido restringido para reserva forestal y suelo rural.

Con la creación de Metrovivienda, el Distrito buscaba que la ciudad tuviese un banco de tierras para enfrentar parte del déficit de vivienda y erradicar la proliferación de urbanizaciones subnormales. Se inicia así un nuevo ciclo en la historia de la Vivienda de Interés Social, en el que se promueven proyectos con viviendas económicas enmarcadas en el diseño urbano de la ciudad, mediante proyectos de ejecución directa y asociativos.

Los proyectos de inversión, que la entidad ha venido desarrollando son los denominados: “Ciudadela El Recreo METROVIVIENDA”, “Ciudadela el Porvenir”, “Ciudadela Campo Verde” ubicados en la localidad de Bosa y “Ciudadela METROVIVIENDA Usme” ubicado en la localidad de Usme. El convenio de socio para el Proyecto “Campo Verde” se concretó durante la vigencia 2002. También se encuentra adelantando el proyecto Tercer Milenio de acuerdo con los decretos 035 de febrero 12 de 2003 y 213 de julio 9 del mismo año.

Para esta entidad se observó una asignación presupuestal en el trienio de \$65.582 millones y una ejecución final de \$51.011 millones que representaron el 77.8%. Este nivel de ejecución es comparable con el nivel de cumplimiento de sus metas que representa el 75.99% para los tres proyectos desarrollados y las 8 metas mediante las cuales se propuso la empresa realizarlos.

Este monto de ejecución representa el 1.98% del valor ejecutado para el total del objetivo de productividad el cual fue de \$2.577.288.57 millones, resultando ser muy poco significativo como inversión directa en vivienda frente al grueso de inversión para infraestructura y productividad de la ciudad.

³³ La empresa cuenta con cuatro proyectos urbanísticos: Ciudadela El Recreo Metrovivienda Bosa, Ciudadela El Porvenir Bosa, Ciudadela Campo Verde – Bosa, Ciudadela Metrovivienda Usme – Usme

³⁴ DAPD, Documento “política Habitacional para la ciudad Región” abril de 2003

Un examen detallado de las metas que se refieren directamente a la adquisición y adecuación de tierras para la producción de vivienda social, se presenta a continuación conforme a la información de seguimiento del plan de desarrollo entregada por el DAPD.

Básicamente la empresa Metrovivienda realizó tres proyectos la compra de tierras, habilitación de los superlotes para la construcción de vivienda de interés social y el desarrollo de proyectos urbanísticos.

En el primero se programó la adquisición de 127 hectáreas brutas de tierra en áreas de expansión de lo cual han sido adquiridas 27 al final del trienio, para un cumplimiento del 21.26%. También adquirió la empresa 74 de 76 predios programados para el “Tercer Milenio” que representan el 97.36% de cumplimiento en esta meta, para un promedio del 81.09% de cumplimiento.

En el segundo proyecto de habilitación de superlotes, se programó habilitar en el trienio 180 hectáreas brutas para la construcción de infraestructura matriz y secundaria de las cuales solo se logró recuperar 55.45 hectáreas que corresponden al 30.81% de lo programado.

Finalmente en el proyecto de Desarrollos urbanísticos, habilitó solo 13.55 hectáreas brutas de tierra de las 140 programadas para la construcción de infraestructura primaria y secundaria en el proyecto ciudadela Nuevo Usme, que representan un bajo 9.68%. La otra meta de este proyecto cumplió al final del trienio con la selección de uno de los tres terrenos propuestos al principio del gobierno para desarrollo de proyecto urbanístico.

Concretamente y respecto de la meta propuesta en el decreto 440 de 2001 por medio del cual se adopta el Plan de desarrollo de la ciudad tenemos que la administración se propuso en este programa dar énfasis a la promoción de viviendas para familias con ingresos inferiores a dos SML y aumentar la oferta de suelo urbano en 545 hectáreas; esta meta alcanzó un nivel de cumplimiento del 72.84 % que totalizan las 397 hectáreas brutas adquiridas y 319 habilitadas a través de los proyectos desarrollados, es decir en el esfuerzo de obtención de tierra física acondicionada para la construcción de vivienda (ver cuadro No.14 preparado por la Dirección de Infraestructura de la Contraloría de Bogotá).

Con los proyectos urbanísticos y de vivienda: ciudadela campo verde, El Recreo, el porvenir y Usme la administración completa la meta propuesta de promover cuatro nuevas ciudadelas en el Distrito con focalización social. Sin embargo la Contraloría debe precisar que en términos prácticos de solución de vivienda para la franja social-

objetivo, solo se entregan al final de la Administración Mockus 5.700 unidades de vivienda como acumulado de la ciudadela El Recreo. En las ciudadelas El Porvenir, se potenciarán 3000 nuevas viviendas y en Campo Verde 6000 viviendas ³⁵.

Esta cantidad frente a las estimaciones del POT de 50.000 viviendas promedio anual- habida cuenta de proyecciones a diez años de 500.000 unidades que necesitaría Bogotá –representa solo un nivel de satisfacción final de la demanda del 3.8 % en el trienio.

Transcurridos cuatro años de la creación de ésta Entidad, el estado de los proyectos urbanísticos es el siguiente:

CUADRO No. 14
GESTIÓN DE METROVIVIENDA A DICIEMBRE 31 DE 2003

PROYECTO	Área Bruta Total Has	Área Neta Urbanizable has	Área Útil has l	TOTAL VIVIENDAS proyectadas	Viviendas Escrituradas	% de avance
Ciudadela El recreo	115,8	76,64	48,37	10.060	4.392	43,7%
Ciudadela El Porvenir	131,95	124,07	67,84	12.000	0	0,0%
Ciudadela Nuevo Usme	65	54,4	31,5	6.000	45	0,75%
Ciudadela Campo Verde	84,5	64,33	35,45	5.536	0	0,0%
TOTAL	397	319	183	33.596	4.437	13,1%

Fuente: Informes reportados como parte de la cuenta radicada a la Contraloría en febrero 15 de 2003.

- Ciudadela El Recreo Metrovivienda

El proyecto con área de 115 has. Brutas, contempla un área útil de 483.716 m² la cual a la fecha se encuentra habilitada. En la vigencia 2003 se ofertaron 35 lotes, 22 para vivienda VIP, 5 lotes para uso residencial general, 1 para vivienda institucional 5 de uso institucional, 1 para uso múltiple y 1 para parqueadero, escrituró 1.289 viviendas en la vigencia y durante los cuatro años 4.392 viviendas de las 10.060 estimadas, es decir, el proyecto tiene un avance del 44%

- Ciudadela El Porvenir-Bosa

Contempla la construcción de 9.918 viviendas, la gestión del proyecto urbanístico giró en torno al proceso de habilitación de las etapas 1 y 2 así como a la atención de

³⁵ Secretaría de Hacienda Distrital, Logros de la Administración Distrital en años 2001-2002-2003.

usuarios en lo que respecta, entre otros, a los trámites jurídicos de los terrenos en proceso de expropiación y a la comercialización de 10 manzanas.

- Ciudadela Nuevo Usme.

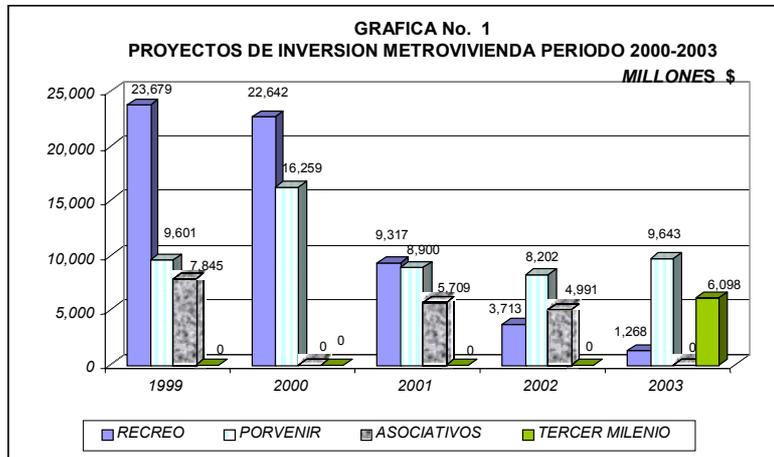
Con un área de 65 has, este proyecto es ejecutado mediante patrimonio autónomo cuyos recursos son administrados mediante un contrato de fiducia. El Grupo Auditor, observó que los recursos que se destinaron a gastos diferentes a procesos misionales fueron \$1.921.46 millones equivalentes al 41.93% del total de los gastos más representativos del patrimonio autónomo, porcentaje alto si se tiene en cuenta que la prioridad institucional está cifrada en la habilitación y posterior venta de lotes con el objeto de brindar solución al déficit de vivienda existente.

Es necesario resaltar que a cuatro (4) años de iniciado el Proyecto solamente se han escriturado 45 viviendas de las 6.000 estimadas para beneficiar a igual número de familias, lo que nos muestra un porcentaje de avance del 0.75%.

- Parque Tercer Milenio

Es un proyecto inscrito en la política de recuperación del centro de la ciudad, para su desarrollo se deben adelantar acciones de infraestructura física, presencia institucional y promoción sociocultural, algunas de ellas asumidas por diferentes entidades, (METROVIVIENDA, IDU, CODENSA ETB, EEB, DAPD, DABF) con el fin de generar cambios físicos, funcionales, culturales y socioeconómicos en el uso, movilidad, accesibilidad, seguridad y productividad del espacio público y privado del área en mención.

Se viene adelantando actividades contratadas relacionadas con estudios técnicos, diseños topográficos, diseños arquitectónicos, aprobación de normas para el DAPD, estudios de mercado, administración y vigilancia de los terrenos, realización de avalúos, estudios de títulos y adquisición de terrenos de las manzanas 3 y 10.



Fuente: cuenta presentada por las Entidades sujetas de control a la Contraloría de Bogotá, vigencia 2003.

2.2.2.3 Gestión en Espacio público

El Distrito a través del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP viene ejecutando actividades en pro de la recuperación del espacio público, sin embargo, los resultados de la gestión producto del desarrollo de programas y proyectos ejecutados por la entidad han tenido muy bajo impacto en la población necesitada.

Las competencias relacionadas con el crecimiento ordenado y el espacio público de la ciudad, son responsabilidad del Instituto de Desarrollo Urbano -IDU- en la construcción del sistema de espacio público³⁶; el Instituto de Recreación y Deporte – IDR- responsable de las áreas para recreación y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB- de las áreas de preservación hídrica y los procesos administrativos de recuperación del espacio público³⁷ a través de las Alcaldías Locales en coordinación con el DADEP y la Personería Distrital.

Durante los años 2001 a 2003 se realizó la construcción de los andenes componentes de las Troncales de TransMilenio, como lo son la Calle 80 (ya construidos con la vía), Avenida Caracas (en construcción), y próximos a construir: Autopista Norte, Calle 13 Américas, desde la Avenida Caracas hasta la Avenida Ciudad de Cali, los cuales forman parte integral de la adecuación de la troncal

³⁶ Andenes, alamedas, plazas, plazoletas, zonas bajo puentes.

³⁷ A febrero 28 de 2003 según oficio 2-2003-24039 de la Dirección de Apoyo a Localidades de la Secretaría de Gobierno se adelantaban 6.606 querrelas en las Alcaldías Locales, así: Usaquén 632, Chapinero 234, San Cristóbal 119, Santa Fe 92, Usme 131, Tunjuelito 116, Bosa 198, Kennedy 664, Fontibón 260, Engativa 2.489, Suba 619, Barrios Unidos 40, Teusaquillo 86, Mártires 147, Antonio Nariño 151, Puente Aranda 185, Candelaria 13, Rafael Uribe 351, Ciudad Bolívar 79, Sumapaz 0.

Avenida Norte Quito Sur, 20.33 kilómetros; Avenida Suba, desde la calle 80 hasta la avenida Ciudad de Cali, 9.75 kilómetros.

Lo anterior entrará a complementar el inventario de espacio público construido, el cual se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 15
INVENTARIO SISTEMA ESPACIO PUBLICO CONSTRUIDO

COMPONENTES	EJECUCION DE 1998 A 2002 M²	VALOR EN MILLONES DE \$
ANDENES	1313820	144520.1
ALAMEDAS	536611	59027.2
PLAZAS	36638	4030.2
PLAZOLETAS	23854	2623.9
ZONAS BAJO PUENTES	36362	3999.8
SEPARADORES	17800	1958.0
TOTALES	1965085	216159.2

PUENTES PEATONALES	
DIAGNOSTICADOS QUE REQUIEREN OBRA	15
CON ACTUALIZACION SISMICA	32
EN DIAGNOSTICO	39
CON MANTENIMIENTO RUTINARIO	4
EN BUEN ESTADO	62
PUENTES EN AV. AMERICAS POR DEMOLER	5
TOTAL PUENTES PEATONALES EN VIAS PRINCIPALES	157

Fuente: Informe de Gestión Sector Infraestructura y Transporte Vigencia 2003 – Contraloría de Bogotá

Asimismo, en el 2003 la administración distrital entregó al servicio la Plazoleta las Cruces, Plazoleta de la carrera 3^a con calle 18, andenes zona rosa; zona bajo puentes (Calle 53 por NQS, Av. Boyacá por Av. Primero de Mayo; Av. Boyacá con calle 80, vía peatonal de la calle 16, vía peatonal de la Calle 8 y 7, andenes entorno al INPEC y a la Secretaría de Transito.

Respecto a las inversiones realizadas por la entidad en promoción del cumplimiento de normas en el espacio público³⁸ sólo las personas con las que la entidad ha tenido contacto, ya sean mediante los convenios de sostenibilidad o por procesos de recuperación de espacio público, conoce reglamentos y normas de uso y disfrute del espacio público, lo cual representa un bajo índice, si se tiene en cuenta que estas comunidades representan un número pequeño de zonas de la ciudad³⁹.

2.2.2.4 Gestión en Servicios Públicos Domiciliarios

En el Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado” se consignan estrategias y proyectos direccionadas al mejoramiento de los servicios públicos, sin embargo, al finalizar la gestión del alcalde Mockus, los resultados en esta materia son deficientes, lo que conlleva a concluir que su gestión ha sido ineficiente en cuanto al logro de los objetivos inicialmente planteados. Esta apreciación se sustenta en los siguientes argumentos:

El Alcalde concibió la conformación de un comité sectorial de servicios públicos, encargado de definir las políticas sectoriales, coordinar las actividades de las empresas y verificar el cumplimiento de la política que se adopte. A pesar que el comité fue creado en el 2001, el objetivo fundamental por el cual se creó, no se ha cumplido; a la fecha no existen políticas sectoriales claras y direccionadas hacia el logro de la eficiencia en servicios públicos.

Igualmente el Plan de Desarrollo incluyó la puesta en marcha del Plan Maestro de Residuos Sólidos, no obstante, dicho plan no se tiene consolidado. Agrava la situación, las observaciones del Departamento Administrativo de Planeación Distrital sobre el proyecto, las cuales no han sido atendidas, hecho que a todas luces demuestra una gestión ineficaz, si se tiene en cuenta que de acuerdo con el señalamiento del Plan de Ordenamiento Territorial, desde el año 2000, se delegó en el Alcalde Mayor la tarea de adoptar mediante decreto los planes maestros de equipamiento y de servicios públicos.

De otra parte, en acueducto y alcantarillado, durante el periodo 2001-2003 se evidencia una disminución de la inversión en cobertura; sin embargo, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá reporta a 2003 una cobertura en acueducto del 100% y en alcantarillado de 92,0%, indicadores difícilmente confiables cuando la administración distrital no posee un censo de usuarios actualizado. Las empresas para determinar estos indicadores parten del censo de 1993 actualizado de acuerdo a sus criterios. Tan solo hasta el 2003 la EAAB contrató la realización del censo de usuarios.

³⁸ Proyecto 7229.

³⁹ Informe Integral Auditoria DADEP 2002.

En general, las empresas de servicios públicos reportan avances en cuanto a calidad. Específicamente para el caso de acueducto, el nivel de confiabilidad del producto que se consume es del 99%, indicando inicialmente que la poca inversión que se registra ha sido eficiente, excepción hecha de la inversión que se destina para el control de pérdidas de agua, por cuanto a pesar de haber ejecutado un valor representativo los resultados no son satisfactorios, por ejemplo de un índice del 36% en el 2001, pasó al 34.8% en el año 2002 y al 36,0% en el 2003.

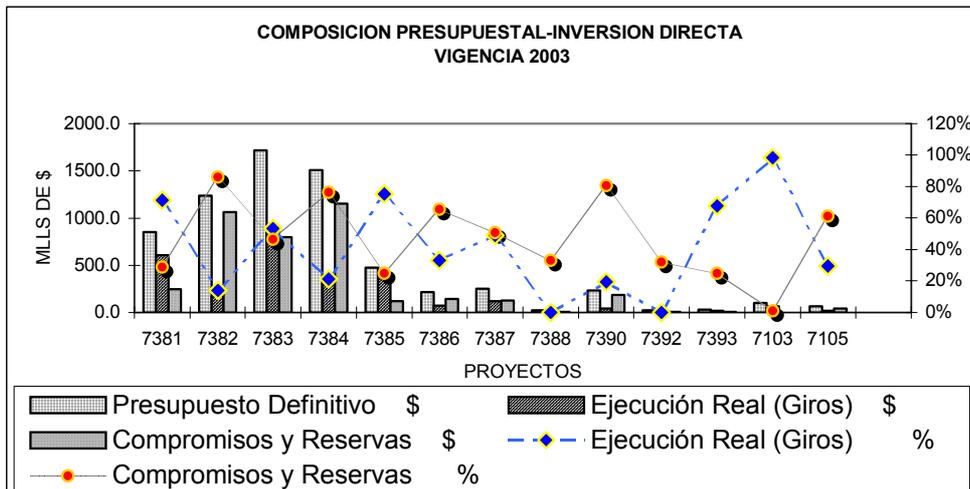
La Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, a pesar de haber estructurado su plan estratégico conforme a los objetivos generales del Plan de Desarrollo 2001-2003, los proyectos inscritos no cumplen con la metodología establecida por el Departamento de Planeación Distrital, deficiencia que impide un efectivo seguimiento y control sobre los mismos, denotando que no existe coordinación en el proceso de planeación entre las diferentes áreas de la empresa que garantice la coherencia y consistencia del plan estratégico con las metas del Plan de Desarrollo Distrital.

De 34 proyectos que conforman el Plan de Desarrollo de la ETB, el 5.88% (2 proyectos), "Implementación plan de numeración" y "Presupuesto SAP", no fueron objeto de asignación presupuestal, el 8.82% (3 Proyectos), "Mejoramiento y modernización Centro de Gestión", "Recursos humanos" y "Actualización versión SAP", pese a contar con la asignación de partidas presupuestales, no presentaron ejecución alguna, lo anterior hace que el cumplimiento de objetivos y metas no alcancen los logros propuestos, lo que demuestra carencia de planeación, seguimiento y control sobre los mismos. El 23.53% (8 proyectos) presentaron una ejecución inferior al 50.0%, el 61.76% (21 proyectos) presentaron ejecución superior al 50.0%. El 14.71%, no contemplan metas cuantificables y medibles, las metas están dadas en términos porcentuales sin establecer cual es el universo para poder cuantificar su medición.

De otra parte, en la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos para financiar los proyectos de inversión, relacionados con el Plan de Desarrollo " Bogotá Para Vivir Todos del Mismo Lado", vigencia 2003, se programó un presupuesto de \$ 6.735.5 millones, de los cuales, corresponde a una ejecución real (giros) \$2.691.1 millones, equivalentes al 40.8%, el restante 57.9% \$ 691.9 millones, corresponde a reservas que serán ejecutadas durante la vigencia 2004.

Tal como se puede apreciar en la siguiente gráfica, Nueve (9) de los proyectos presentaron bajos niveles de ejecución real, frente a lo programado, giros por debajo del 55%. Los proyectos, 7388 "Manejo y Tratamiento de escombros en el Distrito" y 7392 "Tratamiento de Residuos Hospitalarios Anatomopatológicos en Bogotá", presentaron ejecuciones nulas.

Gráfica No. 2



Presentan bajas ejecuciones, los proyectos Recuperación de Plazas de Mercado para la eficiente y competitiva prestación del servicio-7382, del 14.0%, Construcción de una Unidad de estabilización y una celda para el manejo de residuos peligrosos en Bogotá-7390, con ejecución del 19.3%, a la prestación del Servicio de alumbrado público en Bogotá-7384, con el 21.2%, Adecuación administrativa institucional-7105, con el 29.4%, Disposición y tratamiento de residuos sólidos no aprovechables-7386, con el 33.3%, Sistema de reciclaje mejorado para Bogotá-7387, con 48.9%, Gestión total de cementerios y hornos crematorios del Distrito-7383, con giros del 53.2%.

De los proyectos de inversión, tres (3) superaron el 60% de ejecución (giros) frente a lo aforado, como son: Control Social para el desarrollo de los servicios públicos el 67.8%, Campañas de prevención y separación en la fuente de residuos sólidos y demás servicios públicos en Bogotá-7381, del 71.2%, Gestión para el servicio público de aseo en Bogotá-7385, del 75.2% y el de mayor ejecución, el proyecto Optimización Tecnológica y Operativa-7103, con el 98.2%.

El bajo nivel de ejecución (giros) en la Inversión Directa, es originado, por la falta de estrategias oportunas en la planeación, programación y ejecución, incidiendo ello, en la ejecución física de los proyectos de inversión; tal situación vulnera lo estipulado en el Acuerdo 12 de 1994, Artículo 17º, que a la letra dice “- Presupuesto por Programas. Dentro del marco de la política económica en general y fiscal en particular, el Presupuesto Distrital, deberá expresar y traducir en apropiaciones, los objetivos, metas y prioridades del Plan de Desarrollo”.

Los proyectos no se encuentran bien formulados, a pesar de haberse suscrito los contratos 94 y 123 por \$17,5 millones y \$32,0 millones respectivamente, con el objeto de asesorar a la Unidad en la formulación, ejecución y evaluación de los proyectos de inversión. Evaluada esta contratación la Contraloría de Bogotá determinó que la suscripción de los contratos, no fue oportuna y conveniente, debido a la deficiente planeación, incurriendo en ineficiencia de la gestión, contraviniendo presuntamente lo establecido en los literales j y k del artículo 3º. De la Ley 152 de 1994.

Dentro del plan de desarrollo, el sector energético sólo se tiene en cuenta como proveedor de recursos, sin que sobre él se establezcan políticas públicas claras, encaminadas a dar aplicación al criterio de eficiencia económica, establecido en la Ley 142/94, falencia que se agudiza si se tiene en cuenta que la EEB fue excluida del comité de servicios públicos, bajo el argumento de que, por su función (Transmisión de energía), no es una entidad prestadora de servicio público, criterio erróneo, por cuanto el artículo 5 de la Ley 143 de 1994 lo considera como servicio de carácter esencial, obligatorio y solidario, de utilidad pública.

En la práctica, CODENSA, EMGESA y GAS NATURAL están por fuera del diseño y cumplimiento de los planes, programas y proyectos del Plan de Desarrollo. El Distrito Capital cuenta con una participación representativa dentro de la composición accionaria en “Canal Capital Ltda”, televisión regional que ha sido factor fundamental para difundir el Plan de Desarrollo, promover programación familiar, cultural, educativa y recreativa, igualmente conducto fundamental para fomentar la cultura al tributo como mecanismo para promover el desarrollo de la ciudad, sin embargo el indicador que mide el grado de audiencia o “rating”, muestra un marcado decrecimiento a partir del año 2000, pese a que los indicadores de confiabilidad y calidad de la señal se han mantenido en niveles del 98%.

2.2.2.5 Gestión en Medio Ambiente

En el Plan de Desarrollo “Bogotá Para vivir todos del mismo lado” el objetivo “Ambiente”, buscó mejorar en forma socialmente sostenible los factores ambientales de la ciudad que incidieran en la salud de las personas, la sostenibilidad de los ecosistemas y la productividad en el Distrito y arraigar culturalmente comportamientos de respeto por el medio natural y construido hacia una nueva relación sociedad ambiente”. Este Plan distrital, fue uno de los pilares para el direccionamiento de política ambiental en la ciudad, en el cual las diferentes entidades según correspondiera desarrollaron proyectos, e inversiones, cumpliendo las metas programadas en este.

Una de estas entidades y la principal fue el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente con la función principal de desarrollar el Plan de Gestión Ambiental de la capital -PGA. Los logros de esta gestión se centraron en elaborar el Plan con una proyección a 10 años y redefinir la política ambiental de la ciudad, lo cual conllevó la responsabilidad de enfrentar una mayor exigencia en este campo en donde debe incluir a mayor nivel temas como una gestión medio ambiental económicamente eficiente en el sentido de generar beneficios sociales comparables en sectores como educación, salud, empleo, vivienda y transporte. Esta protocolización del PGA se dio mediante el Decreto 061 de 2003 por el Alcalde Mayor.

El PGA constituye, una herramienta estratégica para la ciudad que brinda a largo plazo una estructura a las acciones que se deben abordar para lograr el objetivo general de trabajar en aras de lograr el funcionamiento del “sistema ciudad-región” con el fin de producir un ambiente saludable, seguro, propicio, estimulante, diverso, incluyente y participativo para el desarrollo integral del hombre a nivel individual y colectivo.

Se replantearon los convenios con las entidades del SIAC (Sistema de Información Ambiental de Colombia) y se definió el Sistema de Organización Ambiental. De estos convenios de planeación ambiental para la ciudad durante 2003, sobresale entre otros documentos el de Política para el establecimiento de parques Industriales ecoeficientes, el documento Marco para la implementación de convenios de concertación para una producción mas limpia, el documento de Política de producción sostenible, el Plan de ordenamiento y manejo de los cerros orientales, el Programa de parques minero industriales, el documento de Política de ecourbanismo, el de Política de desarrollo rural sostenible, y los Protocolos de recuperación de canteras y de recuperación de humedales.

De otra parte, es importante, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) adoptado por el Decreto Distrital 619 de 2000 y el de la revisión del mismo que se adelantó en el año 2003; sin embargo, al observar el Sector Ambiental y el grado de protección al patrimonio público natural y a los activos ambientales distritales, se puede decir que a pesar de las normas que regulan la gestión ambiental y establecen los controles a los diferentes factores que degradan el medio ambiente, no se denotan indicadores que muestren una mejora sustancial para el sector y para cada uno de los recursos naturales y el medio ambiente del Distrito Capital. En esta medida, la información configura un aspecto a mejorar como elemento para una medición adecuada y eficaz de la gestión ambiental.

El pasivo ambiental en Bogotá, es cada vez más grande, consecuencia de los vertimientos industriales y en especial los de origen doméstico que llegan sin mayor tratamiento a sus cuerpos hídricos; la pequeña y gran minería legal e ilegal que deja

su huella en el paisaje de manera casi imborrable; la contaminación atmosférica causada por diversas fuentes fijas y los más de 900.000 vehículos que diariamente circulan por la ciudad y que afectan el aire que respiramos así como las urbanizaciones legales e ilegales que, sin mayores controles, avanzan sobre áreas protegidas del Distrito Capital, en desmedro de su capital natural.

El programa goce sostenible estuvo dirigido a generar valores y compromisos cotidianos con el ambiente por medio de procesos educativos y estímulos en cambios de comportamientos y de vida. Los proyectos desarrollados durante el período 2001-2003 muestran un trabajo en pro de un mejoramiento de la calidad de vida para los ciudadanos en Bogotá, destacándose el esfuerzo por un reconocimiento y sensibilización respecto a temas como el Sistema de Áreas Protegidas, la recuperación y cuidado del recurso Hídrico en el que se mostraron los mayores avances, el trabajo para dar cobertura a toda la población se halla todavía a la expectativa de encontrar resultados favorables que no solo vinculen la acción de la aplicación de los proyectos al desarrollo humano en el momento evaluativo sino sean en mayor cuantía un proceso participativo del cual el bogotano pueda recibir un conocimiento familiar y eficiente.

Se destaca sin embargo la gestión, durante este año, del Jardín Botánico, mostrando unos resultados satisfactorios en la promoción y campaña de culturización ambiental en los niños y jóvenes, además de la acogida visiblemente positiva que ha tenido por parte de los adultos con las diferentes actividades de tipo educativo durante el 2003; algunas de ellas son las actividades pedagógicas sobre los humedales y el Sistema de Áreas Protegidas así como las exposiciones sobre diversidad de la flora en nuestro país.

A pesar de las cifras presentadas en el informe de gestión de la entidad y de observar que la mayoría de metas se han cumplido no se puede dar una opinión satisfactoria acerca de la gestión del Dama y en general de la dinámica ambiental en la ciudad. Los problemas aunque se han venido tratando en este periodo llevan una continuidad de mas de cinco años sin presentar un cambio significativamente satisfactorio, por el contrario muchos de estos se han agudizado con el paso de los años.

El impacto de las políticas ambientales finaliza en este período con negativa influencia, pues si bien bastantes proyectos se han elaborado para abordar la problemática social y ambiental de la ciudad, cada día se hace más evidente la brecha entre la pobreza y la necesidad de salvaguardar el patrimonio natural.

El resultado de proteger y preservar el sistema biótico de Bogotá debe generar una cadena de logros que beneficien a la comunidad; sin embargo no se ha logrado aún

en la Ciudad, llegar a un conocimiento claro por parte de la comunidad y las autoridades acerca de la interacción con los recursos naturales, algunas veces, este desconocimiento es tal que origina incremento en los problemas ambientales, ejemplo claro de este hecho es el enfrentamiento entre la recuperación de las áreas protegidas y las posibilidades de vivienda para muchas familias pobres. Situaciones que como ésta requieren la atención prioritaria del Estado a partir de la planeación y ejecución de soluciones inmediatas, pero también de la conciencia ambiental de la comunidad.

Se puede decir entonces que la política ambiental en la ciudad debe ser sometida a un juicio reflexivo, que contemple la importancia de lo que se discute en torno a la preservación de un medio y de una sociedad sana, tanto más cuando se plantea en el ámbito mundial y nacional, la erradicación de la pobreza entorno al desarrollo sostenible como piedra angular para el mejoramiento de la calidad de vida y la preservación de condiciones de desenvolvimiento favorables para las generaciones presentes y futuras.

2.2.3 En lo Institucional

2.2.3.1 Gestión Pública

El objetivo Gestión Pública Admirable en su conjunto logró un cumplimiento de sus metas del 80,6%, se considera acorde con la ejecución presupuestal alcanzada (84,9%). A continuación se detalla su cumplimiento en términos de la gestión alcanzada por los programas que lo componen:

El Programa Administración a la medida obtuvo un cumplimiento de metas programadas del 75,7%. Este programa incluyó cinco proyectos prioritarios destacándose el proyecto de Presupuesto Inteligente adelantado para dar cumplimiento al compromiso No. 3 de la Administración: evaluación de resultados de la gestión del 100% de las entidades y del impacto fiscal de las decisiones de gasto, el cual no se logró.

El proyecto 138 “Diseño e implementación de un sistema de costeo por productos como herramienta del presupuesto inteligente”, lo desarrolló la Secretaría de Hacienda con una ejecución física del 62.33%, se incumplieron las metas: Seleccionar un software de costeo como herramienta computacional para la implementación del sistema de costeo, programado a realizarse en el 2003 sin ejecución a diciembre y la meta de Implementación en 22 entes públicos del sector central y descentralizado del Distrito Capital, una Empresa Industrial y Comercial y una Empresa Social del Estado, el sistema de costeo basado en actividades ABC del

cual se programó diez para el 2003 y doce para el 2004 sin presentar ejecución a la fecha.

El proyecto 145 "Presupuesto inteligente para el Distrito Capital" adelantado por la misma Secretaría de Hacienda presentó un avance físico en promedio del 68,3% y un cumplimiento presupuestal del 96,4%; el resultado del bajo avance físico lo determinó el incumplimiento de la meta: Operar en 20 localidades el Presupuesto orientado a resultados (POR) en su etapa de programación para los recursos que se ejecutan directamente, al alcanzar el 50% a diciembre y afectando directamente la meta correspondiente. Igual resultado tuvieron las metas: Evaluar en siete áreas los resultados de la gestión pública y programar en seis Empresas Sociales del Estado el POR y operar en seis empresas el POR como herramienta de planeación estratégica.

Asimismo, el compromiso No. 6 Transformación de la organización Distrital y de sus entidades centralizadas, descentralizadas y locales. Se logró parcialmente en la medida que el proyecto prioritario que se adelanta, lo desarrollaron las Secretarías General, de Salud y Hacienda sobresaliendo el proyecto No. 7436 de la Secretaría de Salud, el cual presentó un avance físico del 58,9% y presupuestal del 99,8%; el bajo avance físico lo explica la meta no realizada de Capacitación de 22 juntas directivas de las ESE.

Los compromisos adquiridos por la Administración Nos. 4 y 9 definidos como: Los servidores públicos distritales serán reconocidos socialmente por su compromiso y sentido de pertenencia y formulación del proyecto mejores por Bogotá, respectivamente para su cumplimiento se adelantó el proyecto prioritario Mejores por Bogotá, desarrollado por el Departamento Administrativo del Servicio Civil con el 7326 (Muestra 55,3% de ejecución física y 98,6% de ejecución presupuestal); las metas con baja ejecución son: Capacitar a 5.000 servidores públicos distritales en herramientas que propicien mejores habilidades para el desempeño de su gestión, con un cumplimiento del 28,10% (1.405 servidores), dejando para la vigencia del 2004 el grueso de su ejecución, otras actividades como la de asesorar al 100% de las entidades distritales en la realización de eventos de reinducción dirigidos a los servidores públicos y Diseñar una política para el fortalecimiento del talento humano del D.C. no presentó avance. Por todo lo anterior se consideran compromisos con bajo cumplimiento.

Por otra parte en la auditoría al DAMA se pudo constatar en el proyecto No. 7420 Fortalecimiento institucional del sistema ambiental Distrital, que aunque el proyecto tuvo un cumplimiento del 100%, en el tema de los ingresos para el Plan de Gestión Ambiental del Distrito- PGA, y aunque no es fuente directa para el DAMA, el Distrito si viene perdiendo anualmente una importante suma por concepto de regalías del

sector minero, si se considera que la Alcaldía Mayor desde 1995 debía atender lo estipulado en el Decreto 145 de dicha época, que le establece las funciones de monitorear el pago de éstas (regalías), por dicha explotación. Con el valor promedio dejado de pagar, Bogotá tendría una importante suma para educación; saneamiento básico y saneamiento ambiental.

Igualmente en la auditoría a la Secretaría de Salud se pudo verificar el cumplimiento del proyecto No. 6200 Garantía de la calidad en la prestación del servicio, el cual destinó su objeto y recursos por \$19.422,3 millones a cancelar cesantías a 1.153 empleados retirados de las Empresas sociales del estado y a 7.324 personas activas de la Secretaría de Salud y de las ESE's.

En el Programa Servimos al ciudadano se observa que el porcentaje promedio de cumplimiento de las metas de los proyectos alcanzó el 70,4%.

Dentro de los proyectos es de mencionar el No. 6028, Mapa digital de Bogotá, adelantado por Departamento Administrativo de Catastro Distrital, con un bajo cumplimiento del 62,9% de las metas, destacándose: actualizar 27.546 hectáreas en la cartografía urbana del Distrito, logró actualizar 4.655 de ellas; de 170 sectores catastrales producto del POT actualizó 100; de la toma de 51.400 fotografías aéreas urbanas y elaboración del fotocontrol realizó 12.850, y de 112.350 fotografías aéreas rurales programó 118.000 y no tomó ninguna.

Se determinó mediante la auditoría realizada⁴⁰ que se redujo el presupuesto asignado en \$1.886,2 millones, lo cual influyó en el rezago de las metas físicas (ejecución del contrato 692), y según la administración, el atraso se debe a la situación climatológica de la ciudad y los permisos de vuelo por parte de las fuerzas militares. Sin embargo se observa incumplimiento por parte del contratista como son: el revelado de las fotografías ajustado a las especificaciones de la licitación, continuas prórrogas y suspensiones del contrato por causas ajenas a la administración, la suspensión de permiso de vuelo por omisiones del piloto a los procedimientos establecidos para sobrevuelos, así como, el castigo al presupuesto para la siguiente vigencia por inobservancia del principio de anualidad presupuestal.

De los compromisos planteados por la administración, en particular los Nos. 2 y 4 los cinco principales trámites de cada entidad distrital serán revisados y mejorados; se adelantó el proyecto prioritario "Racionalización de trámites" a desarrollar según el Plan de Acción de la Secretaría General mediante el proyecto 7380, no se le asignó presupuesto, a pesar de ello la Secretaría presenta indicadores de cumplimiento de 292 trámites identificados de mayor impacto de los cuales 143 se han implementado.

⁴⁰ Informe Consolidado Gestión Sector Gobierno. Vigencia 2003. Contraloría de Bogotá, D.C. Junio de 2004

De otra parte en la auditoría realizada al DAMA por esta Contraloría⁴¹, en la evaluación del proyecto No. 7421 Fortalecimiento institucional para el control ciudadano de la calidad ambiental, aunque el proyecto obtuvo un cumplimiento del 87,5%, se encuentra que el DAMA no logró, como lo tenía previsto, desarrollar "...una serie de herramientas técnicas y administrativas para atender de forma oportuna y eficaz la totalidad de las solicitudes de carácter ambiental presentadas por la comunidad e instituciones del Distrito Capital.

En el Programa Localidades Fuertes se evidenció que la ejecución física de los proyectos no es acorde con la ejecución presupuestal. Metas como mejorar siete sedes de alcaldías locales y capacitar a 270 funcionarios en asuntos locales no presentaron ningún nivel de ejecución, asimismo, la meta de implementación de un sistema de información en las 20 localidades alcanzó el 70%.

Proyectos como el 6021 Apoyo a la modernización de las Localidades en cabeza de la Secretaría de Gobierno, muestra una ejecución presupuestal satisfactoria y en tanto metas como mejorar tres alcaldías locales, sólo se lograron en un 10%, es decir el proyecto aún no ha sido alcanzado en su totalidad, por cuanto la contratación celebrada, en su gran mayoría, es formalizada en el último mes de la vigencia.

El programa POT Orden para la Armonía obtuvo un cumplimiento de metas del 88,8%, la mayor asignación de recursos (44,5%) la obtuvo el proyecto 7008 Renovación urbana y conservación del patrimonio construido, con un avance físico de 84,5% y presupuestal del 97,9%, donde la meta de implementación de la estrategia de comunicación de la norma urbana y demás aspectos del POT alcanzó un 24% de cumplimiento.

Le sigue el proyecto 7212 Formulación de lineamientos urbanísticos para la planificación del área urbana de Bogotá con el 28,50% de recursos asignados al programa, su ejecución física fue del 71,40%; dentro de sus metas estaba programado realizar dos estudios para la renovación urbana que no se efectuaron.

Los anteriores proyectos responden a los compromisos Nos. 1 y 2 de la Administración: Las principales decisiones de política han sido tomadas considerando su incidencia en el territorio en el marco del POT y Diseño e implementación de instrumentos y mecanismos de difusión planeación y coordinación interinstitucional en el marco del POT y compromisos Nos. 3 y 4 que corresponde a la operativización del POT y espacios públicos en zonas de conservación histórica.

⁴¹ Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral. DAMA. Contraloría de Bogotá. Junio de 2004

En lo que respecta al programa cultura de la Probidad y del Control Social obtuvo el más bajo cumplimiento de metas dentro del objetivo (68,3%); el proyecto más importante del programa es el 7269 Acciones para la probidad y del Control Social el cual adelantó la Veeduría Distrital con una asignación presupuestal de \$1.630,00 millones que corresponde al 92% del presupuesto asignado al programa. El avance físico de este proyecto alcanzó el 92%.

La gestión de las entidades Distritales es percibida como más visible transparente y eficiente, dado el control social y creación de espacios para la participación ciudadana. Donde se destacan metas como suscribir y promover de 34 pactos de transparencia en entidades del Distrito y automatizar 100 procesos en las entidades para el control gerencial y social.

2.2.3.2 Gestión de las Localidades

La inversión directa del período 2003 para el sector local fue de \$227.726,5 millones, con una participación en el total de la inversión del 64.6%; esta inversión se distribuyó entre los siete objetivos formulados en el Plan de Desarrollo Distrital 2001-2004.

La participación por Objetivos fue la siguiente:

**CUADRO No. 16
CONSOLIDADO PRESUPUESTO DE INVERSIÓN VIGENCIA 2003**

(Millones de Pesos)

OBJETIVOS	PRESUPUESTO DEFINITIVO	P//PACIÓN	GIROS	RESERVAS	EJECUCIÓN	% EJEC	PARTIC % EJEC.
1.Directa	227.726,5	64,6%	71.807,8	136.892,40	208.700,20	91,6	91,6%
Cultura Ciudadana	18.907,7	8,3%	3.778,6	12.851,2	16.629,8	88,0	88,0%
Productividad	46.569,6	20,4%	11.409,5	32.994,5	44.404,0	95,3	95,3%
Justicia Social	82.772,4	36,3%	32.369,8	47.813,0	80.182,9	96,9	96,9%
Educación	23.643,3	10,4%	2.319,3	19.544,5	21.863,8	92,5	92,5%
Ambiente	11.782,6	5,2%	2.527,3	7.973,3	10.500,5	89,1	89,1%
Familia y Niñez	9.561,4	4,2%	506,8	6.861,7	7.368,5	77,1	77,1%
Gestión Pública Admirable	34.489,5	15,1%	18.896,5	8.854,2	27.750,8	80,5	80,5%
2.Obligaciones por Pagar	122.712,6	53,9%	99.277,0	15.001,8	114.278,8	93,1	93,1%
3.Disponibilidad Final	2.127,6	0,9%	11,7	-11,7	0,0	0,0	0,0%
TOTAL (1+2+3)	352.566,7	100,0%	171.096,5	151.882,5	322.979,0	91,6	91,6%
% de ejecución			48,5	43,1	91,6	88 y 96,9	

Fuente: Ejecuciones Presupuestales PREDIS

El objetivo de mayor representatividad dentro del presupuesto de inversión local directa fue el de Justicia Social con el 36,3%, seguido por productividad con el 20,4%, luego en tercer lugar se encontró el objetivo Gestión Pública Admirable con el 15,1% seguido por Educación con el 10,4%, Cultura Ciudadana con el 8,3%, Ambiente con un 5,2% y finalmente Familia y Niñez con el 4,2%. Resaltan las obligaciones por pagar (reservas y pasivos exigibles) con una participación del 53,9%.

El presupuesto asignado inicialmente a los Fondos de Desarrollo Locales para Inversión Directa en la vigencia 2003, ascendió a \$178.690 millones, el cual fue modificado en cuantía de \$49.035,6 millones, que representan el 27,4% de la asignación inicial, para un presupuesto disponible de \$227.725,6 millones, recursos que fueron ejecutados en un 91,7%, es decir \$208.770,4 millones.

CUADRO NO. 17
DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTAL PARA ATENDER LOS PLANES DE DESARROLLO LOCALES
DURANTE LA VIGENCIA 2003.

(Millones de pesos)

Nº	LOCALIDAD	PRESUPUESTO INICIAL	MODIFICACION	PRESUPUESTO DISPONIBLE	% DE PARTICIPACIÓN	TOTAL EJECUTADO	%	POR EJECUTAR	%
1	USAQUEN	7.495,1	2.386,7	9.881,8	4,3	9.295,7	94,1	586,1	6,3
2	CHAPINERO	4.135,4	2.572,4	6.707,8	2,9	6.497,5	96,9	210,3	3,2
3	SANTA FE	6.585,7	3.387,1	9.972,8	4,4	8.249,4	82,7	1.723,4	20,9
4	SAN CRITOBAL	17.169,4	7.152,3	24.321,7	10,7	21.672,8	89,1	2.648,9	12,2
5	USME	8.830,3	2.173,8	11.004,1	4,8	10.648,1	96,8	356,0	3,3
6	TUNJUELITO	6.051,3	914,9	6.966,2	3,1	6.658,4	95,6	307,8	4,6
7	BOSA	11.193,2	4.049,8	15.243,0	6,7	14.272,9	93,6	970,1	6,8
8	KENNEDY	14.708,5	3.642,8	18.351,3	8,1	17.471,9	95,2	879,4	5,0
9	FONTIBON	6.472,0	1.794,7	8.266,7	3,6	7.846,9	94,9	419,8	5,3
10	ENGATIVA	15.533,6	4.153,6	19.687,2	8,6	18.236,5	92,6	1.450,7	8,0
11	SUBA	14.212,9	3.842,8	18.055,7	7,9	15.549,9	86,1	2.505,8	16,1
12	BARRIOS UNIDOS	4.789,5	1.179,8	5.969,3	2,6	5.539,0	92,8	430,3	7,8
13	TEUSAQUILLO	4.776,1	448,1	5.224,2	2,3	4.824,5	92,3	399,7	8,3
14	MARTIRES	2.874,5	499,0	3.373,5	1,5	3.111,1	92,2	262,4	8,4
15	ANTONIO NARIÑO	3.852,9	1.369,2	5.222,1	2,3	4.609,0	88,3	613,1	13,3
16	PUENTE ARANDA	8.444,2	3.239,5	11.683,7	5,1	10.783,5	92,3	900,2	8,3
17	CANDELARIA	1.157,9	541,0	1.698,9	0,7	1.574,1	92,7	124,8	7,9
18	RAFAEL URIBE	12.432,3	3.693,9	16.126,2	7,1	15.314,4	95,0	811,8	5,3
19	CIUDAD BOLIVAR	19.012,3	1.994,2	21.006,5	9,2	18.793,8	89,5	2.212,7	11,8
20	SUMAPAZ	8.962,9	0,0	8.962,9	3,9	7.821,0	87,3	1.141,9	14,6
	TOTALES	178.690,0	49.035,6	227.725,6	100,0	208.770,4	91,7	18.955,2	9,1

FUENTE: Dirección de Desarrollo Local - Informe de Gestión Local 2003

La mayor asignación de recursos disponibles correspondió a la Localidad de San Cristóbal con una participación del 10,7%, seguida de la localidad de Ciudad Bolívar con una participación del 9,2%, Engativá con un 8,6% y Kennedy con el 8,1%.

Se dejó de ejecutar el 9,1% que representa un monto de \$18.955,2 millones, lo cual refleja una ineficaz utilización de los recursos disponibles para la ejecución de los Planes de Desarrollo Locales, durante la vigencia.

CUADRO No. 18
EJECUCIÓN DE GIROS POR PARTE DE LAS LOCALIDADES VIGENCIA 2003
(Millones de pesos)

No	LOCALIDAD	PRESUPUESTO DISPONIBLE	TOTAL GIROS	%	TOTAL COMPROMISOS	%
1	USAQUEN	9.881,8	2.834,6	28,7	6.461,1	65,4
2	CHAPINERO	6.707,8	3.343,8	49,8	3.153,7	47,0
3	SANTA FE	9.972,8	1.866,4	18,7	6.383,0	64,0
4	SAN CRITOBAL	24.321,7	5.683,1	23,4	15.989,7	65,7
5	USME	11.004,1	3.644,6	33,1	7.003,5	63,6
6	TUNJUELITO	6.966,2	2.459,2	35,3	4.199,2	60,3
7	BOSA	15.243,0	8.249,8	54,1	6.023,1	39,5
8	KENNEDY	18.351,3	6.458,9	35,2	11.013,0	60,0
9	FONTIBON	8.266,7	1.826,0	22,1	6.020,9	72,8
10	ENGATIVA	19.687,2	4.033,2	20,5	14.203,3	72,1
11	SUBA	18.055,7	8.483,1	47,0	7.066,8	39,1
12	BARRIOS UNIDOS	5.969,3	1.623,6	27,2	3.915,4	65,6
13	TEUSAQUILLO	5.224,2	2.176,0	41,7	2.648,5	50,7
14	MARTIRES	3.373,5	937,6	27,8	2.173,5	64,4
15	ANTONIO NARIÑO	5.222,1	857,2	16,4	3.751,8	71,8
16	PUENTE ARANDA	11.683,7	1.672,2	14,3	9.111,3	78,0
17	CANDELARIA	1.698,9	640,3	37,7	933,8	55,0
18	RAFAEL URIBE	16.126,2	6.028,3	37,4	9.286,1	57,6
19	CIUDAD BOLIVAR	21.006,5	6.598,9	31,4	12.194,9	58,1
20	SUMAPAZ	8.962,9	2.390,1	26,7	5.430,9	60,6
	TOTALES	227.725,6	71.806,9	31,5	136.963,5	60,1

FUENTE: Dirección de Desarrollo Local - Informe de Gestión Local 2003

Lo anterior, demuestra que a pesar de presentarse en las 20 localidades una ejecución promedio de 91,7%; el resultado de la gestión fiscal de los veinte Fondos de Desarrollo Local, respecto a la ejecución presupuestal y el cumplimiento de los objetivos, reflejó el escaso avance físico al finalizar la vigencia, situación que va en perjuicio de la comunidad quien es la destinataria y receptora del beneficio social, económico y cultural (mejoramiento de la calidad de vida), fines primordiales de la inversión y por ende de la ejecución de los Planes de Desarrollo Locales.

Los Planes Locales que están culminando, contienen en su primera parte una visión del desarrollo futuro de las localidades, así como los objetivos sectoriales y zonales de la acción local a corto y mediano plazo; están estructurados en los siete objetivos fundamentales, los cuales fueron concordantes estructuralmente con el Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá para vivir todos del mismo lado”.

CUADRO No. 19
CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS Y METAS DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN
EJECUTADOS EN LA VIGENCIA 2003.

No	LOCALIDAD	PROYECTOS ASIGNADOS	PROYECTOS SIN EJECUCION	%	PROYECTOS EJECUTADOS	PROYECTOS CON RESERVA	%	PROYECTOS CON GIROS 100%	%	% EN EL CUMPLIMIENTO DE METAS
1	USAQUEN	15	0	0,00	15	14	93,33	1	6,67	21,00
2	CHAPINERO	19	0	0,00	19	17	89,47	2	10,53	-
3	SANTA FE	39	10	25,64	29	4	13,79	4	13,79	20,50
4	SAN CRITOBAL	60	5	8,33	55	51	92,73	3	5,45	-
5	USME	21	0	0,00	21	19	90,48	2	9,52	-
6	TUNJUELITO	28	2	7,14	26	26	100,00	0	0,00	-
7	BOSA	28	3	10,71	25	23	92,00	2	8,00	23,46
8	KENNEDY	29	0	0,00	29	26	89,66	3	10,34	-
9	FONTIBON	30	6	20,00	24	21	87,50	3	12,50	19,10
10	ENGATIVA	39	1	2,56	38	37	97,37	1	2,63	11,00
11	SUBA	47	5	10,64	42	33	78,57	9	21,43	-
12	BARRIOS UNIDOS	40	2	5,00	38	36	94,74	2	5,26	49,47
13	TEUSAQUILLO	27	2	11,11	24	24	96,00	1	4,00	46,10
14	MARTIRES	14	0	0,00	14	14	100,00	0	0,00	10,62
15	ANTONIO NARIÑO	26	0	0,00	26	23	88,46	3	11,54	63,80
16	PUENTE ARANDA	34	2	5,88	32	30	93,75	2	6,25	19,80
17	CANDELARIA	7	0	0,00	7	7	100,00	0	0,00	-
18	RAFAEL URIBE	47	0	0,00	47	45	95,74	2	4,26	6,38
19	CIUDAD BOLIVAR	25	0	0,00	25	24	96,00	1	4,00	-

No	LOCALIDAD	PROYECTOS ASIGNADOS	PROYECTOS SIN EJECUCION	%	PROYECTOS EJECUTADOS	PROYECTOS CON RESERVA	%	PROYECTOS CON GIROS 100%	%	% EN EL CUMPLIMIENTO DE METAS
20	SUMAPAZ	37	8	21,62	29	26	89,66	3	10,34	-
	TOTALES	612	46	7,68	565	500	88,34	44	7,77	16,91

FUENTE: Dirección de Desarrollo Local - Informe de Gestión Local 2003

En el marco de los Planes de desarrollo locales, se formularon 612 proyectos en la vigencia 2003, de estos el 7,7% (47) proyectos, no fueron ejecutados o sus recursos fueron contracreditados, quedando un total de 565 proyectos, de los cuales tan sólo 44 (7,8%) presentaron giros del 100%; los recursos de los restantes 522 proyectos equivalentes a 88,3% quedaron en reservas presupuestales, lo cual implica que la ejecución física se efectuará en la vigencia 2004.

En materia presupuestal para el cumplimiento de los Planes de Desarrollo, el 84,8% de los presupuestos locales equivalentes a \$193.242.4 millones fueron ejecutados, por las Unidades Ejecutivas Locales (UEL) y a través de convenios interadministrativos de cofinanciación celebrados por los Alcaldes Locales (Decreto Distrital 854 de 2001), el 15.1% equivalente a \$34.483.2 millones fueron contratados directamente por los Fondos de Desarrollo Local a través del Objetivo: Gestión Pública Admirable.

Del total del presupuesto asignado, \$114.590,7 millones es manejado por las UEL, y \$78.652,7 millones por Convenios Interadministrativos de Cofinanciación.

Del avance reportado por los FDL, se concluye que el cumplimiento promedio de objetivos y metas fue del 16,9%, esto teniendo en cuenta que dentro del total de proyectos con avance se incluyen los relacionados con el Objetivo Gestión Pública Admirable que por su ejecución directa de proyectos por parte de los Alcaldes Locales, presentó un avance promedio del 80,5%, dado que los proyectos de dicho objetivo están destinados al pago de los Honorarios, pólizas de seguros y salud de los Ediles, además de las compras de elementos de papelería e insumos para un normal funcionamiento de las administraciones locales.

Observaciones

Con respecto al cumplimiento de las metas de los Planes de Desarrollo en el sector local, se concluye que fue ineficaz para alcanzar los logros establecidos; se observó que fue ineficiente en la ejecución presupuestal real (giros), logrando solamente aplicar en este aspecto el 31,5% de los recursos disponibles, \$71.806,9 millones; de otra parte quedó un saldo de apropiación (recursos que no se utilizaron) por \$18.955,2 millones es decir el 9,1% de los recursos disponibles, generando una baja productividad frente a los objetivos propuestos en el plan de desarrollo lo que permite afirmar que la gestión administrativa fue ineficaz.

De otra parte, las reservas presupuestales por ejecutar en la vigencia 2003 ascendieron a \$136.963,5 millones es decir el 60,1%, con respecto del total disponible.

En forma general en los Fondos de Desarrollo Local, los presupuestos fueron ejecutados al final de la vigencia Fiscal, toda vez que en promedio dura trece meses el proceso de la viabilización de los proyectos para efectuar la contratación por parte de las UEL's, lo que incide ostensiblemente en el atraso de la gestión administrativa, ocasionando la no satisfacción oportuna de las necesidades básicas de la población.

Indudablemente el Modelo FDL-UEL influye negativamente en la ejecución del presupuesto local, al no existir coordinación entre los actores de la administración, desde la formulación del proyecto, viabilización, expedición de disponibilidades presupuestales, registros presupuestales, contratación y giros respectivos, mostrando ineficiencia en la distribución y ejecución de los dineros públicos.

Por lo anterior; el cumplimiento de objetivos y metas establecidas en el Plan de Desarrollo y en cada uno de los Proyectos a ejecutar en las diferentes prioridades por las UEL's no se cumplieron dentro de la Vigencia Fiscal de 2003, sino que quedó aplazada la ejecución de los contratos para el 2004, mostrando así un proceso ineficaz e ineficiente en la gestión.

Pese a lo anterior, se espera que para la vigencia 2004 se presente un mejoramiento de dichos procesos, una vez suscritos e iniciadas las ejecuciones de los Planes de Mejoramiento por parte de las diez UEL y los veinte Fondos de Desarrollo Local como resultado de las Auditorias Gubernamentales realizadas por la Contraloría de Bogotá.

CAPITULO 3. EVALUACION AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO DEL DISTRITO CAPITAL

ASPECTOS METODOLÓGICOS

La evaluación al Sistema de Control Interno, realizada a las entidades del Distrito Capital, correspondientes a la primera fase del proceso auditor, tiene como referente lo normado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Contaduría General de la Nación y la Contraloría de Bogotá mediante Resolución No. 035 de 2003 por la cual se expide el Manual de Fiscalización para Bogotá, versión 2.0.

Se retomaron las calificaciones obtenidas por las entidades en la evaluación del Sistema de Control Interno, se consolidó por sectores y esto determinó la calificación en su conjunto del Distrito.

COMPORTAMIENTO GLOBAL DEL DISTRITO CAPITAL

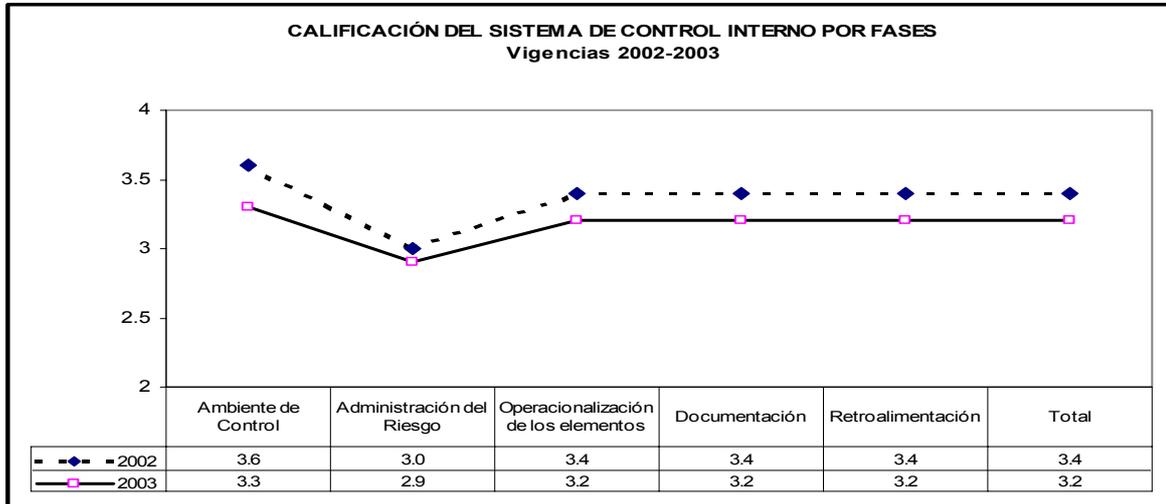
Comparados los resultados globales de la calificación al Sistema de Control Interno del Distrito Capital se determina que entre las vigencias 2002 y 2003 se presentó desmejora en la implementación del Sistema, al pasar de una calificación de 3.3 a 3.2 respectivamente, calificación que ubica al sistema de control interno del distrito en un nivel de mediano riesgo. Ver cuadro No. 20

Cuadro No. 20
Calificación del Sistema de Control Interno por Sector
Consolidado Distrito - Vigencias 2002-2003

AÑO 2002								
FASES	CALIFICACION POR SECTORES							
	SALUD	EDUCACION, CULTURA, RECREACION Y DEPORTE	GOBIERNO	INFRAES TRUCTURA Y TRANSPOR.	LOCAL	MEDIO AMBIENTE	SERVICIOS PUBLICOS	DISTRITO
AMBIENTE DE CONTROL	3.7	3.2	3.5	3.5	3.3	3.8	4.0	3.6
ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO	3.2	2.8	2.7	3.2	2.7	3.2	3.3	3.0
OPERACIONALIZACIÓN DE LOS ELEMENTOS	3.5	3.3	3.1	3.3	3.1	3.6	3.8	3.4
DOCUMENTACIÓN	3.3	3.3	3.3	3.4	3.2	3.2	3.9	3.4
RETROALIMENTACIÓN	3.8	3.3	3.0	3.5	3.0	3.7	3.9	3.4
TOTAL	3.5	3.2	3.1	3.4	3.1	3.5	3.8	3.4
AÑO 2003								
FASES	CALIFICACION POR SECTORES							
	SALUD	EDUCACION, CULTURA, RECREACION Y DEPORTE	GOBIERNO	INFRAEST. Y TRANSP.	LOCAL	MEDIO AMBIENTE	SERVICIOS PUBLICOS	DISTRITO
AMBIENTE DE CONTROL	3.7	3.5	3.5	3.1	3.3	2.8	3.2	3.3
ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO	2.8	3.1	3.0	2.6	2.9	2.7	3.0	2.9
OPERACIONALIZACIÓN DE LOS ELEMENTOS	3.5	3.2	3.2	2.8	3.1	3.0	3.2	3.2
DOCUMENTACIÓN	3.3	3.5	3.4	3.4	3.3	2.6	3.3	3.3
RETROALIMENTACIÓN	3.7	3.4	3.3	3.3	3.1	2.5	3.4	3.2
TOTAL	3.4	3.3	3.3	3.0	3.1	2.7	3.3	3.2

Fuente: Informes de Gestión Sectorial de la Contraloría de Bogotá. Vigencias 2002 y 2003

Gráfica No. 3



Fuente: Informes de Gestión Sectorial de la Contraloría de Bogotá. Vigencias 2002 y 2003

Al realizar el comparativo del comportamiento por fases que componen el Sistema de Control Interno para las vigencias 2002-2003, ver gráfica No. 3, se determinó que las cinco (5) fases presentaron una disminución en su calificación. Sin embargo, la fase de Administración del Riesgo continua siendo la más crítica a nivel distrital, toda vez que las entidades no efectúan un continuo seguimiento y vigilancia que ayude a minimizar los riesgos naturales y las desviaciones que puedan perturbar y alterar los resultados esperados de su gestión.

La fase Ambiente de Control representa la forma de ser y operar de una organización; bajó de calificación de una vigencia a otra, al pasar de 3.6 a 3.3; si bien las entidades avanzaron en la implementación del Sistema de Control Interno, no han hecho de éste un instrumento efectivo que les garantizará mayores niveles de eficiencia en su gestión.

Comportamiento similar tuvo la fase de Operacionalización de los Elementos, que tiene como objetivo estandarizar los elementos del Sistema de Control Interno, que pasó de 3.4 puntos de calificación en el 2002 a 3.1 en el 2003, sobre este particular ha tenido gran incidencia los Sistemas de Información, aspecto que se reflejó en la opinión a los estados contables de cada una de las entidades distritales, en donde con excepción del Hospital Nazareth, la información contable no refleja la situación financiera y económica real de las mismas.

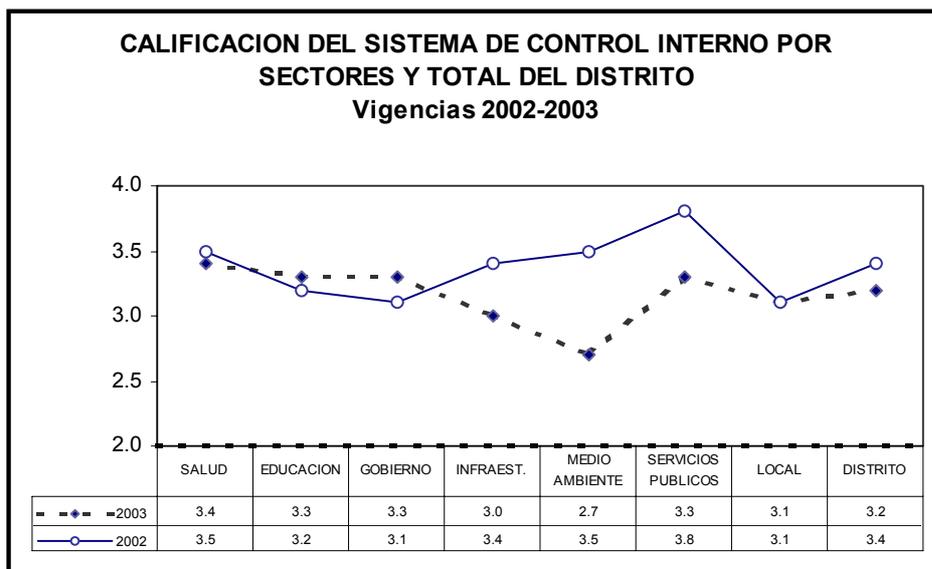
La fase de Documentación que identifica el deber ser por medio de manuales de procedimientos (Ley 190/95), normas y disposiciones internas que deben ser aprobados y puestos en conocimiento por la alta dirección, disminuyó su calificación

al pasar de 3.4 a 3.3. Se evidenció la actualización de los manuales de funciones y procedimientos, sin embargo no fueron socializados para garantizar su adecuado uso y aplicación, de la misma manera, no fueron adecuados los espacios para el correcto funcionamiento de los archivos, ni se ha dado estricto cumplimiento al Acuerdo 039 de octubre 31 de 2002 "Por el cual se regula el procedimiento para la elaboración y aplicación de las Tablas de Retención Documental en desarrollo del artículo 24 de la Ley 594 de 2002 A.G.N."

Por último la fase de Retroalimentación que presentó disminución en calificación al pasar en el 2002 de 3.4 a 3.2 en el 2003, debido a que las entidades no han asumido los planes de mejoramiento como herramientas útiles en los procesos de desarrollo continuo, para lograr la eficiencia en el cumplimiento de los objetivos misionales de las entidades distritales.

Centrando el análisis por sectores se establece que el mayor efecto por disminución en la calificación del Distrito lo determinó el Sector de Medio Ambiente (ver gráfico No. 4), al obtener 2.7. Esta reducción se presentó en cada una de sus fases. La menor fue de 2.5 que corresponde a la fase de Retroalimentación. En contraste el Sector Salud presenta la mayor calificación obtenida en su Sistema de Control Interno (3.4), pero con un decrecimiento de 0.1 respecto al 2002, específicamente en la Fase de Administración del Riesgo, en donde las entidades no actualizaron los riesgos internos como externos que pudieran llegar a representar una amenaza a los objetivos organizacionales.

Gráfica No. 4



Fuente: Informes de Gestión Sectorial de la Contraloría de Bogotá. Vigencias 2002 y 2003

Una vez realizado este análisis cuantitativo, a continuación se presenta por Sectores y de manera sucinta las variables que incidieron en los resultados obtenidos.

3.1 SECTOR SALUD Y BIENESTAR SOCIAL

Este Sector está conformado por los Subsectores Salud del cual fueron evaluadas en la primera fase de la auditoría la Secretaría Distrital de Salud- FFDS, Lotería de Bogotá, los hospitales de Santa Clara, Engativá, Chapinero, Vista Hermosa y Nazareth y el Subsector Bienestar Social del cual se evaluó el Departamento Administrativo de Bienestar Social.

De esta evaluación se observó que las entidades del Sector Salud y Bienestar Social disminuyeron su calificación con respecto al año 2002, pasando en promedio de 3.5 a 3.4 en el 2003, ubicándose en conjunto en un rango bueno y un nivel de mediano riesgo.

Dada esta situación, el Sector debe prestar especial atención a la Administración del Riesgo, toda vez que en general las entidades no poseen una cultura del manejo del riesgo institucional, ubicándolas en riesgo alto en la consecución de sus objetivos organizacionales y misionales, como se describe a continuación por cada uno de los Subsectores.

3.1.1 Subsector Salud

Comparadas las calificaciones dadas al SICI, se determinó que las entidades del Subsector disminuyeron con respecto al año 2002, pasando en promedio de 3.5 a 3.4 en el 2003. La Secretaría Distrital de Salud, si bien no refleja una mejora sustancial en la evaluación al Sistema de Control Interno, mantuvo su calificación.

Por su parte, entidades como los hospitales de Chapinero y Santa Clara continúan con una calificación menor respecto a las demás entidades del sector para la vigencia en evaluación; no se evidenciaron avances significativos tendientes a corregir las deficiencias reiteradas en su Sistema de Control Interno, lo que genera riesgo para el cumplimiento de sus objetivos institucionales.

Si bien el Sistema de Control Interno continúa con un factor de valoración bueno y un nivel de riesgo mediano, este no es el más eficiente especialmente en lo que tiene que ver la Administración del riesgo, donde se ve que la mayoría de las entidades evaluadas disminuyó considerablemente su calificación dejándola en un riesgo mediano.

Para la vigencia 2002 las entidades en esta fase, contaban con una cultura del manejo del riesgo institucional al haber estructurado un mapa de riesgos, así como programas de monitoreo y seguimiento.

Sin embargo, para la vigencia 2003 se retrocedió en este sentido, es decir que la alta dirección dejó de lado este proceso de gran importancia, el cual debe ser permanente e interactivo, llevando a la administración en coordinación con la Oficina de Control Interno, a reevaluar aspectos, tanto internos como externos que pueden llegar a representar amenazas para la consecución de los objetivos organizacionales.

De igual manera, el sector adolece de un adecuado manejo, control y seguimiento de los riesgos, al no contar con acciones, que hagan parte de un plan de manejo institucional que conlleve a evitar, reducir, dispersar y atomizar el riesgo, o en último caso a asumirlo, lo que se evidencia con la calificación que en promedio fue de 2.8.

En cuanto a la fase de Administración del Riesgo para el 2003, se observó que todas las entidades evaluadas en el subsector salud desmejoraron considerablemente, mostrando una baja calificación promedio, incidiendo la Lotería de Bogotá y los hospitales de Santa Clara, Vista Hermosa, Nazareth y Chapinero; éste último pasando de una calificación de 3.2 en el 2002 a 1.9 en el 2003, dado que no se mantiene una cultura de manejo del riesgo institucional con programas de monitoreo y seguimiento.

Específicamente el Hospital de Santa Clara no tiene implementado el mapa de riesgos en todas las dependencias, a pesar de que adelanta acciones y procedimientos que conllevan a mitigar los posibles riesgos en temas críticos como manejo de farmacia y suministros, sistemas, autorizaciones y protocolos quirúrgicos, no ha empezado un plan de monitoreo, al igual que en el cronograma de actividades presentado por la Oficina de Gestión Pública y Autocontrol no está contemplada la evaluación al plan de manejo de riesgos durante el año 2003.

Para el 2003 en promedio las entidades del sector salud, si bien adelantaron algunas acciones encaminadas al manejo del riesgo institucional, así como seguimiento a los planes de mejoramiento, actualización de manuales de procedimientos y adecuaciones físicas, entre otros, éstas no cuentan con un plan de Manejo de riesgos en el que se determinen responsables y términos de cumplimiento; solo hacen seguimiento a los planes de mejoramiento como el suscrito con la Contraloría y el plan de Acción, no obstante este seguimiento se realiza parcialmente

Sobre la fase de Documentación se evidenció para la vigencia 2002 que se mostraba avance y compromiso de las entidades para la administración efectiva de los documentos:

Sin embargo, en la evaluación a la Secretaría Distrital de Salud para el 2003 se evidenció que cuentan con un archivo central, donde se puede consultar la mayoría de las actuaciones institucionales de años anteriores, más no de la totalidad de los mismos, conllevando a que en determinadas situaciones se apele al suministro de información por parte de los proveedores del servicio, denotando un manejo irregular de la información sobre todo de compromisos anteriores al año 2000. Así mismo, se observó que en el área Financiera y de Presupuesto aún se encuentra documentación en proceso de depuración y clasificación.

Igualmente, los Hospitales de Chapinero y Santa Clara continúan con deficiencias en este componente, para el 2003 obtuvieron una calificación de 2.70 y 2.87 respectivamente, generando un riesgo alto en la memoria institucional, al no contar con espacios e instalaciones necesarias y adecuadas para el correcto funcionamiento de sus archivos.

Vale la pena resaltar el manejo que la Lotería de Bogotá continúa dando a su Archivo General, a través del Servicio de Información Correspondencia y Archivo (SICA); igualmente adelantó el proceso de microfilmación del archivo.

Por otra parte, las entidades del Sector continúan con manuales de procesos y procedimientos desactualizados, evidenciándose una calificación promedio de 3.3 ubicando al sector en situación de riesgo, máxime cuando las políticas, actuaciones y procedimientos de las entidades deben ser plasmados y reglamentados en manuales.

De acuerdo con la evaluación al SCI, se estableció que las entidades no han podido mostrar una mejora sustancial, debido a que continúan presentando deficiencias en algunos de sus elementos que impidieron mejores logros en el cumplimiento de sus objetivos institucionales. Tal es el caso de los componentes que integran las Fases de Administración del Riesgos; Sistemas de Información (Base de Datos - Comprobador de derechos) y documentación, desactualización de algunos procesos y procedimientos al igual que los manuales respectivos.

Para la vigencia 2003, continúa presentándose observaciones referentes a la falta de monitoreo en algunas áreas consignadas en los planes de mejoramiento, mapas de riesgo y planes de acción entre otros. Así como falta divulgación y retroalimentación en la aplicación de algunas directrices aprobadas. Igualmente, continúan mostrando un deficiente manejo, organización y control de la información y documentación.

3.1.2 Subsector Bienestar Social

Para el Subsector de Bienestar Social, se evaluó el Sistema de Control Interno al Departamento Administrativo de Bienestar Social - DABS, comparando su avance con el del año anterior y fundamentado en la evaluación de las cinco fases.

De esta evaluación se puede determinar que el DABS desmejoró el Sistema de Control Interno con respecto al año anterior, bajando su calificación de 4.0 a 3.7.

Los datos reflejan que en todas las fases de control disminuyó la calificación con relación al año anterior. A pesar que la entidad continúa con un factor de valoración bueno y un nivel de riesgo mediano se evidenció la falta de mayor compromiso y acompañamiento por parte del nivel directivo para con los funcionarios que desarrollan los proyectos tanto en su operatividad como en la supervisión, así como seguimiento permanente en actividades referentes al manejo de inventarios, contratación y oportunidad en los procesos contractuales

Ambiente de Control: Al igual que el año anterior, persisten debilidades en algunos procesos en la asimilación de principios y valores éticos con el cumplimiento estricto de la misión y visión institucional, de ahí que la calificación haya disminuido con respecto a la vigencia anterior, mostrando un riesgo mediano en esta fase.

Continúa el compromiso por parte de la alta dirección del DABS en la implementación del Sistema de Control Interno como instrumento de mejoramiento continuo, no obstante se presentan deficiencias en algunos procesos, por cuanto debe brindar mayor acompañamiento para con los funcionarios que desarrollan los proyectos tanto en su operatividad como en la supervisión y así contribuir a que los mecanismos de control establecidos sean más efectivos y por ende el Sistema de Control Interno.

La entidad continúa brindando capacitación y divulgación a los funcionarios acerca de la importancia del autocontrol, con el fin de afianzar la práctica de controles ejercidos autónomamente por cada uno, sin embargo se debe ampliar esta capacitación en procesos formativos para fortalecer las bases conceptuales y metodológicas, especialmente a los funcionarios de los Centros Operativos Locales quienes realizan el manejo y control de los bienes y responsables de la supervisión de los contratos en los diferentes proyectos.

La entidad mejoró sustancialmente los canales de comunicación entre jefes y colaboradores. Cuenta asimismo con página Web e intranet con lo que se agiliza el flujo de información y la comunicación entre las dependencias, sin embargo su fluidez y oportunidad no es igual hacia los diferentes Centros y Unidades Operativas

del Departamento, de ahí que disminuyera su calificación con respecto a la del año anterior.

Igualmente, cuenta con el sitio WEB e intranet con el fin de agilizar el flujo de información y comunicación entre las dependencias, entre el nivel central y las localidades; de otra parte se están diseñando encuentros para la comunicación que servirán para que todas las instancias del DABS utilicen mejor las estrategias comunicativas.

Finalmente de esta evaluación se determinó que si bien la entidad continúa con un sistema de Control Interno catalogado con un factor de valoración bueno y un nivel de riesgo mediano, su calificación desmejoró en general, con respecto al año anterior pasando de 4.0 a 3.7, evidenciando que no está utilizando mecanismos de control, autocontrol y seguimiento adecuados, al persistir fallas en la planeación de actividades y recursos. En organización de archivos del área contable; se debe realizar seguimiento permanente en actividades tales como: manejo de inventarios, y supervisión a la contratación y oportunidad en los procesos contractuales así como en la adjudicación de contratos previo el cumplimiento de la totalidad de requisitos estipulados en los términos de referencia, siendo estos factores importantes para garantizar la prestación adecuada de los servicios de la entidad en desarrollo de su labor eminentemente social.

3.2 SECTOR EDUCACION, CULTURA, RECREACION Y DEPORTE

Este sector se encuentra conformado por dos subsectores: Educación y Cultura, Recreación y Deporte; evaluado en su conjunto, se determina que incrementó su calificación al pasar de 3.2 a 3.3, entre las vigencias 2002 y 2003, donde fases como administración del riesgo, documentación y retroalimentación incidieron en éste crecimiento, situación que permite considerar al Sistema de Control Interno como Regular con un nivel de Riesgo Mediano.

Dentro de las principales falencias del sector se encuentra que las entidades que lo componen no cuentan con un efectivo sistema de información que les permita interactuar en las actividades de la organización para generar información confiable para la toma de decisiones.

Es necesario que entidades adscritas al sector como la Universidad Distrital y el IDR, deban fortalecer los controles establecidos, con el fin de que el control interno sirva de herramienta gerencial para que puedan cumplir con sus objetivos y metas planeados y obtengan unos resultados óptimos en su gestión, hecho que se denota en la Secretaría de Educación que durante la vigencia del 2003, mejoró la calificación

al SCI situación que se evidenció en la importancia que dio esta entidad a subsanar las inconsistencias detectadas durante la evaluación anterior, como a la implementación de una cultura del autocontrol, aspectos que incidieron en el logro de una mejor gestión.

3.2.1. Subsector Cultura, Recreación y Deporte

La Contraloría de Bogotá, para el Subsector Cultura, Recreación y Deporte, seleccionó al Instituto Distrital de Recreación y Deporte - IDRDR en la primera fase del proceso auditor, donde se observó que el SCI en su calificación paso de 3.5 en el 2002 a 2.9 en el 2003, considerándose Regular y ubicándolo en un nivel de Riesgo Mediano, el decremento entre las vigencias, permite precisar que el Instituto a pesar de elaborar los mapas de riesgo por áreas, de acuerdo a su estructura organizacional, estos son generalizados, sin que la identificación obedezca a riesgos específicos a cada una de sus actividades.

A continuación se presenta por fases, los avances obtenidos por el Instituto. En la fase de Ambiente de Control el IDRDR implementó el Código de Ética y dictó talleres de autocontrol, sin embargo se evidenció falta de compromiso y respaldo por parte de la dirección y de los funcionarios, en cuanto al fomento de la cultura del autocontrol.

En la fase de Administración del Riesgo, el IDRDR cuenta con la herramienta mapa de riesgos, observándose que estos presentan debilidades como: ser muy generalizados, no identificando así riesgos específicos en cada una de sus actividades, ni permite detectar los riesgos en los procesos internos y externos, que en un momento dado puedan representar una amenaza para la consecución de los objetivos de la organización. Así mismo, éste no se ha sido socializado entre los funcionarios.

En la fase de Operacionalización de los Elementos, el Instituto posee una estructura acorde con la misión institucional, observándose que cuenta con un gran número de funcionarios vinculados por contrato de prestación de servicios, los cuales superan ampliamente a los funcionarios de planta, situación que no es clara si se tiene en cuenta que la Entidad se reestructuró en la vigencia de 2001.

En el componente de Planeación se determina que el IDRDR cuenta con los planes de acción, operativo, plan indicativo y plan estratégico corporativo, se observa que se presentan sin definir una estrategia institucional a través de unos objetivos, específicos para la inversión, así mismo, la evaluación institucional se lleva a cabo a través de un plan operativo, que incluye actividades misionales como de apoyo, sin

embargo, no permite que exista coherencia entre los planes de acción y operativo con los planes indicativo y/o corporativo.

El IDRD adoptó procesos y procedimientos mediante diferentes Resoluciones, pero es de anotar que el procedimiento de recaudo de los ingresos proveniente de ventas de bienes y servicios no es efectivo en su aplicación, situación similar acontece con el procedimiento para el manejo de bienes dados a terceros, como se evidencia en el contrato de arrendamiento con la Caja de Compensación CAFAM que a pesar de haber concluido este, desde el año 2002, aun no se ha liquidado el contrato ni ha recuperado los bienes, muebles, los cuales ascienden a un valor de \$9.602.583.

Se evidenciaron inconsistencias en el reporte de la información presentada por las diferentes dependencias a cargo de proyectos, tanto en su contenido como frente a lo reportado por el área de Planeación.

De otra parte, la democratización de la administración pública, ha venido siendo desarrollada por la entidad con la existencia de su página Web, mediante su Oficina de Quejas y Reclamos y la instalación de buzones de quejas en los diferentes parques, este último instrumento carece de mecanismos de control adecuado para su recolección.

Para el IDRD se determinó que existen herramientas de evaluación y acciones de mejoramiento sobre las observaciones formuladas por este organismo de control. Así mismo, la Entidad adoptó y modificó el Manual de Indicadores de gestión, observándose que incluye indicadores sin unificar en su implementación con el plan operativo anual. Así mismo, no cuenta con indicadores de impacto, de gestión, eficiencia, eficacia ni economía, herramientas claves para la administración.

En lo referente a documentación en el IDRD se estableció la existencia y actualización de algunos procesos y procedimientos; sin embargo, la parte correspondiente a su difusión, socialización y aplicación, requiere de fortalecimiento especialmente en el área relacionada con los recaudos, por cuanto no se han producido los resultados esperados.

En el componente Memoria Institucional se establece que el archivo institucional no está centralizado, ni clasificada la documentación referente a contratación. Igualmente carece de mecanismos como tablas de retención u otros para el traslado de los archivos de gestión de cada dependencia al archivo general, incumpliendo lo normatividad respectiva.

Por último en el componente de retroalimentación, se evidenció que el Comité de Coordinación del Sistema de control Interno no presenta un óptimo cumplimiento, en

la medida que no señala soluciones inmediatas, no retoma tareas anteriores, ni fija nuevas directrices. Así mismo, no se realiza vigilancia y monitoreo de las tareas encomendadas a las diferentes áreas y las acciones desarrolladas por el Comité no evidencian una evaluación y seguimiento específico a los planes, objetivos y metas de cada una de las dependencias, lo cual no le permite a la Entidad detectar las desviaciones con el fin de poder aplicar correctivos a tiempo.

3.2.2 Subsector Educación

Para efectos de este análisis, este subsector se encuentra conformado por la Secretaría de Educación y la Universidad Distrital, el comportamiento durante las dos vigencias ha sido similar, al obtener una calificación en promedio de 3.2 y 3.3 respectivamente, ubicándose en el rango Bueno con un nivel de riesgo mediano. Sin embargo, al interior de las entidades, la actuación ha sido diferente, toda vez que la Secretaría evidencia un fortalecimiento en el Sistema de Control Interno - SCI, al pasar de 3.4 a 4.3, como producto de la aplicación de acciones correctivas a los hallazgos hechos por la Contraloría y al esfuerzo de la entidad en la implementación y mejora continua.

Situación contraria, ocurre con la Universidad Distrital, la cual ha obtenido en promedio una calificación de 2.7 durante los dos años analizados, lo cual indica que la entidad carece de mecanismos eficaces para mejorar el control que se ejerce sobre los procesos y procedimientos. En general la calificación del SCI se considera regular, detectándose que no ha asumido el Plan de Mejoramiento como una herramienta útil en el proceso de desarrollo continuo y su gestión va a continuar siendo ineficiente e ineficaz. También, se observó cómo la institución no ha realizado acciones encaminadas a mitigar las inconsistencias presentadas.

La Secretaría de Educación dio gran importancia a subsanar las debilidades detectadas durante la vigencia anterior en la fase de Ambiente de Control, situación que se demuestra al obtener con una calificación de 4.5, con hechos relevantes como el respaldo de la alta dirección al Sistema; se cuenta con procedimientos que desarrollan la cultura de autocontrol; se fomenta el diálogo permanente, de doble vía, ágil y oportuno.

Se detectó que la Universidad durante la vigencia 2003, no ha elaborado planes de acción institucional, de compras, de contratación y de necesidades, lo que conlleva a la inexistencia de una cultura de autocontrol. Tampoco, existe una adecuada comunicación, entre los funcionarios de los diferentes niveles, ni asimilación por parte de ellos, de los valores como: compromiso, responsabilidad y armonía laboral, a pesar de existir y estar difundido el Código de Ética.

El nivel directivo de la SED, promueve la identificación de riesgo tanto interno como externo; En relación con su manejo, la mayoría de los funcionarios del sector central conocen los riesgos y participan en la formulación de las acciones de mitigación, aplicadas en tiempo real, no así con los funcionarios del sector descentralizado (CADEL), quienes no tienen claridad en conceptos como manejo de riesgo, mapa de riesgo y plan de mejoramiento.

En cuanto a la Universidad a pesar de contar con el mapa de riesgos institucional, no son específicos y no permiten detectar los riesgos en los procesos tanto internos como externos. Continua siendo recurrente en la entidad, corregir las observaciones formuladas por la Contraloría, pero no se toman medidas para evitarlas definitivamente.

En relación con la Operacionalización de los Elementos, se estableció que las entidades del subsector poseen una estructura organizacional acorde con la misión institucional, sin embargo la Universidad presenta dificultades en la delegación de funciones, situación que conduce a la desarticulación funcional entre el nivel académico y administrativo.

El componente de Planeación, manejado por la Secretaría se resalta por la coherencia entre los planes de acción, de desarrollo y estratégico corporativo, no obstante en algunos proyectos se observó que tienen un bajo nivel de ejecución física y en varios contratos se presentan suspensión de obras por falta de ejecución de trámites. En cuanto a la Universidad, los planes de acción se encuentran incompletos o presentados extemporáneamente, lo cual conlleva a que no se posea datos sobre recursos, metas y objetivos a cumplir.

En cuanto a los procesos y procedimientos de la SED fueron rediseñados en desarrollo del proceso de reingeniería y son ampliamente conocidos por cada uno de los funcionarios que intervienen en los mismos. En el caso de la Universidad, a pesar de contar con los manuales de funciones y procedimientos, no son garantía de articulación entre las dependencias; en su defecto se presenta dispersión y duplicidad de tareas.

En relación con el sistema de información de la Secretaría no ha sido dinámica en todas las áreas por falta de presupuesto, en áreas como inventarios, contabilidad, presupuesto, apoyo contractual y precontractual no ha efectuado integración con el SISED; para el caso de la Universidad no cuenta con un sistema integrado para el manejo de la información financiera, y dependencias como Contabilidad y Tesorería cuentan con información que no incluye las áreas de presupuesto, almacén, inventarios y recursos humanos.

De otra parte, la democratización de la administración pública, ha venido siendo desarrollada en las localidades a través de los 16 CADEL de la SED y por intermedio de convenios y programas de extensión a cargo de la Universidad, con el inconveniente de no reportar los resultados obtenidos.

Por otro lado, la Oficina de Control Interno, de forma periódica programa y efectúa evaluaciones y recomendaciones a las diferentes áreas de la entidad; también se cuenta con indicadores de gestión que apuntan a medir el grado de cumplimiento de las tareas en las diferentes áreas; sin embargo, los mecanismos de verificación y evaluación para el seguimiento de los contratos de obra presentan debilidades.

La Secretaría de Educación cuenta con manuales de procesos, procedimientos y funciones vigentes, sin embargo, en lo que se refiere a funciones desempeñadas por la Unidad de Escalafón Docentes no corresponden a las efectivamente realizadas. La Universidad a pesar de disponer de manuales de procedimientos para algunas dependencias, no cuenta con instrumentos de actualización, seguimiento y verificación y en algunos casos estos manuales se aplican independiente a los procesos ejecutados por otras dependencias, conduciendo a ejecutar actividades paralelas y ambigüedad en la asignación de responsabilidades.

Se evidenció que el Comité de Coordinación del Sistema de control Interno de la Secretaría, está dando cumplimiento a las funciones asignadas, a través de la toma de decisiones en busca del mejoramiento permanente del Sistema de Control Interno. En contraposición el Comité de la Universidad, no presenta soluciones inmediatas, no retoma tareas anteriores, ni fija nuevas directrices, como tampoco se realiza vigilancia y monitoreo de las tareas encomendadas a las diferentes áreas.

3.3 SECTOR GOBIERNO

El Sector Gobierno está constituido por tres Subsectores, como son: Hacienda y Planeación⁴², Seguridad y Convivencia⁴³ y Organos Administrativos y de Control⁴⁴. Para la presente evaluación se tuvo en cuenta únicamente las entidades incluidas en la primera fase y que corresponden a los dos primeros subsectores.

⁴² Secretaría de Hacienda, Departamento de Catastro Distrital y Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

⁴³ Secretaría de Gobierno y los Fondos de Prevención y Atención de Emergencias, Ventas Populares y de Vigilancia y Seguridad,

⁴⁴ Alcaldía Mayor- Secretaría General, Departamento Administrativo de Acción Comunal, Veeduría Distrital, Personería, Concejo y Departamento Administrativo del Servicio Civil.

Producto de la evaluación al SICI durante la vigencia de 2003, el Sector en su conjunto obtuvo una calificación de 3.3 que comparada con el año anterior fue de 3.1, demostrando una ligera mejora en la implementación de los componentes que integran las Fases de Administración del Riesgo, Operacionalización de los Elementos, Documentación y Retroalimentación, como se evidencia a continuación por cada uno de los Subsectores.

3.3.1 Subsector Hacienda y Planeación

Comparado con la vigencia anterior, el subsector obtuvo una mayor calificación en la Fase de Operacionalización de los Elementos, debido a la implementación en la Secretaría de Hacienda del sistema de gestión de calidad que dio lugar a la certificación de los procesos “Administración de Ingresos Tributarios”; “Gestión de Pagos” y “Atención al Pensionado”, lo que significó el levantamiento de los procesos y procedimientos de las diferentes Direcciones y dependencias de la institución, aspectos éstos que contribuyeron a cambiar el escenario observado en vigencias anteriores, donde era recurrente determinar la falta de actualización de tales procesos.

Por otra parte modificó su estructura organizacional mediante el Decreto 333 de 2003 haciéndola más funcional de acuerdo con su misión y objetivos; cada una de las Direcciones de la Entidad cuenta con su respectivo Plan Operativo concordante con el Plan Estratégico, teniendo a la Oficina Asesora de Planeación como instancia que orienta el proceso planificador para su formulación, seguimiento, control y retroalimentación.

De otra parte, la Secretaría propicia espacios de orientación e información a los ciudadanos referentes al que-hacer misional, al igual que la atención de sus quejas, reclamos y solicitudes. Existen canales de información como la página web, puntos de atención a los usuarios (contribuyentes); buzones de sugerencias en los centros de atención al Pensionado Distrital.

El Departamento Administrativo de Catastro Distrital, evidenció su mejoramiento en la Fase Administración del Riesgo, por cuanto se actualizó el Mapa de Riesgos y se elaboró el Plan de Manejo de Riesgo; otra actividad importante y que contribuyó a la mejora de la Fase de Documentación fue el Plan de Contingencia adelantado con el propósito de salvaguardar la información y el patrimonio documental de la entidad.

No obstante, las entidades muestran aspectos críticos, es el caso de la Secretaría de Hacienda en donde se evidenció en la administración del talento humano, la existencia de funcionarios con diferentes cargos pero con las mismas

responsabilidades y con diferentes tipos de vinculación, propiciando un ambiente de trabajo desfavorable.⁴⁵ Discriminación en los procesos de capacitación, respecto de los funcionarios vinculados como supernumerarios; la no constitución del Sistema de Información Hacendario, a pesar de haber sido proyectado desde 1998.

Igual situación se presentó con el Departamento Administrativo de Catastro Distrital, en donde el talento humano está constituido en su gran mayoría por personal contratado, los cuales se encuentran en las áreas misionales y son dirigidos por un coordinador o jefe de área que sí pertenece a la planta de personal, situación que conlleva un riesgo toda vez que la entidad pierde el manejo de la información y la experiencia en el momento que estos contratistas se retiren de la entidad

3.3.2 Subsector Seguridad y Convivencia

En la Secretaría de Gobierno durante la vigencia de 2003, disminuyó la calidad del SICI con respecto al año anterior, dada las deficiencias encontradas por este organismo de control en las fases de Ambiente de Control, Administración del Riesgo y Retroalimentación.

Deficiencias que se evidenciaron en materia de autocontrol, contratación, falta de coherencia y consistencia de la información relacionada con los Estados Contables y el Balance Social, así como en el reporte de las pérdidas y hurtos de elementos, como en el seguimiento poco eficaz a los planes de mejoramiento.

Las variaciones en la calificación obtenidas por el Fondo de Vigilancia y Seguridad por cada una de las fases, comparadas las vigencias 2003 y 2002 son poco significativas, a excepción de la fase de retroalimentación en el componente de planes de mejoramiento, como por la creación mediante resolución interna No.252 del 31 de diciembre de 2003 del Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno.

No obstante, continúan en el FVS, las debilidades en cuanto a los bienes entregados en comodato a la Policía Metropolitana de Bogotá, toda vez que no existen documentos o actos administrativos por parte de éste que demuestren control sobre el uso, destino y salvaguarda de bienes entregados a terceros.

El Fondo de Ventas Populares, presentó una calificación menor frente al año inmediatamente anterior, particularmente en la Fase Ambiente de Control, en donde se evidenció en el componente Cultura del Autocontrol que los servidores públicos no

⁴⁵ Informe Consolidado Gestión Sector Gobierno Vigencia 2003. Contraloría de Bogotá. Junio 2004

reflejan la interiorización y el compromiso en la ejecución de los procesos misionales de la Institución, situación que se presentó en la Oficina Corporativa con el manejo de la información y consolidación de datos con inconsistencias de fondo, distorsionando la gestión y los resultados de su balance social, es decir, se presentan informes ante la opinión pública e institucionales que no se ajustan a la realidad.

En el componente cultura del diálogo se evidenció que los canales de comunicación entre los contratistas y coordinadores de los proyectos Caseta Feria Popular y el área misional Oficina Corporativa son ineficientes; El flujo de información generado por los coordinadores no es objeto de control y revisión frente a los resultados.

La Oficina Corporativa no tiene identificados los riesgos asociados al desarrollo de su proceso misional y de control de los proyectos “Caseta Feria Popular”. En la práctica, se observó desconocimiento de las características de los proyectos y su control para medir la eficiencia y la eficacia de los recursos que se asignan a los mismos.

3.4 SECTOR INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE

Las entidades evaluadas correspondientes al Sector Infraestructura y Transporte durante la vigencia 2003, fueron agrupadas por subsectores así: Subsector Transporte y Movilidad y Subsector Vivienda. El comportamiento de cada uno fue evaluado de acuerdo con las fases del Sistema de Control Interno y por cada una de las entidades que lo conforman como son: IDU, TRANSMILENIO, STT (FONDATT) y METROVIVIENDA.

Del análisis de cada una de estas entidades se observó una disminución de la calificación del sector de 3.4 en el año 2002 a 3.1 para el año 2003. Esta disminución se debe principalmente a la Fase de Administración del Riesgo donde todas las entidades bajaron su calificación debido a que se han encontrado fallas en la manera como logran sus objetivos y la determinación de la forma como deben ser manejados; la administración no ha identificado y analizado los riesgos más importantes, tanto de origen externo como interno y se hace necesario el establecimiento de objetivos tanto globales de la organización como de las actividades relevantes. En consecuencia, la evaluación de los riesgos constituye una responsabilidad de carácter ineludible en todos los niveles de dirección y por lo tanto, es el camino adecuado para fijar políticas, que hagan parte del plan de manejo que conlleven a evitarlos, reducirlos, dispersarlos, atomizarlos o asumirlos.

A nivel de cada una de las fases en el año 2003 se pudo establecer lo siguiente:

En la Fase de Ambiente de Control el IDU, aunque no existe de manera institucional el Código de Etica, por cuanto no ha sido adoptado mediante Acto Administrativo, expedido por el representante legal de la entidad, se pudo establecer que si existe conocimiento de la Misión y Visión Institucional y de los "Valores de la Gente del IDU" por parte de los funcionarios, lo que se evidencia en la mayor participación en actividades de sensibilización y capacitación sobre autocontrol; igualmente, una serie de Actas y Acuerdos suscritos a nivel directivo. Sin embargo, se requiere la expedición del código por medio de Acto Administrativo.

La evaluación a esta fase arrojó una calificación de 3.25, que comparada con la vigencia 2002 de 3.6, indica que su implementación se encuentra en un nivel bueno de aceptabilidad y su riesgo es considerado mediano.

En la STT – FONDATT la alta dirección debe implementar mecanismos eficaces para la socialización y difusión del Código de Etica. Es necesario que se utilicen medios visuales como afiches u otros medios publicitarios que contengan los principios y valores institucionales, de tal forma que no solamente sean conocidos por las personas que hacen parte de la organización, sino también por la ciudadanía en general.

Metrovivienda obtuvo una baja calificación promedio de 2.89, pudo evidenciarse que la cultura del autocontrol no existe; se detectaron por parte del grupo auditor deficiencia del manual de procedimientos en la Oficina de Control Interno, aunque el Código de Etica fue implementado en el año 2003.

En la Fase de Administración del Riesgo se pudo establecer en el IDU, la inexistencia de un Plan de Manejo de Riesgos, (considerado como otra herramienta gerencial moderna de administración). Aunque las áreas objeto de evaluación presentaron Mapas de Riesgo, estas desconocen el récord sobre los hechos pasados y presentes y por ende sobre la ocurrencia de riesgos ya subsanados y actualizados. Los riesgos asociados a las áreas administrativas y misionales, no presentan un adecuado manejo, toda vez que existen serias debilidades y deficiencias en la valoración de los mismos, que deben ser plasmadas en el Plan de Manejo de Riesgos.

Los resultados de la evaluación de esta Fase confirman que la Secretaría de Tránsito y Transporte – FONDATT, identificó los factores internos de riesgo, mediante el levantamiento de los procedimientos en cada una de las dependencias; sin embargo, no incluyó procesos indispensables para el desarrollo de actividades misionales como el de las concesiones, a las cuales la Oficina Asesora de Control Interno, no le ha realizado ningún tipo de evaluación durante los dos (2) últimos años.

En cuanto a la empresa TRANSMILENIO, en esta fase la entidad en el ámbito interno cuenta con el mapa de riesgos por procesos y actividades misionales; en la actualidad la empresa se encuentra ubicada en el nivel de análisis, al no articularse éste con los demás procesos, lo cual le permitiría tomar decisiones más adecuadas y oportunas.

Respecto a METROVIVIENDA, la Entidad obtuvo una calificación promedio de 2.64, en la fase de Administración del riesgo, lo cual comparada con la calificación de 2002 de 3.06, permite inferir que aunque se tiene el mapa de riesgos no hay seguimiento que contemple las acciones de mitigación planteadas ni la medición del avance alcanzado frente a éstas; adolece de una estrategia que posibilite la implementación de acciones que contribuyan a mejorar las debilidades detectadas.

En la fase de Operacionalización de los elementos, del IDU se pudo establecer que la Dirección Técnica de Planeación, entrega herramientas e instrumentos para el desarrollo de la planeación; sin embargo, se presentan debilidades en las dependencias, debido a que éstas muestran planes de acción relacionados, solo con sus funciones y por lo tanto no hay un modelo formal de planeación para toda la Entidad.

El esquema organizacional de la Secretaría de Tránsito es funcional, sin embargo, gran parte de las áreas no cuenta con personal suficiente para desarrollar sus funciones, es el caso de la Oficina de Control Interno, que requiere funcionarios para llevar a cabo labores de seguimiento y monitoreo y el Grupo de Jurisdicción Coactiva por el volumen de expedientes.

En TRANSMILENIO se encontró que sólo existen ciertos niveles de democratización de la Administración en la Dirección de Operaciones y en la Oficina de Asesoría Jurídica.

Metrovivienda obtuvo una calificación de 2.86 que al compararlo con la vigencia anterior (3.12), se ve disminuido debido a que la estructura organizacional que tiene la entidad, no es adecuada ni funcional, hay demasiada rotación de personal y la mayoría de actividades de gestión es contratada con cargo a los proyectos de inversión.

En la Fase de Documentación el IDU cuenta con un Centro de Archivo de Documentación para su consulta, así mismo, dispone de sistemas de información entre las diferentes dependencias a través del intranet y Outlook; que tal como ya se indicó, fueron objeto de valoración, sin embargo, no existe una dependencia donde se encuentre consolidada toda la información veraz y oportuna que facilite la consulta por parte de este organismo de control, así como los respectivos informes por

dependencia de la ejecución de los programas y seguimiento de las metas ejecutadas y por ejecutar.

En esta fase la STT-FONDATT aumento su calificación en 0.1 comparada con la vigencia 2002 que fue de 3.05, aspecto que obedece a que cada dependencia a partir del año 2001, ha venido adecuando su archivo; sin embargo, la estructura, ajuste y control de la memoria institucional y del archivo de la Entidad es desorganizado. La Secretaria de Transito – FONDATT, no posee un archivo apropiado, en donde se pueda consultar la documentación que maneja, lo cual genera desorganización documental, inseguridad en la custodia de los documentos y eventualmente retraso en la toma de decisiones en perjuicio de la administración. Es necesario que la Entidad elabore una tabla de retención documental, que permita contar con un manejo de documentación acorde con las normas del archivo distrital.

TRANSMILENIO cuenta con una adecuada memoria institucional que le permite tomar decisiones acertadas con base en la experiencia

Metrovivienda refleja falencias en los documentos soporte de los procesos adelantados, donde se estableció que muchos de ellos no se encuentran debidamente foliados, esto es manejado mediante un contrato de prestación de servicios.

En la Fase de Retroalimentación, el IDU no dispone de un Plan de Mejoramiento diferente al plan suscrito con el organismo de control, donde se establezcan claramente los objetivos generales, específicos y relación de acciones de gestión para subsanar las fallas en los procesos, indicadores de seguimiento y los responsables del seguimiento de las falencias detectadas en cada una de las áreas. El seguimiento al Plan de Mejoramiento suscrito con la Contraloría, es evaluado constantemente por la Oficina Asesora de Control Interno, lo que indica el compromiso para mejorar los procesos y procedimientos.

En la STT- FODATT, el Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno escasamente informa sobre lo normado, el levantamiento de documentación y citación al Comité pero no hizo énfasis en el saneamiento contable, sin embargo, no se evidencia que se prioricen temas como evaluación y seguimiento a las concesiones.

La Oficina Asesora de Control Interno, solamente compila la información que recibe de las demás dependencias, sobre plan de mejoramiento y mapa de riesgos, sin que realice evaluaciones periódicas que le permitan verificar la consistencia de la información recibida y realizar el acompañamiento necesario para corregir posibles desviaciones.

La evaluación a esta fase de retroalimentación, arrojó una calificación promedio de 3.33, ubicando esta fase en un nivel de riesgo medio y una escala de valoración de Bueno.

En TRANSMILENIO la entidad cuenta con indicadores en la mayoría de sus áreas que permiten realizar una medición técnica cuantitativa a su Plan Institucional y al desarrollo de los objetivos y acciones adelantadas en cada área misional.

3.5 SECTOR MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

Este Sector está constituido por el Departamento Administrativo del Medio Ambiente y el Jardín Botánico. En el presente documento, se incluyen los resultados de la evaluación al DAMA, entidad seleccionada en la primera fase de la auditoría.

El Sistema de Control Interno en el DAMA, ha desmejorado, pasando de una calificación de 3.5 en el año 2002 a 2.82 para la vigencia 2003, por cuanto presenta aún deficiencias en aspectos como el autocontrol; el diálogo e interacción para gestionar; el manejo y monitoreo del riesgo; el débil esquema organizacional que tiene el Departamento, soportado en contratistas para buena parte de su labor misional; la falta de implementación de los manuales para atender en forma oportuna y diligente las labores; la falta de alimentación del SIA-DAMA; las fallas en la democratización de su labor administrativa; la debilidad en la implementación de mecanismos de verificación y evaluación así como de sus manuales, constituyen buena parte de las debilidades institucionales.

Los anteriores son factores que inciden en el logro de la misión y los objetivos estratégicos institucionales, en la atención oportuna a los usuarios y en el cumplimiento de los objetivos establecidos para cada uno de los proyectos del Plan de Desarrollo.

Teniendo en cuenta que la calificación del Distrito para el 2002 fue de 3.3 y para el 2003 de 3.4, el DAMA se encuentra por debajo de este promedio y es la Entidad que más bajó su calificación en todas las fases, como se describe a continuación.

En las dependencias del DAMA seleccionadas, se muestra que, no obstante evidenciarse al interior de la entidad mayor coordinación, acompañamiento y en muchos casos trabajo en equipo para cumplir con las actividades de mejoramiento establecidas por la Entidad y presentadas a la Contraloría de Bogotá, sin duda son muchos los factores que aún subsisten e influyen para que los objetivos del Sistema no tengan la debida atención y se implementen los aspectos que deben orientar la

aplicación del mismo; la falta de interés por ver la importancia de la atención a los procedimientos como mecanismo de estandarización, racionalización de trámites y atención oportuna de actividades; la carencia de horarios para una buena atención y orientación al ciudadano; la utilización de la memoria institucional en la toma de decisiones, entre otros.

Igualmente, la insuficiente conectividad de las diferentes áreas, se ve reflejada en la demora de los tiempos requeridos para una actividad y en la alimentación del SIA-DAMA (soporte tecnológico costoso e importante en la toma de decisiones), la falta de seguimiento a la facturación y por consiguiente los recaudos y cuentas por cobrar, unido a las debilidades ya anotadas en diferentes componentes del Sistema de Control Interno, menguaron su efectividad y esfuerzos.

Además de lo anotado, el insuficiente espacio físico para el desarrollo propicio de las actividades laborales que tiene tanto el personal de planta como los mismos contratistas de la Entidad, quienes por la carencia de suficiente personal de planta deben desarrollar gran parte actividades misionales, afecta el buen desarrollo de las actividades diarias, no permite una óptima atención al ciudadano y traumatiza la misma interacción entre los diferentes grupos y empleados públicos. Es un problema de salud ocupacional y medio ambiente laboral que repercute notoriamente en desempeño integral de las labores y al cual, en el 2003, no se le dio la atención requerida.

Otros factores son: la carencia de políticas ambientales, la falta de planeación de los contratos y órdenes de prestación de servicios hacia los estrictamente indispensables, lo que conlleva a minar el gasto de inversión de la Entidad; la poca atención de los interventores o supervisores al cumplimiento de los objetivos contractuales en los contratos y órdenes de servicio; los excesivos pasos que traumatizan la gestión institucional; la demora en los conceptos técnicos; la lentitud en la promulgación de los actos administrativos y la poca oportunidad de medidas preventivas, son solo algunas de las situaciones detectadas.

Aunque existen mecanismos, instrumentos, guías, procedimientos y demás, que son parte del mejoramiento paulatino que se ha dado al SCI, muchos funcionarios, tal como fue evidenciado, no han asimilado, de la mejor manera, la cultura del autocontrol y la ayuda que las diferentes herramientas del SCI ofrecen para el cumplimiento de la misión y de los objetivos de la organización. Hacia estas personas deben ser dirigidos y apuntalados los nuevos esfuerzos, ojalá a través de una mayor actividad de capacitación, sin que ello involucre dejar de lado un trabajo constante con todos aquellos que asimilan esta cultura como parte de su quehacer diario.

Dado lo anterior en las nuevas subdirecciones como son: Control de Vivienda y Gestión Local, se deben fortalecer el Sistema de Control interno, teniendo en cuenta el alto volumen de personal nuevo y/o por contrato, que debe ser inducido, no solo en el conocimiento de la Entidad sino, además, en lo concerniente a la cultura del autocontrol y los objetivos del SCI.

3.6 SECTOR LOCAL Y PARTICIPACION CIUDADANA

La calificación al Sistema de Control Interno del Sector Local incluye los 20 Fondos de Desarrollo Local ⁴⁶, iniciando en la fase de planeación, mediante una evaluación preliminar que permitió en primera medida, identificar los riesgos de cada una de las entidades y fijar así las líneas de auditoría a realizar, posteriormente en la etapa de ejecución la Contraloría realizó un seguimiento a los correctivos o compromisos adquiridos en la vigencia 2002 y 2003 para su mejoramiento y se emite un concepto final sobre la confiabilidad, eficiencia y calidad del mismo.

El promedio para el Distrito en la vigencia 2002 fue de 3.3 y en el año 2003 de 3.2. En ambas vigencias el Sector Local se ubicó por debajo de este promedio, toda vez que en los dos últimos años su calificación fue de 3.1 siendo la fase Administración del Riesgo la de mayor debilidad. En consecuencia y ante estas circunstancias, se deriva que el Sistema de Control Interno de los Fondos de Desarrollo Local y a pesar de los esfuerzos realizados en el mejoramiento continuo, no es eficiente ni ofrece la calidad que pueda brindar confianza para el cumplimiento eficiente y efectivo de su misión institucional.

Los resultados obtenidos en cada una de las fases que componen el SCI, se presentan a continuación:

La evaluación de cada una de las fases, arrojó una calificación general promedio de 3.1, lo que equivale a un nivel regular con riesgo mediano. Esta calificación obedece a que no se ha logrado interiorizar plenamente la cultura del autocontrol, presenta debilidades en la administración, valoración y monitoreo del riesgo, en la operación de los controles de los procesos administrativos y debilidades en el proceso de planeación que inciden negativamente en el cumplimiento de metas y objetivos y por ende en la ejecución de los proyectos de inversión y falta de un sistema de información veraz y oportuno. Es evidente que no hay avance en cuanto al mejoramiento integral del Sistema de Control Interno en razón que la calificación obtenida en la vigencia 2003 de 3.1 es igual a la obtenida en el 2002, por lo cual se mantiene en el mismo rango.

⁴⁶ Mediante la aplicación de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Abreviada.

De otra parte, aproximadamente el 85.0% de los recursos de inversión local, son ejecutados por las Unidades Ejecutivas Locales (UEL), factor que ha incidido negativamente en los resultados de la gestión de la administración locales. Las mayores deficiencias se encuentran en las fases de Administración del Riesgo, Operacionalización de los Elementos y Retroalimentación, aspecto que radica fundamentalmente en el proceso de estudio, viabilización y contratación de los proyectos formulados por los FDL. Este proceso se está cumpliendo en promedio, en 10 meses después de radicados los proyectos en las UEL, si a esto se suman los 3 meses iniciales de formulación, todo el proceso se está realizando en 13 meses, hecho que retrasa la ejecución de los proyectos durante la vigencia misma de la formulación y aplaza la solución a las problemáticas de la comunidad, generando a su vez mayores costos.

3.7 SECTOR SERVICIOS PÚBLICOS

Las entidades evaluadas correspondientes al Sector Servicios Públicos Domiciliarios durante la vigencia 2003, fueron: la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. ESP y la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos - UESP.

Producto de la evaluación al sistema de control interno durante la vigencia de 2003, el sector en su conjunto obtuvo una calificación de 3.2, inferior a la del año anterior 3.8.

La ETB subió su calificación de 3.3 en el 2002 a 3.6 en la vigencia 2003, influyó en la calificación del sector la baja calificación de la UESP 2.8. Los resultados obtenidos, luego de evaluadas cada una de las fases del Sistema de Control Interno se muestran a continuación:

3.7.1 Telecomunicaciones

En Ambiente de Control, los principios misionales como los principios éticos, valores institucionales y cultura del diálogo se presentan en las dependencias evaluadas, se socializan por la Empresa a través de mensajes y documentos electrónicos y físicos, presentados y difundidos por la Entidad han sido debidamente socializados en las dependencias evaluadas.

La estructura organizacional esta bien definida lo mismo que los canales de comunicación, esto unido a la normatividad difundida en todas las dependencias, hace que la información fluya en ambos sentidos.

El conocimiento y acatamiento del Código del Buen Gobierno por parte de los trabajadores de la ETB, se estructura y recoge en un solo documento: los principios, normas y políticas para asegurar la integridad ética de la Empresa, los cuales han sido interiorizados por el personal.

En Administración del Riesgo, hasta el momento la Entidad ha realizado la identificación de los riesgos estratégicos, donde se tomaron en cuenta aspectos como valoración, manejo del Riesgo e identificación de los riesgos del macro entorno y acciones efectivas para el manejo y control del riesgo tales como políticas, estándares, procedimientos; durante el 2003 se presentaron 314.924 reclamaciones de los clientes de la ETB y se reconocieron silencios administrativos por valor de \$66.9 millones.

En cuanto a la Operacionalización de los Elementos la calificación fue excelente con un bajo riesgo, evidenciándose que el esquema organizacional de ETB, permite el buen desempeño en el trabajo por procesos y en equipo.

La Documentación en la Empresa, para el caso específico del área Jurídica, dispone para su consulta de normas y disposiciones en medio físico y magnético, estando estas involucradas en el sistema las cuales son tomadas de los sistemas de información con el apoyo de las herramientas de la red corporativa y de Internet (externas). Asimismo, se evidencia la existencia de políticas de compras la cual es muy general, sin un manual de contratación más específico, puesto que, no toda la contratación de la ETB es bajo la modalidad de compras, también existe el contrato de arrendamiento, por consultoría, etc.

Los manuales de procedimientos de la coordinación y de funciones son consultados a través de la red corporativa, los cuales presentaron modificaciones.

La Gerencia de Servicio presenta los procedimientos actualizados, de conformidad con el nuevo modelo adoptado por la Gerencia como el aplicativo Contactcenter.

Sin embargo, el componente de Memoria Institucional no suministró de manera completa la información solicitada, aduciendo “que no es posible suministrarla por varias razones: de las Resoluciones que se cumplieron en el año 2003 solamente 41 corresponden a SAP⁴⁷ originados en la mismas vigencia. Las restantes son por Derechos de Petición vencidos en años anteriores, lo cual no nos permite establecer responsables de los mismos...”, información debería reposar en los archivos de la Empresa.

⁴⁷ Software, Sistema de gestión que integra varias áreas o departamentos de la empresa.

En Retroalimentación la Auditoría Corporativa realizó durante la vigencia evaluada, visitas y acompañamiento en las implementaciones que se hicieron para mejorar la calidad de la atención al cliente de la Empresa, así como el levantamiento y seguimiento al mapa de riesgos.

Igualmente a través del Contactcenter la Auditoría Corporativa verifica el cumplimiento de los indicadores por parte de la Gerencia, remitiendo los posibles riesgos a que haya lugar, a fin de que se tomen los correctivos necesarios.

Durante la vigencia de 2003, la Auditoría Corporativa adelantó evaluación a la Administración Puntos de Contacto, con el fin de analizar las actividades establecidas por la Compañía para brindar atención telefónica, riesgos asociados y sus respectivos controles.

En el Control Interno Contable no se evidenció un estudio técnico – contable, que soportara la realidad económica del saneamiento contable, en especial la cartera en Retiros por falta de pago - RFP, que permitan su recuperación.

El control de los activos de telecomunicaciones presenta debilidades en su manejo toda vez, que se efectúa la desactivación en los registros contables sin la previa autorización del comité de inventarios y sin el reporte oportuno a contabilidad.

En el desarrollo del proceso de saneamiento contable, se observa que de acuerdo con los documentos remitidos, los conceptos jurídicos en que se sustentaron las decisiones que se describen en las actas sobre saneamiento contable, suscritas por el presidente y el comité de saneamiento son los emitidos por la firma Volpi Ltda., y soportan las fichas técnicas, por lo que ésta firma se convirtió en juez y parte, por cuanto, es la encargada del cobro de la cartera en RFP y la de conceptuar jurídicamente para sanear la cartera, en virtud del contrato.

No se cumple con las normas para descuentos y rebajas, por las diferentes áreas de facturación, jurídica, contabilidad y auditoría corporativa. El proceso de ingresos-facturación cuenta con los elementos del sistema SAP-NFAC. Sin embargo a pesar de ello se ha dejado de registrar los descuentos y rebajas en ventas por concepto de promociones.

3.7.2 Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos

Evaluada la calidad y confiabilidad del Sistema de Control Interno que ha implementado y aplicada la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos UEPS en la

ejecución de sus procesos y actividades, se determino: calificación promedio de 2,8 valoración regular, nivel de riesgo mediano, en las fases: Documentación y Retroalimentación con 3.0, Ambiente de Control con 2.8, Administración del Riesgo con 2.6 y Operacionalización de los Elementos con 2.5.

En Ambiente de Control los funcionarios entrevistados conocen y aplican el código de ética; pero no aplican la política de la entidad, como se evidencia en los procesos licitatorios a cargo de la entidad, toda vez que la Procuraduría así como la Contraloría advierten posibles irregularidades respecto a los principios de transparencia y selección objetiva; procesos desarrollados por contratistas.

De otra parte, en la Dirección Técnica, no se maneja un procedimiento formalmente adoptado, para el manejo de la documentación de los contratos a fin de que reposen en forma unificada y de fácil acceso a los supervisores para efectuar el seguimiento y control a la ejecución pues esta reposa solamente en la Oficina Jurídica, que es oficina de apoyo, mientras que en la Dirección Técnica responsable directa de la supervisión y control no.

En la Administración del Riesgo no esta implementado un procedimiento específico para la Dirección Técnica, que sirva de guía y control respecto de las funciones y obligaciones de los interventores, situación que puede derivar riesgos, al permitir que cada cual aplique su criterio, y no sobre parámetros previamente definidos por la entidad,

En cuanto a la Operacionalización de los Elementos las diferentes actividades y procesos de coordinación y control no se realizan de manera articulada entre las dependencias de la entidad, no se armonizan en forma interdisciplinaria las áreas jurídica y técnica, para el seguimiento de la ejecución y liquidación de los contratos.

La oficina jurídica no tiene capacidad para apoyar el control y supervisión de los contratos, en los aspectos jurídicos como en el caso de la concesión, ECSA, la Fiducia, entre otras. Este hecho se evidencia en la contratación de servicios jurídicos especializados para liquidar los contratos de concesión.

Este ente de control a través de las distintas auditorias ha observado que la estructura orgánica no le permite cumplir con su objeto misional, debiendo recurrir permanentemente a la contratación externa, situación que origina dualidad, pues los interventores supervisan y a su vez la UESP debe supervisar lo que los interventores realizan, pero en condiciones de tiempo y capacidad inferiores

La documentación que manejan los contratistas e interventores, la que soporta en gran parte la ejecución de los procesos misionales de la entidad, esta en poder de

los contratistas e interventores sin que la entidad tenga un control custodia permanente, circunstancia que limita tanto a la entidad como a los entes de control para el acceso en el momento en que se requiera, además de las implicaciones que representa el que no se cuente con esta memoria institucional para eventos futuros.

Además hay sistemas de información, que se encuentran en manos de contratistas como el catastro de usuarios el del sistema financiero de aseo que no cuentan con un control por parte de la UESP, la baja capacidad de los computadores, del área de Estudios y Proyectos, situación que afecta el proceso de pagos con respecto al PREDIS,

En Retroalimentación el Comité de Coordinación de Control Interno, organizado mediante acto administrativo, se reúne dos (2) veces al año para programar las actividades, no obstante no se realizan los correctivos y acciones de mejora de las actividades de supervisión y control como se evidenció en el avance de los compromisos con respecto al plan de mejoramiento.

CAPITULO 4 EVALUACION DE LA GESTION SOCIAL DEL DISTRITO CAPITAL

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

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

No obstante la Secretaría de Educación como la Universidad Distrital deberán en las próximas vigencias encaminar sus esfuerzos a minimizar problemas. En la Secretaría de Educación se relacionan con:

Elaborar un ajuste al cálculo poblacional que maneja, para lograr establecer unas proyecciones de política educativa más cercanas a la realidad que vive la ciudad y disminuir el déficit en la cobertura en especial a las localidades más críticas.

Aumentar el presupuesto destinado a la educación, con el objeto de mejorar entre otros aspectos, la infraestructura existente, asimismo continuar ampliando en los colegios, el ciclo completo de educación básica, con el fin de aumentar la retención escolar en el Distrito.

En cuanto a las estrategias en materia de aumento de cobertura, estas deben de ir estrechamente ligadas con el mejoramiento de la calidad, evitando a toda costa que el número de estudiantes vaya en deterioro de los estándares de calidad que se han logrado a la fecha.

El Ente Universitario deberá concentrar esfuerzos en: Aumentar la infraestructura física y logística adecuada, buscar instrumentos que le permitan generar recursos propios distintos a las matrículas, con el objeto de aumentar su cobertura y revisar en

conjunto con el nivel nacional, la solución al problema de acceso de bachilleres a la educación superior, analizando la oferta y demanda educativa, buscando la equidad, y analizando cual es perfil que requiere el país laboralmente.

También Actualizar los sistemas de información, mantenerse a la altura para poder hacer frente a los continuos cambios producidos en el sector y gestionar la obtención de los recursos provenientes del recaudo de la estampilla.

En términos generales y basados en el Informe de Progreso Educativo de Colombia “Entre el avance y el retroceso”, que realizó análisis a la educación en el país durante los noventa, este documento incluye retos para el país, que son igualmente aplicables al Distrito, sobre los cuales vale la pena que la administración distrital plantee posibles alternativas, especialmente en: mejor preparación de los docentes; mayor énfasis en la responsabilidad de los colegios sobre la calidad impartida; aumento de cupos en preescolar, básica y media; mayores recursos y consecución de estadísticas confiables.

En el sector de la Salud cabe destacar la disminución en la tasa de mortalidad materna (que pasó de 92.79 por 100.000 nacidos vivos en el 2000 a 63.51 en el 2002⁴⁸) y en las tasas de mortalidad de menores de 5 años por neumonía y enfermedad diarreica aguda. Igualmente, como resultado de los programas de prevención, nutrición y mayor cobertura del SISBEN, impulsados por la Secretaría Distrital de Salud y los mayores recursos invertidos en la atención a la población vinculada, se ha logrado disminuir considerablemente el índice de mortalidad infantil en la ciudad por enfermedad diarreica aguda⁴⁹, el cual pasó de 10.37 menores de cinco años en el 2000 a 6.56 por cien mil en el 2002.

Asimismo el Distrito realizó un esfuerzo importante para actualizar los instrumentos de identificación, caracterización y localización de la población más pobre y vulnerable de la ciudad, con el propósito de focalizar efectiva y eficientemente los recursos hacia las personas que más lo necesitan. A diciembre de 2001 el total de encuestados SISBEN en la ciudad era 3,897,709, registrándose un aumento de 859,144, con respecto a diciembre del 2000, pasando del 47.2% al 59.2% de la población. En el 2002, el total de encuestados del SISBEN ascendió a 4,091,662 representando el 60.9% de la población. Para el año 2003 se cierra la base de encuestados con una población de 4.104.537.

⁴⁸ Fuente: DANE – Última cifra oficial disponible. El DANE produce esta estadística con base en los certificados de defunción. Los datos de mortalidad son preliminares, debido a que aún hoy el DANE no ha publicado cifras oficiales. Las cifras son las oficiales preliminares.

⁴⁹ Idem.

En el objetivo Justicia Social se detectó la variabilidad y crecimiento de los indicadores demográficos en Bogotá lo que genera una alta demanda insatisfecha en los servicios de salud para las localidades de Suba y Engativá, particularmente en las patologías más frecuentes de los niveles I y II de complejidad. No obstante los recursos destinados para la contratación de las dos ESE, a octubre 2004, ninguno de los dos hospitales está en funcionamiento, lo que permite apreciar grandes deficiencias en planeación y distribución de recursos por parte de la Secretaría Distrital de Salud-FFDS; es imprescindible que se garantice de manera inmediata los recursos necesarios para alcanzar el objetivo bandera en infraestructura y evite el deterioro y la obsolescencia de unas instalaciones concebidas para el servicio de la población más pobre y vulnerable de la ciudad; más aún cuando el proyecto viene desde 1994.

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

Igualmente, la Administración amplió la cobertura de atención de los habitantes de la calle, al pasar de 2.971 atendidos en el 2000 a 4.965 en el 2003 (septiembre); igualmente se atendieron más adultos mayores al pasar de 19.452 en el 2000 a 22.112 en el 2003 (septiembre); y el significativo aumento de la detección de violencia intrafamiliar a partir del año 2000, resultado de la aplicación de las políticas para combatir la desescolaridad y la de protección integral a niñas y niños menores de 18 años en condiciones de alta vulnerabilidad.

En este sector es evidente que el Departamento Administrativo de Bienestar Social no cuenta con cifras reales sobre la población en condición de prostitución que tiene la ciudad, mucho menos se maneja un diagnóstico de las condiciones de vida de estas personas para conocer sus necesidades por cuanto no cuenta con instrumentos claros de recolección de datos y sin esta herramienta es difícil procurar acciones claras y efectivas que conlleven a un cambio en su calidad de vida, lo que se ve reflejado en la baja cobertura respecto al alto índice de crecimiento de la situación de prostitución de la ciudad.

Otro aspecto crítico es la destinación de recursos al proyecto 7310 ejecutado por el DABS, como entidad que atiende directamente a la población en situación de prostitución, los que no solo han sido escasos, sino insuficientes frente a los recursos financieros manejados por la entidad, al representar menos del 1%.

En el sector Gobierno la problemática de seguridad y convivencia muestra en el atraco a personas durante las dos últimas vigencias, una relativa disminución (8.091

en el 2002 a 6753 en el 2003); sin embargo es el delito que a diario se comete contra los ciudadanos, ya sea por pandillas juveniles, bandas de atracadores o raponeros que deambulan por los distintos sectores, haciendo que no disminuya la sensación de inseguridad y violencia en la capital.

No se identifica una política integral de seguridad, ni la coordinación interinstitucional en la información suministrada. El impacto social de la gestión del Fondo, se considera indirecto, toda vez que depende de las acciones que lleve a cabo la Policía Nacional en el ámbito capitalino y éstas a su vez dependen del suministro oportuno de infraestructura, elementos y logística por parte del FVS.

Las entidades que les competen la ejecución de las políticas de seguridad y convivencia, tienen dificultad en precisar la población objeto de sus servicios, número de beneficiarios de sus proyectos, localización tanto del sector a cubrir en el ámbito geográfico, como su clasificación socioeconómica, situación que resta credibilidad a la información de Balance Social.

En el caso de las ventas ambulantes, la problemática generalizada de ocupación del espacio público no solo perturba los derechos colectivos sino que además genera inseguridad, desplazamiento de los peatones fuera de los andenes, colocándolos en sitios de riesgo, violación de las normas de urbanismo, desorden y desaseo del espacio público.

Las acciones que adelanta el Fondo de Ventas Populares han beneficiado a pocos vendedores ambulantes, situación que se agrava diariamente por fenómenos como el desplazamiento regional, el desempleo y la explosión demográfica, aspectos que generan nuevos aspirantes a participar del mercado informal.

De otra parte el sector Cultura, recreación y deporte formuló el Proyecto No. 3076 Administración y Sostenibilidad del Sistema Distrital de Parques con el fin de mantener en excelentes condiciones de funcionamiento tanto el total de parques como los escenarios de la ciudad, alcanzando una ejecución física del 85.12%; con una inversión en construcción de \$18 mil millones logró una ejecución del 97.87%. Una de sus metas programó aplicar en 835 parques vecinales acciones de sostenibilidad para la infraestructura física alcanzando el 72% en su ejecución.

Con respecto a la problemática de falta de aumento en la cobertura de la práctica deportiva del Distrito Capital en los últimos cinco años, alcanzó el 7% del total de la población objeto. La anterior cifra es relativamente baja en relación con otras zonas del país donde no se cuenta con la infraestructura y recursos que se tiene en Bogotá. Dentro de las acciones para ampliar la cobertura se realizó el proyecto "Deporte para la Vida" con un presupuesto asignado de \$12.793 millones, contando con metas

como la realización de 795 actividades deportivas, meta que tenía como finalidad ampliar la cobertura alcanzando un cumplimiento al final del período del 65.16%.

De acuerdo a los resultados de la cobertura, se estimó en 113.500 personas la población que demanda el servicio, muy por debajo del total de la población del Distrito (6.865.997 aproximadamente). Esto permite establecer que las metas planteadas están muy por debajo de las necesidades actuales y que así los logros obtenidos no corresponden a cifras reales de la potencial demanda.

Este problema determina debilidades en la dirigencia deportiva, en los procesos de planeación de los entes deportivos, así mismo, un bajo sentido de pertenencia de los habitantes de Bogotá. La gestión de las ligas está comenzando, la descentralización deportiva hacia las localidades y la estructura metodológica de escuelas de formación y clubes deportivos es deficiente.

Se requiere implementar estrategias que apunten a la masificación en la práctica deportiva, coordinando su desarrollo y ejecución a escala institucional con el necesario apoyo que permita obtener resultados óptimos, pues la capital cuenta con líderes y promotores deportivos, entrenadores, licenciados en educación física, que pueden brindar el apoyo y orientación requerida.

La evaluación realizada a la problemática local y las acciones adelantadas por las administraciones locales, en pro de soluciones que eleven la calidad de vida de los habitantes, permitió establecer que la falta de políticas sociales integrales, tendientes a la atención de la problemática real de cada una de las localidades del Distrito Capital, dificulta que las soluciones planteadas sean coherentes con las necesidades reales de la población.

En la ciudad hay localidades con un alto porcentaje de habitantes en situación de pobreza, excluidos socialmente, por lo que se requiere de manera urgente que la inversión se dirija hacia estos sectores marginados. En localidades con altos índices de pobreza por factores socioeconómicos y de desplazamiento como Bosa, Kennedy, San Cristóbal, Suba y Rafael Uribe, el mayor porcentaje de inversión está en programas para el mejoramiento de la malla vial y no hacía bienestar social, salud y educación.

Existe una población que demanda servicios y la satisfacción de las necesidades básicas, los proyectos locales apuntan a dar cobertura a un limitado número de beneficiarios que tampoco reciben atención, ya que la ejecución es mínima y se aplaza la satisfacción por una vigencia.

La gestión local es un proceso integral muy complejo, con limitados recursos, en el cual se debe tener en cuenta los diferentes niveles de las Entidades Distritales con presencia en cada una de las localidades, el Alcalde Mayor, el Alcalde Local, las JAL, los FDL, las UEL's, las instituciones representantes de la comunidad y la comunidad en general. En este esquema integral, el que no cumple con sus funciones o lo hace inoportunamente, quiebra el proceso y desencadena atrasos, sobrecostos, incumplimiento de objetivos y desperdicio de recursos, con todas las consecuencias de orden social.

El modelo FDL-UEL, desarticula el proceso de gestión administrativa local, generando un amplio rezago de orden presupuestal, el que a su vez ocasiona que los Planes de Desarrollo Local presenten hoy un atraso de dos años en su ejecución, dado que regularmente la contratación se suscribe a finales del año y se ejecuta en la siguiente vigencia. Hoy, superada la fase de planeación local, los proyectos entran en un largo ciclo para su viabilización, que se dilata aún más por la suscripción y ejecución de los contratos a través de las UEL'S⁵⁰.

Los niveles de cobertura alcanzados en la vigencia 2003, de acuerdo con las cifras presentadas en los informes del Balance Social local fueron absolutamente bajos, dado que los recursos de la vigencia (tan sólo el 31.5%), fueron objeto de ejecución efectiva. Lo anterior afecta de forma directa la oportunidad de las soluciones formuladas a problemas que afectan a las comunidades de las localidades que una vez más ven pasar una vigencia fiscal sin recibir los bienes y servicios planeados con recursos de la misma vigencia, que se recibirán una o dos después, lo que generará costos mayores o menores servicios.

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

Constituye un reto para la siguiente administración, la vinculación del PGA al Plan de Desarrollo Distrital 2004-2008, debido a que existen profundas debilidades en el campo ambiental; no se tiene una adecuada concordancia con el POT (Decretos 619

⁵⁰ Según el Estudio del Proceso de los Proyectos entre los FDL y las UEL efectuado en la vigencia 2003, por esta Contraloría, la demora del proceso contractual, desde el envío de un proyecto por parte del FDL a las UEL y la protocolización del contrato es de 13 meses; esto sin tener en cuenta el proceso de ejecución del contrato.

de 2000 y 469 de 2003); lo ambiental a pesar de estar tan ligado al hombre, no tiene metas que involucren la mayor parte de la problemática del Distrito y no considera, un buen número de los proyectos prioritarios y actividades principales determinadas en el Plan de Gestión Ambiental, lo cual puede ser un retroceso.

El DAMA debe implementar políticas, que guíen su labor y la del Sistema Ambiental del Distrito Capital- SIAC. Ha formulado algunas estrategias que han sido abordadas y plasmadas en el PGA y en diversos documentos lo cual además de otros elementos señala, que un solo gestor, no puede trabajar independientemente en un área tan compleja como lo es el Distrito Capital. Por lo tanto para la sostenibilidad de la ciudad es necesario un trabajo conjunto, regulado y planificado, con la región y especialmente, con las demás entidades encargadas de esta gestión⁵¹ y en concordancia con las necesidades y requerimientos ambientales de las veinte (20) localidades que hacen parte del Distrito.

El Agroparque Los Soches, es un importante modelo de desarrollo sostenible cuya acción debe ser replicada a muchas otras áreas rurales del Distrito que requieren, por la presión del proceso de urbanismo, ese tipo de acciones estatales, con una mayor presencia del Distrito y un trabajo permanente que permita la conservación de los diferentes activos naturales, patrimonio biótico de Bogotá del que buena parte se encuentra en predios particulares propensos a la urbanización ilegal y actividades de extracción minera.

Readecuar y reiniciar, el Programa de Protección de Humedales por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, bajo el direccionamiento del DAMA. El Estado de abandono de buena parte de los humedales, con todos los problemas sociales y ambientales que genera, es algo que no se puede dejar por fuera del nuevo Plan de Desarrollo y de la acción misma del DAMA.

A pesar del trabajo abordado en el 2003, los cerros orientales siguen siendo sujetos a diferentes acciones de origen antrópico, siendo el control bastante escaso y las labores muy puntuales para atender incendios forestales y responder a su futuro ordenamiento y manejo de acuerdo con el Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales- POMCO).

Es necesario que el DAMA, con el concurso de la mayor parte de las entidades distritales y la CAR, aborde para los cerros orientales varios puntos prioritarios para esta reserva, entre ellos: La intervención sobre el desarrollo de vivienda ilegal en su área, la cual no ha sido controlada; la reubicación de familias en zonas de alto riesgo; la búsqueda de mecanismos para lograr un control excepcional sobre aquellas

⁵¹ De acuerdo a lo establecido en el SIAC "Sistema Ambiental del Distrito Capital- SIAC, normado mediante Acuerdo 19 de 1996.

curadurías urbanas que otorgan licencias para construir vivienda de alto valor en esta área protegida de Bogotá y otras zonas; la óptima prevención y manejo de incendios forestales; las actividades de agricultura en áreas poco aptas; la extracción de recursos bióticos; la explotación de minerales pétreos de manera ilegal y fraudulenta, entre otras muchas

Aunque, se adelantaron acciones de mejoramiento ambiental con empresas o establecimientos del Distrito, a través de su vinculación mediante acuerdos, lo cierto es que este tema cubre menos del 6% de las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas que realizan labores que pueden afectar el entorno.

El DAMA no ha logrado contar con un verdadero proceso para la legalización de todos los pozos que son explotados en la jurisdicción. Se tiene un inventario sobre los cuales se ejercen algunas acciones que han dejado en riesgo no solo el pago del recurso sino además su explotación real, conforme a la concesión otorgada. Con ello no se facilita la promoción que ha hecho el DAMA para el diseño y aplicación de programas de uso eficiente de agua. Sobre esta gestión la Contraloría de Bogotá adelanta una auditoría especial, cuyos resultados se darán a conocer indicando lo que se ha avanzado en el tema.

Los problemas sociales determinados por el DAMA, necesariamente requieren para su solución de mayores labores y del concurso de varios actores públicos y privados (en el marco del Sistema Ambiental del Distrito Capital SIAC), además del soporte tecnológico actualizado e interrelacionado con otras Entidades (SIA-DAMA); instrumentos de seguimiento (redes de monitoreo) operando a cabalidad de tal manera que faciliten redireccionar la gestión ambiental.

CAPITULO 5 EVALUACION DE LA GESTION SECTORIAL

5.1 GESTIÓN SECTOR SALUD Y BIENESTAR SOCIAL

De las entidades del Sector Salud y Bienestar Social evaluadas en la primera fase del proceso auditor, sólo al Hospital Nazareth se le conceptuó su gestión como Favorable, a las restantes seis su gestión se determinó con observación como fue el caso de la Secretaría de Salud, el Departamento Administrativo de Bienestar Social, la Lotería de Bogotá y los hospitales Vista Hermosa, Engativá, Santa Clara y Chapinero.

A continuación se presentan los resultados por cada uno de los Subsectores.

5.1.1 Subsector Salud

Para el 2003 la gestión en estas entidades desmejoró, toda vez que tan solo el hospital de Nazareth mostró concepto favorable sobre su gestión.

Referente a la opinión sobre los estados contables, se aprecia que para el 2002 ninguna de las entidades presentó como razonables sus estados contables, para la vigencia 2003 tan sólo el hospital de Nazareth presenta como razonables sus estados contables, los demás presentan observaciones, evidenciándose que continúan con deficiencias en el sistema de control interno, tales como ausencia de autocontroles, falta de un Plan de Manejo de Riesgos y su respectivo monitoreo. Igualmente, en los sistemas de información financiera, si bien los hospitales han creado mecanismos para registrar la información oportunamente, éstos no se consideran efectivos al persistir deficiencias en facturación, inventarios y cartera, entre otros.

Otro de los problemas que continúa afectando considerablemente el sector, tiene que ver con las glosas a las cuentas que presentan los hospitales tanto a la Secretaría Distrital de Salud como a las ARS, siendo la falta de soportes, la causa más frecuente de objeción a las mismas; de lo que se deduce que las entidades no han tomado las medidas suficientes para corregir definitivamente las causas que originan esta problemática y que afecta negativamente su situación financiera y por ende la prestación de servicios de salud que requiere la población capitalina.

En cuanto al concepto de fenecimiento, para la vigencia 2002 se observa que de las siete entidades, se dio fenecimiento tan sólo a los hospitales de Vista Hermosa y

Nazareth, situación que cambió para el 2003, dándose fenecimiento a los hospitales de Nazareth, Chapinero, Vista Hermosa y Engativá; quedando sin fenecimiento entidades del sector, como la Secretaría Distrital de Salud- FFDS, Lotería de Bogotá y el hospital Santa Clara.

Es indudable que la gestión de la Secretaría Distrital de Salud-FFDS juega un papel fundamental en el sector, como entidad encargada de direccionar y conducir la salud en la ciudad de Bogotá, así como de ejecutar la política sectorial de salud en el marco de la aplicación de las leyes y reglamentos sobre descentralización y seguridad social en salud y de crear las condiciones de acceso de la población a los servicios.

Una vez realizado el análisis respectivo en el proceso de Auditoría Gubernamental con enfoque integral a la gestión adelantada por la Secretaría Distrital de Salud-FFDS, se determinó que la entidad continúa presentando deficiencias en el Sistema de Control Interno, especialmente en los componentes: Sistemas de Información (Base de datos - Comprobador de derechos) y documentación, la desactualización de algunos procesos y procedimientos al igual que los manuales respectivos.

El manejo de la información y documentación en algunas dependencias de la Secretaría, no es el más adecuado, toda vez que en algunos casos ha tenido que recurrir a los proveedores del servicio para obtener copia de los diferentes informes. Asimismo, tal como es reconocido por la entidad se presentan deficiencias históricas respecto a la consulta de la base de datos, la cual es definitiva para la contratación con las diferentes ARS, respecto del régimen subsidiado.

Se observó, la necesidad de unificar un sistema de información que permita consolidar de manera oportuna los datos reportados por cada una de las IPS de la red adscrita y de esta manera poder evaluar con cifras ciertas el cumplimiento o no de las metas definidas establecidas en el Plan de Gestión Anual.

Durante el año 2003, la entidad garantizó la continuidad de los afiliados al régimen subsidiado a través de catorce ARS, mediante la contratación de los servicios de salud, logrando efectuar el cubrimiento de 1'369.970 usuarios.

Como resultado de la Auditoría a la Base de Datos del Régimen Subsidiado, Modalidad Especial, efectuada en julio de 2004 a las firmas interventoras, se observó a la SDS, la importancia de la depuración de la base de datos, con el fin que las cifras sean las más cercanas a la realidad y sean tenidas en cuenta al momento de efectuar el análisis o la liquidación de las obligaciones.

De igual manera, se detectó en las bases de datos del SISBEN anomalías tales como: Afiliados al régimen subsidiado sin encuesta, afiliados con puntajes superiores a los definidos, beneficiarios fallecidos, multiafiliaciones, beneficiarios con documentos de identificación falsos, inexistente o doble identificación y no carnetizados.

Referente al proceso de contratación adelantado en las entidades del sector salud, se continúan observando deficiencias en las normas de contratación administrativa y de control interno en donde se exige la elaboración de manuales, procesos y procedimientos claros, que permitan vigilar el cumplimiento de los principios de la función pública y se comporten como una herramienta de control al interior de las entidades.

Los manuales de contratación de la mayoría de entidades del sector no establecen claramente las actividades, los responsables ni los momentos de ejecución de las mismas. Tampoco existen manuales de interventoría o supervisión contractual que establezcan claramente las funciones de las personas que ejercen este papel, pese a que sus informes son requisitos indispensables para el pago.

Asimismo, en algunas entidades para el perfeccionamiento de contratos se exige la publicación en la Gaceta Distrital, aspecto este que no se cumplió, omitiéndose la aplicación de los principios de publicidad y transparencia y por ende la vigilancia por parte de la comunidad y los organismos de control.

En otros casos como en los contratos de suministro de medicamentos e insumos hospitalarios, se pactan fechas de iniciación y de entrega de productos, pero la programación pactada para la entrega no se cumple dentro del término, lo que ocasiona un posible desequilibrio económico a favor del proveedor e ineficiencia en la prestación del servicio.

Las pólizas de seguros, a favor de la institución de salud, en algunos hospitales no constituyen los amparos en tiempo y valor real del contrato, quedando expuestos en primer lugar los bienes adquiridos y en segundo lugar la generación de responsabilidades administrativas a favor o en contra de terceros, por deterioro, calidad y otros de acuerdo con la clase de contrato suscrito.

La prestación de servicios de salud, se desarrolla en el contexto de buscar el equilibrio entre una atención oportuna, equitativa, digna, con calidad, y lograr la sostenibilidad financiera del sistema; lo que hace indispensable que el desarrollo de la oferta de servicios de salud, guarde coherencia con el nuevo entorno y las necesidades que de allí se desprenden.

En este sentido, se evidenció para la vigencia 2003 un incremento en la prestación de servicios de la mayoría de hospitales, lo que incidió en el incremento de sus ingresos, reflejando el cumplimiento de metas en la mayoría de los proyectos enmarcados en el Plan de Desarrollo y Plan de Atención Básica.

Por otra parte, en cuanto a la gestión ambiental adelantada por las entidades del sector salud, como resultado de sus intervenciones en medio ambiente y control sanitario realizadas tanto por parte de las ESE como de la Secretaría Distrital de Salud durante la vigencia 2003, se observó la existencia de avances significativos a través de la implementación de un modelo de Inspección, vigilancia y control al Relleno Sanitario y a una planta de lixiviados.

Respecto a la gestión efectuada por la Secretaría Distrital de Salud-FFDS en desarrollo del proyecto "Mejoramiento de la infraestructura Física y Dotación de las ESE" fue ineficiente al no emplearse criterios de economía, eficiencia y eficacia en su administración, como se puede evidenciar desde la misma planeación del proyecto, el cual se basó en cálculos subestimados del precio y del tiempo necesario para la ejecución; en el caso de los hospitales de Suba y Engativá.

El haberse iniciado la construcción sin contar previamente con los diseños técnicos; incurrir en la necesidad de efectuar rediseños ante la falta de claridad sobre las características de los hospitales; disponerse de los estudios de programación y presupuestación del hospital de Engativá un año después de iniciadas las obras; adquirir hornos de incineración para los hospitales, que sobredimensionan en un 400% las necesidades de los mismos; contratar estudios de diseño para el helipuerto de Suba, sin considerar requisitos y conceptos previos de la Aeronáutica Civil, incurrir en la necesidad de demoler obras ante las fallas de diseños, entre otros, constituyen situaciones graves no sólo de eficiencia sino de omisión.

Adicional a la ineficiente planeación del proyecto, se suma la inadecuada administración para la protección y utilización racional de los recursos físicos, que originó pérdida de elementos y equipos instalados en el hospital de Engativá, la adquisición y no utilización de equipos que tenían como fin disminuir costos de consumo de energía, conllevando a sufragar elevadas sumas por concepto de energía, sin que ésta prestara servicio alguno.

Respecto de la Lotería de Bogotá, una vez realizada la evaluación integral a su gestión, se observó, deficiente gestión en el cobro de cartera a los concesionarios de juego de apuestas permanentes, por concepto del 9% adicional de gastos de administración, en la suma de \$4.270,2 millones mas intereses de mora. Igual situación se evidenció frente a los distribuidores de lotería que se encuentran en mora de más de 60 días y los cuales presentaban saldo a 31 de diciembre de 2003

de \$764,3 millones, encontrándose doce distribuidores de esta cartera con acciones prescritas de los contratos de seguro en algunos casos, y en otros se evidenció la pérdida de documentos necesarios para el cobro ejecutivo.

De otra parte, no hubo gestión de cobro a los distribuidores del sorteo extraordinario del año 1998, en la suma de \$19,7 millones, pese a que este era un compromiso adquirido en el Plan de Mejoramiento suscrito en mayo de 2003; frente a la situación anterior, se observó la pérdida de documentos soportes del sorteo para el cobro de los saldos adeudados, tales como garantías y pólizas, generando así alta incertidumbre frente a la posibilidad de que la entidad recupere dichos recursos.

Con respecto a la contratación se evidenció incumplimiento de la normatividad aplicable en la etapa pre-contractual por irregularidades en la evaluación de las propuestas y términos de referencia. Asimismo en la etapa contractual en lo que tiene que ver con las estipulaciones de los contratos, en lo que corresponde a la etapa post-contractual, se evidenció que no existen informes de los supervisores que evidencien el cumplimiento del objeto del contrato necesario para expedir el certificado de cumplimiento a satisfacción y de esta forma autorizar el pago.

Los costos de operación del año 2003 representan el 69% de los ingresos por venta de billetería, existiendo un desequilibrio económico, lo que permite inferir que existen falencias en la administración de los recursos.

No obstante que la entidad ocupa el tercer puesto en el ámbito nacional en venta de lotería y el segundo en transferencias al sector salud, se observó incumplimiento de las metas establecidas en el plan indicativo por venta de lotería y derechos de explotación. Asimismo el deficiente seguimiento en materia de fiscalización a los concesionarios y empresarios de las apuestas permanentes, por concepto del 9% adicional de gastos de administración, en la suma \$4.270,2 millones más intereses de mora; evidencian al interior de la entidad deficiencias que inciden en la definición, adopción y aplicación de políticas que conlleven a garantizar la eficiencia y eficacia de la gestión.

Se observó incumplimiento de normatividad interna, situación que pone en riesgo los recursos de la entidad, como en el caso del reglamento de distribuidores de lotería, la resolución de las funciones de supervisores y los préstamos de vivienda entre otros.

En cuanto a la calidad y confiabilidad del Sistema de Control Interno se evidenciaron debilidades, toda vez que este no es concebido por la entidad como un sistema dinámico en aras de lograr un mejoramiento continuo que permita a la alta dirección

la toma oportuna y eficaz de las decisiones, para el cumplimiento de las políticas y metas trazadas en atención a la misión y visión institucional.

Por las anteriores observaciones efectuadas a la gestión de la Lotería de Bogotá, al igual que en el 2002, para la vigencia 2003 no se dio fenecimiento a la cuenta.

5.1.2 SUBSECTOR BIENESTAR SOCIAL

Las cifras de cobertura alcanzada por el DABS en atención a las problemáticas prioritarias dentro de su política de atención a la población más vulnerable; son:

Vulnerabilidad de la niñez: según indicadores, los resultados de las acciones programadas para este problema social, muestran que de una población que demanda el servicio estimada en 214.694 personas se atendió a 61.958 niños y niñas; es decir el 28,9% de cobertura. En el año 2002 era 32.2%.

Vulnerabilidad de hombres y mujeres: se encuentra que de una población que demanda el servicio, estimada en 85.799 personas se atendió a 38.497 de ellas; correspondiente al 44,9% de la cobertura. En el año 2002, la cobertura era 46,9%.

Vulnerabilidad de la vejez: los resultados de las acciones programadas, denotan que de una población que demanda el servicio, estimada en 55.052 personas sólo atendió a 29.317, presentándose un déficit de cobertura del 47%. En el año 2002 la cobertura era 54%.

Vulnerabilidad de las familias: los resultados de las acciones programadas para la atención de este problema social, denotan que de una población que demanda el servicio, estimada en 36.754 familias el Departamento atendió a 21.605 familias; es decir que los resultados de cobertura general de servicio fueron del 58.8%, presentándose un déficit de cobertura de las familias que demandan el servicio del 41.2%. En el año 2002, la cobertura era 57.3%.

Vulnerabilidad de los jóvenes: Se refiere al uso indebido de sustancias psicoactivas por hombres y mujeres con edades entre los 18 y los 54 años. Este proyecto fue retomado por el DABS a partir de la vigencia 2003, recogiendo las acciones que venía desarrollando la Secretaría General del Distrito –Unidad Coordinadora de Prevención Integral-; su finalidad es brindar apoyo a las mujeres y hombres en condiciones de pobreza mediante acciones de promoción y protección y restablecimiento de derechos, para avanzar en su inclusión social, en corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el estado.

Se atendió una población de 172.437 personas, atendidas la gran mayoría en las localidades de Barrios Unidos, Engativá, Ciudad Bolívar y Kennedy.

Como aspectos positivos en la gestión de la entidad, se resalta que el Departamento, con relación a gastos de funcionamiento se presentó una reducción del 11%, representado en \$534,7 millones, respecto a la vigencia 2002, siendo los más significativos dentro del rubro de funcionamiento, Gastos generales con una disminución del 28% equivalente a \$516,1 millones, y Servicios personales con un decremento del 3% representado en \$64,4 millones, como resultado de la aplicación del decreto 1919 de 2002 y la redistribución de gastos entre los proyectos que se desarrollan en la Entidad.

La evaluación al Sistema de Control Interno, al igual que en la vigencia anterior, ha sido conceptuado con un factor de valoración Bueno y un nivel de mediano riesgo; no obstante por parte del nivel directivo se debe dar mayor compromiso y acompañamiento a los funcionarios que desarrollan los proyectos tanto en su operatividad así como en supervisión y seguimiento permanente en actividades tales como: manejo de inventarios, supervisión a la contratación y oportunidad en los procesos contractuales.

Se observó inexistencia de procedimientos que reglamenten situaciones particulares de la entidad, es el caso de la entrega de dotación de los jardines cuando se dan en concesión a otras entidades para su funcionamiento y bienes adquiridos a través de ONG's con recursos de la entidad para la prestación de un servicio.

En la contratación evaluada, se observaron deficiencias al igual que en vigencias anteriores en el proceso de supervisión, lo que trae como consecuencia incumplimiento de lo estipulado en los términos de referencia y por tanto del contrato, sin que la entidad tome medidas efectivas y oportunas; factor importante para garantizar la prestación adecuada de los servicios en desarrollo de su labor social.

Adicionalmente se encontró que el Departamento adjudica contratos sin que los oferentes cumplan con la totalidad de requisitos estipulados en los términos de referencia; lo que constituye una violación a los principios de transparencia, responsabilidad y deber de selección objetiva.

Referente a la evaluación a los Estados Contables y al Sistema de control interno, se observó fallas de procedimientos adecuados de archivo, falta de un criterio uniforme en cuanto al registro de los ítems diseños e interventorías que hacen parte de las Construcciones en curso. De la misma forma, esta cuenta no presenta saldo al cierre del periodo contable, no obstante lo anterior durante la vigencia se realizaron obras, que no fueron registradas en la mencionada cuenta, por lo tanto el

saldo está subvaluado en cuantía indeterminada y los gastos sobrestimados, con el correspondiente efecto en el resultado del ejercicio.

Según lo establecido en el Plan de Desarrollo Bogotá para Vivir todos del mismo lado, las Comisarías de Familia fueron trasladadas en 2003 al Departamento Administrativo de Bienestar Social. Su paso respondió a la necesidad de garantizar el acceso a la justicia familiar, lo que requiere una intervención coordinada de los mecanismos de justicia diseñados por el Estado para atender con altos niveles de oportunidad y eficiencia las problemáticas familiares.

Para su traslado fueron tenidos en cuenta, entre otros aspectos, la correspondencia que guardan las misiones del DABS y de las Comisarías; la necesidad de una reorganización de las instancias que ejecutan programas sociales y la profundización de lo que debería ser el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

El traslado de las Comisarías al Departamento apoya el desarrollo del programa Desarmarnos con amor y facilita el manejo integral en las acciones para una mayor efectividad en la intervención de las problemáticas que atiende, hace posible una coordinación más efectiva con otros proyectos y aporta a la consolidación de las Comisarías de Familia como espacios que respondan a una visión integral de la problemática familiar, al involucrar en su gestión las perspectivas de género, derecho, protección integral y corresponsabilidad.

Por otra parte, en lo que hace relación con la definición de nuevos formatos de recolección de información, se destaca el trabajo de concertación que se ha llevado a cabo en el marco del Subcomité de Sistemas de Información del Consejo Distrital para la Atención Integral a los Niños y las Niñas Víctimas de Abuso y Explotación Sexual, que cuenta con la presencia del Instituto Nacional de Medicina Legal, Policía Nacional, Secretaría Distrital de Salud, ICBF y la Secretaría de Gobierno Distrital.

Este trabajo ha estado orientado a la definición de variables comunes en los temas de violencia intrafamiliar y violencia sexual, que estarán contenidas en los diferentes sistemas de información institucional y alimentarán los Sistemas de información SIVIM – Sistema de Información de Violencia Intrafamiliar - de la Secretaría de Salud y el SUIVD – Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia - y el Observatorio Social de la Secretaría Distrital de Gobierno.

De manera simultánea se realizó el estudio técnico y la contratación para la conexión en red de las Comisarías de familia. En este sentido vale la pena destacar la gestión realizada desde el proyecto Identificados-as para la equidad, para la consecución de recursos del BID destinados al proceso de modernización informática de las Comisarías, el cual comprende la compra de equipos, la instalación del cableado

estructural, la adquisición de equipos de telecomunicaciones y la compra y actualización de Software, entre otros. Sin embargo, a pesar de los recursos adicionados, y por razones de costos no fue posible la conexión en la red de todas las Comisarías, quedando pendiente la conexión de nueve de ellas, incluida la Comisaría de Usme que presenta dificultades en su conexión debido a su localización geográfica.

Finalmente, de acuerdo con los resultados de la Auditoría Gubernamental con enfoque integral para la vigencia 2003, se encontró que si bien existen observaciones a la gestión de la entidad, éstas no incidieron de manera significativa en los resultados del DABS permitiendo conceptuar que la gestión adelantada acata las disposiciones que regulan sus hechos y operaciones, así mismo cuenta con un Sistema de Control Interno bueno, y en la adquisición y uso de los recursos conserva acertados criterios de economía, eficiencia y equidad.

5.2 GESTION SECTOR EDUCACION, CULTURA, RECREACION Y DEPORTE

Las entidades que fueron evaluadas por la Contraloría, en este sector presentan un comportamiento diferente, toda vez que la Secretaría de Educación a pesar de tener algunas debilidades, estas no afectan de manera directa el comportamiento de la evaluación de la gestión administrativa; adicionalmente, es una de las pocas entidades del distrito en obtener una calificación favorable en su gestión, la evaluación a su Sistema de Control Interno alcanzó una calificación de 4.3 ubicándola en el nivel de excelente, un dictamen razonable a sus estados financieros, de igual forma al estar la cuenta rendida dentro de los parámetros establecidos se determinó su Fenecimiento.

En contraste al comportamiento descrito anteriormente, la Universidad Distrital y el Instituto Distrital de Recreación y Deporte –IDRD, entidades evaluadas por este ente de control en la primera fase del proceso auditor, se determinó: que a sus Estados Contables se les emitió dictamen negativo y de no razonabilidad, respectivamente, la Evaluación a sus Sistemas de Control Interno los ubicó en un rango Regular, situaciones que no le permitieron obtener fenecimiento de sus cuentas, lo cual conlleva a que el concepto dado a su gestión se considere Desfavorable.

A continuación se detalla por subsector, las principales debilidades detectadas por la Contraloría, que sustentan los conceptos y las calificaciones dadas.

5.2.1 Subsector Educación

Por ser tan disimiles la Secretaría y la Universidad, en su actuar y en su gestión, su análisis se hará de forma separada, toda vez que los conceptos emitidos por la Contraloría de Bogotá, fueron contrarios.

En la Secretaría de Educación se evidenciaron debilidades que no incidieron de manera significativa en la gestión de la Administración, por lo cual la Contraloría emite un Concepto Favorable, toda vez que la entidad acata las disposiciones que regulan sus hechos y operaciones, cuenta con un efectivo Sistema de Control Interno; y la adquisición y uso de los recursos conserva acertados criterios de economía eficiencia y equidad. Asimismo, cumplió en un porcentaje significativo con las metas y objetivos propuestos en el Plan de Desarrollo.

Las observaciones relacionadas con el control y seguimiento a la ejecución de los contratos, en el manejo de los inventarios, los cuales no están debidamente identificados y no se ha efectuado el levantamiento físico de los mismos. En cuanto a la evaluación a la contratación y al sistema de control interno, se presentan casos en los cuales no se da una adecuada planeación y cumplimiento en los trámites que deben surtirse con anterioridad a la suscripción de los contratos; lo cual puede generar demoras en la ejecución, sobrecostos, suspensión de las obras; además, de desembolsos adicionales de recursos por demandas de los contratistas, que se constituirían en detrimento al patrimonio público.

Se efectuaron igualmente, pagos de salarios a funcionarios con posterioridad al retiro o destitución del cargo, debido a deficiencias en el flujo de información, al no reportar oportunamente las novedades.

En cuanto a la Opinión sobre los Estados Contables de la SED, se emitió concepto de razonabilidad de la situación financiera, soportado en la evaluación al Sistema de Control Interno Contable al tener un desarrollo adecuado, contar con un efectivo seguimiento y control de las actividades desarrolladas y encontrarse de conformidad con las Normas de Contabilidad Pública, emitidas por la Contaduría General de la Nación y demás normas concordantes.

De acuerdo con los resultados a las evaluaciones efectuadas y soportadas en los párrafos anteriores, esta Contraloría determina que la cuenta rendida por la Secretaría de Educación Distrital, está dentro de los parámetros establecidos, lo cual permite Fenecerla.

Finalmente, en desarrollo de la auditoría efectuada a la Secretaría de Educación, se establecieron diez y seis (16) hallazgos, de los cuales seis (7) tienen efectos fiscales

en cuantía de \$460,6 millones, seis (6) administrativos y tres (3) con efecto disciplinario, los cuales fueron incluidos en el Plan de Mejoramiento 2004 de la entidad.

En relación con el seguimiento al anterior Plan de Mejoramiento, se concluyó que de un total de 94 hallazgos; se han aplicado correctivos definitivos a 71 y correctivos parciales a 23, concluyéndose que en términos general la SED está cumpliendo con las acciones correctivas y la Oficina Asesora de Control Interno aplica el seguimiento a las acciones de mejoramiento.

Algunas de las acciones que no se han desarrollado, tienen relación con el proceso de saneamiento contable, con fecha límite de cumplimiento a 31 de diciembre de 2005. Las restantes están sujetas a la asignación de recursos especialmente las relacionadas con obras inconclusas y obras en lotes adquiridos. De otro lado, mediante acto administrativo se incorporó al manual de procedimientos de la SED el Cumplimiento de Fallos, con el objeto de acatar las sentencias judiciales que se produzcan.

En la Universidad Distrital, la aplicación inadecuada de instrumentos modernos de gestión, por parte de la Universidad como el estatuto de planeación, plan financiero, plan de compras, indicadores de gestión; el atraso en el cumplimiento de los compromisos adquiridos, la ambigüedad en la aplicación de las normas, particularmente en materia de contratación y de personal, la desarticulación funcional de la mayoría de las dependencias, la no puesta en funcionamiento del fondo de pensiones para el efectivo cobro de las cuotas partes, entre otras razones impiden el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos. Lo anterior dio base para que la Contraloría conceptuara que la Gestión de la Universidad es Desfavorable.

A manera puntual a continuación se describirán las deficiencias más significativas que apoyan este concepto. Se observó indiferencia por parte de la Universidad para normalizar las actividades internas con el objeto de regular su funcionamiento, en aspectos como el manejo de la carrera administrativa, por cuanto mediante sentencia No C 560 del 2000 la Corte Constitucional determinó que la ley 443 de 1998, no le es aplicable y le corresponde a la entidad adelantar los tramites para regular la materia.

Persiste la falta de información confiable en el área contable que refleje la realidad de sus operaciones, aún quedan partidas por conciliar, falta de seguimiento y control a los ajustes efectuados, lo cual incide en el deficiente Sistema de Control Interno Contable. En la evaluación al área de Presupuesto, se evidencia que las dependencias que intervienen en el proceso, no cuenta con controles que le permitan llevar a cabo una adecuada ejecución presupuestal, haciendo que esta información no sea útil ni confiable para la toma de decisiones.

Por lo anterior, en esta área se deben mejorar aspectos como: implementación de un sistema de integración de la información de presupuesto con las demás áreas, lograr que los manuales de procesos y procedimientos se articulen, actualicen y socialicen, que el sistema financiero brinde seguridad en el manejo de la información y sirva de soporte en la toma de decisiones y que exista una adecuada conservación, disponibilidad, consulta y seguridad de los libros presupuestales.

En materia de contratación, las ordenes de Prestación de Servicios suscritas por la entidad, presentan irregularidades, toda vez que se presenta similitud en los objetos de los contratos, el tiempo pactado se puede considerar igual y sin embargo los honorarios pagados a los contratistas presentan marcadas diferencias. Igualmente se observa que continuamente se modifican en tiempo y valor sin ninguna justificación, evidenciándose que no existe seguimiento por la Oficina de Control Interno.

En relación con las órdenes de compra suscritas por la entidad incumplieron el Principio de Economía y presentan deficiencias en la suscripción, ejecución y control de los respectivos elementos adquiridos. Respecto de la evaluación realizada a las órdenes de prestación de servicios, se pudo establecer que éstas se prorrogan de una vigencia a otra, generando continuidad laboral en dichos contratos, situación que conlleva a sobrecostos, producto de las demandas laborales que se puedan generar.

De otro lado la elaboración inadecuada del Plan de Compras y Plan de contratación, es irregular en la aplicación del Estatuto de contratación, y es modificado continuamente, cayendo en una ambigüedad normativa que produce confusión y desorden en la realización del proceso y dificultades en el manejo de la documentación, lo cual imposibilita la verificación de su legalidad;

Por otra parte, como resultado de la evaluación a la gestión desarrollada, se evidenció ineficiencia e ineficacia y gestión antieconómica en la adquisición de equipos de computación a diferentes firmas.

Se ha incumplido por parte de la Universidad, lo dispuesto por la Ley General de Educación que ordena la promoción, formación y consolidación de comunidades académicas y la articulación con sus homólogos en el ámbito internacional; una de las formas es el enlace de la biblioteca a la Red Virtual del ramo, de la cual es miembro.

Se encontró también que no existen procedimientos para la verificación del cumplimiento de la carga académica de los docentes de planta ni el procedimiento para cancelar a los mismos docentes su sueldo como personal de nomina,

La aplicación de indicadores de gestión soportados en información no confiable, no permite realizar una verificación de sus actividades de forma objetiva y por consiguiente no son instrumentos idóneos para realizar seguimiento a cada una de las operaciones adelantadas por la entidad, ni para aplicar una adecuada toma de decisiones.

El sistema de información contable y los procedimientos de Control Interno aplicados por la Entidad, no soportan, ni reportan adecuadamente los registros, ni las operaciones de las mismas; se estableció que sigue siendo ineficiente e ineficaz, por cuanto no tiene un desarrollo adecuado ni cuenta con un efectivo seguimiento y control de las actividades desarrolladas, con lo cual se determina que la Universidad Distrital Francisco José de Caldas presenta un alto riesgo en la calidad de su información.

En materia del proceso de saneamiento contable se considera que las acciones emprendidas han sido extemporáneas, intermitentes y sobre todo ineficaces para lograr el saneamiento pretendido; además, no se tomaron las medidas necesarias para minimizar las causas que originaron la actual situación contable de la Universidad.

Por el concepto desfavorable emitido en cuanto a la gestión realizada, el incumplimiento de la normatividad, la falta de un adecuado Sistema de Control Interno y la opinión negativa expresada de los Estados Contables, la cuenta rendida por la entidad correspondiente a la vigencia 2003, no se fenece.

Se efectuó seguimiento al Plan de Mejoramiento suscrito por la Universidad Distrital a la vigencia 2002, en lo relacionado con la organización de archivos de hojas de vida, encontrándose un avance del 60% de las acciones y estrategias acordadas en dicho Plan.

En relación con el Plan de Mejoramiento Unificado de las vigencias 2001-2002, con 19 observaciones a los estados contables, no se cumplió con los términos establecidos para desarrollar la totalidad de las acciones, implementando acciones únicamente a 6 observaciones. Por otra parte, no aplicó los correctivos para solucionar las inconsistencias observadas en las cuentas de Bancos, Avances, Cuentas por Pagar: - Adquisición de Bienes y Servicios y Depósitos Recibidos de Terceros, Propiedad Planta y Equipo, en lo relativo a la identificación de faltantes y responsables e Ingresos por utilidad de convenios.

No obstante lo anterior, la Universidad implementó acciones correctivas para subsanar las diferencias que se presentaban entre contabilidad y presupuesto de los saldos reportados por concepto de ingresos por servicios. En lo referente al registro

de la propiedad y avalúo de los bienes inmuebles, se contrató el correspondiente estudio, sobre el cual se efectuaron los ajustes en contabilidad.

5.2.2 Subsector Cultura, Recreación y Deporte

En desarrollo del proceso auditor, se detectaron una serie de observaciones en las distintas líneas de auditoría realizadas, que influyen de manera directa en la gestión adelantada por la Administración.

El grado de desarrollo e implementación del Sistema de Control Interno no es confiable, ni eficiente para la correcta salvaguarda de los recursos del IDRD, al alcanzar una calificación de 2.9 en razón de las debilidades o falencias detectadas en cada una de las fases y componentes.

El sistema de información con que cuenta la entidad para el normal desarrollo de sus actividades muestra un alto grado de desorganización, especialmente en las dependencias de Planeación, Subdirección de Parques y Apoyo a la Contratación.

Se resalta el hecho del sistema de Contratación transitorio, con un alto volumen de contratos de prestación de servicios, que debido al carácter no permanente, impide un adecuado nivel de conocimiento de la entidad, el establecimiento de responsabilidad y le puede ocasionar sobre costos al Instituto en la ejecución de sus procesos misionales.

De otra parte, se presenta debilidad en el control ejercido al recaudo de sus ingresos, como es el caso de los contratos de arrendamiento del Parque El Salitre, de los parqueaderos de los parques La Florida, Simón Bolívar y El Salitre. Además, los pagos por despidos injustificados de funcionarios de la entidad, lo que le ha traído consecuencias negativas al tener que cancelar estos dineros, el no descontar oportunamente los descuentos al sindicato, la ausencia de un control oportuno a sus bienes muebles e inmuebles, como es el caso de los mencionados parqueaderos que aún no han sido recuperados, y los faltantes de los bienes adquiridos por las ligas deportivas.

A la gestión realizada por el Instituto Distrital de Recreación y Deporte, se le emitió un concepto desfavorable, por lo anteriormente expuesto y descrito de manera más detallada.

De manera que, se hace necesario que el Instituto implemente un efectivo sistema de gestión, definido este como un instrumento gerencial, integral y estratégico que apoyado en indicadores permita a la entidad ser efectiva para recaudar los recursos

de un modo eficiente para transformarlos y eficaz para canalizarlos, lo cual redundaría en el cumplimiento óptimo misional y se beneficiaría directamente la comunidad.

En cumplimiento del proceso de saneamiento contable, Ley 716 de 2001, el IDRDR adelantó actividades, quedando cuentas pendientes, a diciembre 31 de 2003, que ascienden a la suma de \$41.215.8 millones, por lo que se requiere revaluar las acciones por ejecutar y el tiempo que se llevará ejecutarlas. De la misma manera se requiere incorporar al mismo las cuentas sobre las cuales se presentaron observaciones en el presente informe.

El sistema de información contable y los procedimientos de Control Interno aplicados por la Entidad no soportan ni reportan, adecuadamente algunas operaciones al presentar subestimación de cuentas (Bancos y corporaciones, Ingresos, Deterioro de Utilización de Bienes de Beneficio y Uso Público, Otros Gastos – Ajustes de Ejercicios Anteriores, Bienes de Beneficio y Uso Público en Servicio –Parques Recreacionales), así mismo sobreestimaciones (Deudores, entre otras), como se corrobora en la evaluación del sistema de control interno contable, con lo cual se determina que el IDRDR, presenta riesgo en la calidad de su información. Por lo anterior se determina que los estados contables no se presentan razonablemente, en aspectos importantes, la situación financiera del IDRDR a 31 de diciembre de 2003, los resultados de sus operaciones y los Flujos de efectivo para este año, de conformidad con las normas de contabilidad generalmente aceptados.

En desarrollo de la auditoría se establecieron treinta y cuatro (34) hallazgos administrativos, seis (6) corresponden a hallazgos con alcance fiscal por la suma de \$531.5 millones; quince (15) tienen alcance disciplinario y tres (3) de ellos con alcance penal.

Por el concepto desfavorable emitido en cuanto a la gestión realizada, el incumplimiento de la normatividad, las deficiencias del Sistema de Control Interno y la no razonabilidad sobre los estados contables, la cuenta rendida por la Entidad correspondiente a la vigencia 2003, no se fenece.

A fin de lograr que la labor de auditoría conduzca a que se emprendan actividades de mejoramiento de la gestión pública, la Entidad debe diseñar un Plan de Mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible.

5.3 GESTION SECTOR GOBIERNO

De las cinco (5) entidades evaluadas correspondientes al Sector Gobierno, sólo al Departamento Administrativo de Catastro Distrital se le dio fenecimiento a la cuenta presentada. Respecto de la evaluación a la gestión, a los Fondos de Vigilancia y Ventas Populares, se les conceptuó desfavorable y a las Secretarías de Hacienda y Gobierno ésta fue definida con observaciones. De otra parte el Sistema de Control Interno avanzó en su implementación, toda vez que obtuvo una calificación de 3.3, presentando una leve mejora con respecto a la vigencia anterior.

A continuación se señalan las principales debilidades detectadas por este ente de control, producto del proceso auditor llevado a cabo durante la vigencia en evaluación.

5.3.1 Subsector Hacienda y Planeación

Corresponde a las entidades del subsector: Secretaría de Hacienda –SHD- y el Departamento Administrativo de Catastro Distrital -DACD-, la formulación de políticas públicas en materia económica, fiscal, tributaria, presupuestal, contable, de tesorería y de crédito público.

Al subsector se le asignaron recursos para inversión por la suma de \$37.590.1 millones, reportando una ejecución del 95.9% equivalentes a \$35.603.5 millones, de los cuales se giraron \$15.865.6 millones, reflejando una ejecución real del 44.5%, lo que evidencia que los beneficios producto de la ejecución de estos recursos sólo tendrán efectos director e indirectos sobre los capitalinos a partir de la vigencia 2004.

Evaluado el Sistema de Control Interno en el subsector éste fue calificado con 3.5, que corresponde a un nivel aceptable de confianza en un nivel de mediano riesgo. Siendo relevante la fase de ambiente de control de acuerdo al compromiso de la alta dirección y por ende la socialización de los principios y valores institucionales, que buscan generar un clima organizacional acorde con la naturaleza de las entidades.

La fase de operacionalización de los elementos, igualmente aportó a la mejora del sistema de control interno, debido a que en la Secretaria de Hacienda se implementó el Sistema de gestión de calidad, conforme con los requisitos descritos en las normas ISO 9001-2000. Proceso que dio lugar a la certificación de los procesos “Administración de Ingresos Tributarios”, “Gestión de Pagos” y “Atención al Pensionado” y para el DACD el mejoramiento lo constituyó la ejecución de un proyecto tendiente a dotar de herramientas automáticas, de seguimiento y control al Sistema Integrado de Información Catastral (SIIC) y el establecimiento de una

política de seguridad, mediante la aplicación de un Plan de contingencia para los procesos informáticos.

El subsector fue receptivo en la implementación de acciones correctivas establecidas en los Planes de Mejoramiento suscritos con la Contraloría de Bogotá D.C. No obstante es importante señalar que en la SHD se suscribieron Planes de Mejoramiento en las áreas contable, de gestión, SISE, Fondo de Pensiones y Fondo Cuenta del Concejo, con el fin de incorporar los compromisos adquiridos resultado del Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral de las vigencias 2000 a 2003.

Con el fin de garantizar la sostenibilidad de las finanzas del Distrito y la mejor asignación de recursos del Plan de Desarrollo, la SHD ejecutó 17 proyectos de inversión, de los cuales dos corresponden al objetivo Cultura Ciudadana (“Fortalecimiento de la Hacienda Pública” e “Información Tributaria al Contribuyente”), tres al objetivo Productividad (“Apoyo a la micro y pequeña empresa en Bogotá”, “Alternativas para generar productividad” y “Gestión de Activos y Pasivos”) y los restantes corresponden al objetivo Gestión Pública Admirable.

Sumado a ello, en su gestión en materia de ingresos la SHD incluyó estrategias como la reducción de capital de la empresa de Energía de Bogotá, el aumento a la sobretasa a la gasolina, el fortalecimiento de los ingresos provenientes de rendimientos financieros y una serie de esfuerzos encaminados a reducir la evasión mediante el Plan de Control a la Evasión y a la Morosidad. También es pertinente señalar en aras de la consecución de mayores ingresos, el Concejo capitalino expidió el Acuerdo No. 56 de 2002, mediante el cual se modificaron las tarifas del impuesto de Industria y Comercio, así como los Decretos 352 de 2002 (que actualiza y compila la normatividad vigente, incluyendo modificaciones de orden nacional) y 362 de 2002 (por el cual se actualizó el procedimiento tributario de los diferentes impuestos distritales); cuya aplicación y resultados en materia de recaudo se obtuvieron en la vigencia de 2003.

Del presupuesto asignado para inversión, la SHD ejecutó el 93%, porcentaje del cual el 41% corresponde a giros, quedando comprometido el 59%, en consecuencia en los proyectos de inversión se observa un importante impacto, ya que al cierre de la vigencia presentan una ejecución real inferior al 50%, como es el caso de los proyectos “Fortalecimiento de la Gestión de Ingresos”, “Fortalecimiento de la hacienda pública” y “Diseño, montaje y puesta en marcha de un sistema de información”.

Por estas razones, la Secretaría de Hacienda no fue eficaz en el cumplimiento de las metas propuestas en el actual Plan de Desarrollo para el año 2003, toda vez que no

logró los resultados esperados en la calidad y tecnificación de la información, actualización de la base tributaria, estudios y metodologías definitivos, a pesar de haber sido uno de las metas contempladas en el proyecto de inversión “Fortalecimiento de la Gestión de Ingresos”;

En la vigencia 2003 le fueron asignados \$6.602.6 millones, al Proyecto “Diseño, Montaje y Puesta en marcha del Sistema Integrado de Información” que sumados a los recursos ejecutados desde 1999, alcanzaron un total de \$28.555.3 millones, sin que se haya logrado la integralidad en el sistema de información hacendaria. Así mismo, se evidenciaron debilidades en los procesos de planeación y presupuesto, que conllevaron a permanentes modificaciones de las metas, la reformulación de los mismos proyectos y la ejecución de los recursos en los últimos meses del año, que explican el elevado nivel de reservas que se constituyeron a 31 de diciembre.

En cuanto al principio de eficiencia, de una parte se evidencia que las labores de fiscalización a partir del cruce de información obtenida de instancias externas (DIAN, Cámara de Comercio, Superintendencia de Notariado y Registro, entre otras), en el caso del impuesto de industria y comercio; y de otra, la información tributaria aún presenta alto volumen de inconsistencias que implica desgaste de recursos tanto físicos, humanos como el tiempo que se emplea para las respectivas depuraciones.

En cuanto al principio de economía, al igual que en la vigencia pasada la mayor parte de la contratación fue realizada al final del año, provocando que se incurra en mayores costos para la adquisición de los bienes y servicios requeridos. Igualmente, los resultados observados en cuanto a la austeridad del gasto permiten evidenciar la falta de compromiso en cumplimiento de las directrices del gobierno distrital.

Asimismo, la frecuente y elevada vinculación de personal supernumerario y la celebración de contratación de prestación de servicios para adelantar actividades inherentes a la naturaleza misional de la Institución, en un momento dado, llega a ser más onerosa para la administración, debido a la necesidad de surtir etapas de aprendizaje, con el riesgo que se pierdan esfuerzos, experiencias e información, cuando ésta es desarrollada por agentes externos. Además de que afecta el clima organizacional en cuanto a que los estímulos, como la capacitación, no se dirige al personal con este tipo de vinculación.

De otra parte, el Departamento Administrativo de Catastro Distrital –DACD- participa en forma directa en la productividad de la ciudad y en el ordenamiento territorial de la misma, principalmente a través de sus proyectos de actualización catastral y nomenclatura vial y domiciliaria respectivamente.

Sus acciones en el año 2003 se centraron en proyectos de inversión de carácter técnico, mediante los cuales busca proporcionar a la ciudad, entre otros productos, la tasación del impuesto Predial Unificado y la actualización y conservación catastral. El DACD ejecutó seis (6) proyectos de inversión en la vigencia 2003, los cuales se enmarcaron en el objetivo “Gestión Pública Admirable”; al finalizar la vigencia, del presupuesto asignado para inversión, la ejecución física y real fue de 52.23%, en donde los proyectos “Modelo de Intercambio de Información Espacial para Actualización Dinámica de Catastro –MIE–” y “Diseño, Desarrollo e Implementación del Sistema de Información Geográfico –SIGC–”, contaron con recursos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo –BID– por un valor de \$272.2 millones y \$3.074.2 millones.

Los recursos asignados para inversión al DACD fueron comprometidos progresivamente a través de la vigencia fiscal de 2003, la ejecución presupuestal no evidenció el cumplimiento real de las metas estimadas, toda vez que al final de la vigencia esta alcanzó el 47.7%, de los cuales el único proyecto que se ejecutó física y presupuestalmente, fue “Actualización y Conservación Catastral de Bogotá, D.C.”.

El número de predios actualizados aumentó de 697.750 predios en el 2002 a 919.081 en el 2003, lo que refleja en términos porcentuales un aumento del 31%. Las radicaciones recibidas en ventanilla, aumentaron en un 5% y las radicaciones resueltas en forma inmediata variaron de 781.528 (2002) a 825.104 (2003). Se resolvieron actualizaciones de predios en otras dependencias en un total de 35.177 (2003), con un aumento del 28.9%. En la actualidad el censo predial es de 1.794.204 inmuebles, lo que determina un avalúo catastral del Distrito Capital estimado en \$88.2 billones. En consecuencia, la actualización de los predios existentes, incrementó el valor de la base catastral en \$7.1 billones (19%), sumado a ello, el valor de los predios incorporados asciende a \$1.9 billones, lo que en conjunto incrementó el valor de la base catastral en \$8.95 billones (24%), incrementándose así el recaudo por este concepto.

Se debe resaltar que la ejecución de los proyectos Actualización y Conservación Catastral y Materialización de la Nomenclatura, ha conllevado mayores trámites y costos adicionales a los usuarios, como es el caso de las revisiones de los avalúos y la actualización de la nomenclatura en los títulos de propiedad; contrario a como se venía operando anteriormente, en donde la función del Departamento consistía en fijar el valor de los bienes inmuebles para la determinación equitativa de los impuestos y señalar la base para su transferencia o adquisición. Lo mismo aplica para el caso de la obtención de la identificación predial, que se venía ejecutando a través de una nomenclatura oficial para permitir la fácil ubicación a los usuarios.

Finalmente, aunque el cumplimiento de las metas contempladas para el subsector Hacienda y Planeación fue cercano al 100% en términos de recaudo, es prioritario que, en cumplimiento de las funciones de cada una de las entidades implicadas directa e indirectamente con la administración de los recursos, coordine de una manera más eficiente los esfuerzos y acciones tendientes a mejorar los procesos de generación y manejo de la información. Lo anterior mediante la creación o el uso de sistemas compatibles e integrales, depurando las inconsistencias en las bases de datos e implementando herramientas de sistematización integradas que permitan el oportuno registro, seguimiento y control de las actuaciones tanto del contribuyente como de la Administración.

5.3.2 Subsector Seguridad y Convivencia

El subsector seguridad y convivencia contó para la vigencia de 2003, con una asignación de recursos para inversión directa en cuantía de \$65.874 millones, reportando una ejecución promedio de 98.1% equivalente a \$64.631.3 millones, de los cuales tan solo se giraron \$39.680.0 millones, reflejando una ejecución real del 60.2%, afectando el cumplimiento de las metas programadas en el Plan de Desarrollo, retrasando con ello la solución a los problemas de invasión del espacio público por parte de los vendedores ambulantes y en las localidades la disminución de los principales delitos que afectan a los capitalinos.

De otra parte se conceptuó que el sistema de control interno en las entidades que integran el subsector pese a sus actuaciones, disminuyó su calidad con respecto al año anterior, por cuanto presentan deficiencias importantes que afectan su efectividad y garantía en el logro de los objetivos misionales.

Analizando en conjunto los planes de mejoramiento, se observó un cumplimiento parcial de las acciones tendientes a subsanar situaciones en algunos casos reiterativas (inventarios, represamiento de expedientes, deficiencias de la información y fallas en la implementación del sistema de control interno).

En la Secretaría de Gobierno, la mayor parte de los recursos destinados a la inversión se comprometieron finalizando la vigencia fiscal de 2003, lo cual influye en el logro de los objetivos y en el cumplimiento de las metas estimadas para la misma vigencia. Lo anterior significó que el resultado de las acciones que se emprendan con el 63% de saldos de reservas que se registran al cierre del 2003, solo se verá reflejadas en la vigencia 2004.

Los estados contables con corte a diciembre 31 de 2003, no presentan razonablemente, en todos los aspectos importantes, la situación financiera de la Secretaría.

Los hallazgos reiterativos que se advirtieron en el 2002 y continúan en el 2003, hacen referencia a inconsistencias en la información en relación con los Inventarios y el Balance Social; represamiento de expedientes en las oficinas Jurídicas y de Obras en las Localidades.

En el Fondo de Ventas Populares, se evidenció que el Sistema de Control Interno presentó una baja calidad lo que afectó el cumplimiento de su misión; se evidenció baja confiabilidad de la información generada en la consolidación de resultados del Plan de Desarrollo; deficiencias en los mecanismos de control, cumplimiento de acciones de mejoramiento que no coadyuvan a subsanar las deficiencias formuladas como las relacionadas con el nivel de ocupación de las Casetas Ferias Populares y la recuperación de la cartera.

Para la vigencia 2003, el manejo del presupuesto, por parte del FVP fue ineficiente, considerando la autorización de giros efectiva por \$1.758.8 millones, equivalente al 38.18% frente a la apropiación definitiva, dejando gran parte de los recursos en reservas constituidas para cumplir compromisos adquiridos de la vigencia 2003 en el siguiente año.

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

La documentación que presenta el Fondo de Ventas Populares en la autoevaluación del plan acción, sustenta que benefició a 4.104 vendedores ambulantes, durante la vigencia 2003, cifra que refleja una distribución por ejecución de metas de 278 beneficiarios por reubicación física permanente, 1.782 por reubicación física temporal, 1.579 por capacitación y 465 vendedores accedieron a Créditos con Tasa Preferencial. Sin embargo, se evidenció que se consolida información con inconsistencias de fondo, que repercute en todo tipo de información estadística, de indicadores gestión y de cumplimiento de metas, toda vez que para la vigencia 2003, la reubicación física permanente solo llegó a 208 beneficiarios.

Con relación al nivel de ocupación de los Proyectos “La Caseta Feria Popular”, llegó al 60% equivalente a 2.026 vendedores ambulantes beneficiarios del proceso de reubicación permanente con asignación de un módulo comercial, del total de su capacidad instalada que ofrece 3.381 módulos, cifra considerada aceptable. Sin embargo, el nivel de ocupación que presentan algunos proyectos es bajo debido a la deserción de los vendedores por las bajas ventas y competencia desleal ante la crisis de invasión del espacio público de vendedores ambulantes que hoy presenta la ciudad, en otros casos, es inminente el fracaso por los espacios tan reducidos de los módulos que no permite la dinámica y variabilidad de productos y el sitio mismo de ubicación de la Caseta en sectores sin opción de desarrollo comercial.

Son concretas las deficiencias en la adquisición de inmuebles y compra de terrenos, los cuales presentan problemas de afectaciones, irregularidades en la nomenclatura, carencia de identificación catastral, conflictos de propiedad y algunos se adquieren con procesos en curso de sucesión, estas anomalías se extienden por varios años impidiendo que los proyectos se terminen satisfactoriamente y en la mayoría de los casos generan un costo adicional que lesionan los intereses económicos de la entidad.

Igualmente, se compran terrenos y edificaciones en sectores no comerciales o se compran inmuebles no aptos, donde se construyen muy pocas soluciones en espacios muy reducidos; estas características generan una baja efectividad en el objetivo buscado, ya que los informales no aceptan las soluciones, o si las aceptan, luego se ven en la obligación de abandonarlas, toda vez que no logran alcanzar el nivel de ventas obtenido en las calles viendo reducidos sus ingresos; en consecuencia, el proyecto genera un efecto contrario al buscado, lo que permite deducir que la gestión del Fondo no se ajusta a los fines del Estado.

Se presentan otros problemas, tales como de legalización de los títulos de propiedad. El Departamento Administrativo de Planeación, a través del Plan de Ordenamiento territorial, exige que los centros comerciales deben tener unas especificaciones determinadas, tales como parqueaderos, áreas sociales, instalaciones sanitarias adecuadas, etc., características con las que no cuenta la caseta del SUPERCENTRO 61, en Chapinero, entregada por el Fondo de Ventas Populares; en consecuencia, los trámites de legalización de títulos se encuentran obstruidos impidiendo que el proceso de formalización llegue a su etapa final.

Dentro de los hallazgos relevantes en la vigencia 2003, se dio la Compra de un bien con afectación que presenta el predio por la ocupación de COLSUSIDIO y sus posibles derechos sobre el mismo, con la circunstancia en que el vendedor no ha cumplido con su obligación de sanear la citada afectación, incurriéndose en una

gestión antieconómica que conllevaría a un detrimento patrimonial al Distrito en cuantía de \$115.5 millones de pesos.

En lo que respecta al Fondo de Vigilancia y Seguridad, ejecutó el presupuesto de manera oportuna, sin embargo la gestión que adelantó de acuerdo a los proyectos de inversión no responde a las metas propuestas y por lo tanto los resultados no son los esperados. En cuanto al principio de economía el FVS suscribe contratos en la mayoría de los casos, mediante en la modalidad de contratación directa transgrediendo las normas establecidas en la Ley general de contratación (Ley 80/93, y Decretos Reglamentarios).

El avance logrado a través de la suscripción del plan de mejoramiento no es significativo tal como se observa en la calificación al sistema de control interno al pasar en el año de 2002, de 2.4 a 2.86 en la vigencia 2003.

Las salvedades y limitaciones contenidas en los estados contables del Fondo en especial, lo referente a la legalización de avances y anticipos entregados, la no conciliación de la toma física del inventario con almacén y contabilidad, demoras en legalización de los bienes entregados en comodato especialmente a la Policía Metropolitana de Bogotá, de acuerdo con las deficiencias de Control Interno encontradas, el no cumplimiento oportuno de las acciones establecidas en el Plan de Mejoramiento suscrito entre la entidad y este Ente de Control, llevaron a dictaminar que los Estados Contables no presentan razonablemente la situación financiera

Los hallazgos relevantes de la vigencia 2003, hacen mención a: Resaltar la labor efectuada en la toma física de inventarios, con personal del FVS, logrando efectuar el primer y segundo conteo de los bienes que tiene certeza o posee documentos el Fondo de Vigilancia y Seguridad, es así como el personal de planta y contratista que actualmente labora en la Entidad posee un inventario de bienes a cargo debidamente identificados. A pesar de las labores desarrolladas para este proceso, el Fondo de Vigilancia a la fecha de presentación de este informe no cuenta con inventario físico total valorizado y depurado de todos los bienes, situación que afecta los grupos 16 y 19.

En cuanto al manejo de los bienes entregados en comodato a la Policía Metropolitana de Bogotá, toda vez que no existen documentos o actos administrativos que demuestren control sobre el uso, destino y salvaguarda de bienes entregados a terceros

Se observó que el archivo físico del Fondo, no se ajusta a los lineamientos establecidos en la Ley N° 594/2000, ni a la Resolución N° 012/01 expedida por la Secretaria de Hacienda.

5.4 GESTIÓN SECTOR INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE

El Sector Infraestructura y Transporte está conformado por dos Subsectores: Movilidad y Vivienda. En Subsector Movilidad está integrado por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. Secretaria de Transito y Transporte de Bogotá – Fondo de Educación y Seguridad Vial FONDATT. El Subsector Vivienda esta conformado por Metrovivienda.

De la evaluación de la Gestión y Resultados del Sector se pudo establecer que en el desarrollo e implementación del Sistema de Control Interno se observan debilidades que afectan el conjunto de la gestión sector, sobretodo, en lo relacionado en aspectos como el riesgo institucional, donde se pudo establecer que no existen unos adecuados Planes para el Manejo de Riesgos.

En lo relativo al Sistema de Control Interno contable del sector, se establece que con su operación no se ha garantizado el cumplimiento de los objetivos de éste, especialmente en lo relacionado con asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros; presentándose deficiencias en los mecanismos de control y verificación de las actividades propias del proceso contable que garanticen que la información financiera, económica y social cumpla con las normas conceptuales, técnicas y procedimentales establecidas en el Plan General de Contabilidad Pública, expedido por el Contador General de la Nación.

De acuerdo con lo anterior el concepto sobre la Gestión del Sector en cada una de las entidades es el siguiente:

CUADRO No. 21
GESTION DEL SECTOR INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE EN EL 2003

ENTIDAD	CONCEPTO SOBRE GESTION Y RESULTADOS	OPINION SOBRE ESTADOS CONTABLES	FENECIMIENTO DE LA CUENTA
IDU	Desfavorable	No razonable	No se fenece
STT- FONDATT	Favorable	Con salvedad	Se Fenece
METROVIVIENDA	Desfavorable	Negativa	No se Fenece

Fuente: Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral 2002 –2003. Consolidado por la Subdirección Plan de Desarrollo y Balance Social.

5.4.1 Subsector Movilidad y Transporte

- Concepto sobre Gestión y Resultados del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU

En el desarrollo e implementación del Sistema de Control Interno se pudo observar que existen debilidades que afectan el conjunto de gestión de la entidad, sobretodo, en lo relacionado en aspectos como el riesgo institucional, dado que no existe un Plan de Manejo de Riesgos, lo que implica que se desconozca su importancia dentro de cada una de las dependencias y particularmente en las actividades que estas desarrollan. Dentro de esta fase se pudo evidenciar la falta de control y calidad en la información suministrada, originada en el hecho que se presenta sin haber sido conciliada por las diferentes dependencias responsables.

No es clara la metodología que se utiliza para integrar los indicadores de gestión de cada dependencia al Cuadro de Mando General, consolidado por la oficina de Control Interno; adicionalmente esta herramienta no fue conocida y validaba por los directivos, razón por la cual, sus resultados deberían compararse con estándares preestablecidos y no calificar una gestión con la evaluación de un comportamiento histórico que puede llevar, a una evaluación sesgada y ser contraproducente para la entidad

A continuación, por cada línea de auditoría, se presentan las principales observaciones que corresponden a la evaluación de la gestión y resultados, así:

- Evaluación al Plan de Desarrollo:

Las directrices contempladas dentro del Plan de Desarrollo Distrital para ser ejecutadas por el Instituto de Desarrollo Urbano IDU se incorporaron de manera global, sin indicadores que pudieran hacer exigente su gestión y evaluación. Si bien al interior de la entidad se diseñaron actividades y metas más claras en cuanto a cualificación y cuantificación, se encontró que los procedimientos metodológicos, los lineamientos normativos, flujo de recursos y negligencias administrativas en algunas áreas y procesos generaron retrasos en los resultados físicos y sociales, los cuales no van en concordancia con la ejecución presupuestal reportada por el IDU, encontrándose un atraso de por lo menos una vigencia en el logro de resultados orientados mediante la ejecución del Plan de Desarrollo. Lo anterior se constituye en ineficiencias en los procedimientos establecidos para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la capital, puesto que el beneficio a la ciudad y por ende a quienes en ella habitan fruto de la acción estatal, se trasladará a la vigencia siguiente y posteriores.

En respuesta a estas observaciones formuladas en el Informe Preliminar, la entidad argumentó que estas situaciones obedecen a los procesos, plazos y lineamientos normativos que impiden mayor celeridad. De otra parte, otra razón esbozada es la inclusión obligada de terceros en los procesos de adquisición de predios y/o compensaciones que dilatan la ejecución y/o terminación de proyectos viales.

- Evaluación a la Contratación:

Dentro del proceso auditor se programó la evaluación de los contratos de obra pública e interventoría suscritos por el IDU, para el desarrollo de las troncales del Sistema de Transporte Masivo de Pasajeros - TransMilenio S.A.; sin embargo, existió limitación al alcance dado el Control Excepcional y Prevalente solicitado por la administración Distrital y asumido por la Contraloría General de la República. En consecuencia, de algunos contratos evaluados y de la revisión a los Procesos Fallados en Contra del IDU, se detectaron y comunicaron veinte hallazgos fiscales por valor de \$903 millones, donde doce de ellos tienen incidencia disciplinaria, e incluye el hallazgo fiscal trasladado a la Contraloría General de la República por valor de \$151 millones.

De la misma revisión a la contratación en el tema de troncales del Sistema TransMilenio S.A., en el contrato No. 518 de 2001 se estableció un beneficio de Control Fiscal en cuantía de \$2.026.4 millones, fruto de valores ejecutados o facturados por mayor permanencia en obra y ajustes por mantenimiento *no ejecutados*, conforme al Acta de Aclaraciones No. 52 del 15 de marzo de 2004, al Acta de Recibo de Obras de Construcción y Redes No. 46 del 23 de diciembre de 2003. Este beneficio fue trasladado a la Contraloría General de la República, de acuerdo al Control Excepcional y Prevalente asumido por ese organismo de control.

En términos generales, estos hallazgos evidencian la falta de planeación, la desacertada estimación de los presupuestos iniciales previos al proceso licitatorio, deficiencia en los diseños iniciales con los cuales se ejecutan las obras, plazos subestimados con respecto al tiempo real de ejecución de los proyectos y falta de coordinación interinstitucional previo y durante la ejecución de las obras. Además de lo anterior, se pudo detectar falta de seguimiento a los proyectos por parte de las interventorías a cargo, y de la coordinación que se adelanta por parte de la entidad; asimismo, la mala calidad de los materiales utilizados en las vías ejecutadas y el incumplimiento de las especificaciones técnicas durante la ejecución de las obras.

- Evaluación a la Valorización:

En el desarrollo de la Auditoría a la Cartera por Valorización, la Contraloría observó que el 42.8% del total de la misma, que ascendía a marzo de 31 de 2004 \$91.966.3

millones, presenta una morosidad superior a cinco años, lo que demuestra que la gestión de cobro desarrollada por la entidad no ha sido eficiente y eficaz.

Igualmente, se detectó que a 7199 predios no oficiales el IDU les dejó prescribir la acción de cobro coactivo lo que ocasionó una pérdida de \$316 millones, y que a 85 predios por valor de \$132 millones la Subdirección Técnica de Tesorería no les emitió el respectivo Certificado de Deuda Fiscal-CDF, con lo que se ocasionó pérdida adicional derivada de la caducidad de la acción de cobro coactivo por la omisión administrativa, hallazgo este que además de ser calificado como de tipo fiscal, tiene incidencia de tipo penal.

- Evaluación a Parqueaderos:

En la auditoría practicada sobre los cuatro contratos de concesión- Parqueaderos Subterráneos carrera 15, es claro que existió por parte del IDU una gestión antieconómica derivada del hecho que éstos se otorgaron sobre una estructuración financiera ilegal, equivocadas y en condiciones altamente desventajosas para el patrimonio público. Tal como se evidencia en el sobredimensionamiento de la capacidad instalada y que le ha representado a la administración pagos por concepto de la Cobertura de Ingresos Mínimos pactados superiores a los \$15.000 millones y la inclusión en los contratos del numeral B de la Cláusula Décima, en la cual el IDU está prolongando de hecho el pago de esa cobertura no hasta los diez años, sino hasta los veinte en que se termina la concesión. Por lo anterior, se protocolizó de esta manera un potencial daño fiscal.

Adicional a lo anterior, en el desarrollo de la auditoría se logró determinar que el Cierre Financiero para los cuatro contratos de concesión no se cumplieron dentro de los términos previstos contractualmente, lo cual originó un hallazgo fiscal en la suma de \$600 millones. De otra parte, se detectó anomalías en el pago de intereses por lo debido y consecuentemente el pago de intereses por mora, al igual que el incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de la interventoría.

- Opinión sobre los Estados Contables

A continuación presentamos la opinión que como resultado del desarrollo del proceso auditor, se emite sobre los estados contables del Instituto de Desarrollo Urbano-IDU, a 31 de diciembre de 2003:

El Sistema de Control Interno Contable de la Entidad no ha cumplido a cabalidad con el Artículo 2. de la Ley 87 de 1993, en relación con el logro de los Objetivos del Control Interno, especialmente el que trata de asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros; presentándose deficiencias en los mecanismos

de control y verificación de las actividades propias del proceso contable que garanticen que la información financiera, económica y social cumpla con las normas conceptuales, técnicas y procedimentales establecidas en el Plan General de Contabilidad Pública, expedido por el Contador General de la Nación.

No se da estricto cumplimiento a las Normas Técnicas Relativas a los Libros de Contabilidad, establecidos en el numeral 1.2.7.2 del Plan General de la Contabilidad Pública, los cuales forman parte integral de la contabilidad pública y que se llevan en forma sistematizada.

Efectuados los cruces entre los saldos reflejados en el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social, a 31 de diciembre de 2003, con los Libros Auxiliares a la misma fecha, se pudo establecer diferencia entre la cuenta 44 de Transferencias y la 45 de Recursos de los Fondos de las Entidades Administradoras de Pensiones. Lo anterior, teniendo en cuenta que a nivel de los dos se presentó saldo en la cuenta 45 y no como correspondía en la cuenta 44, por lo que se incumplió con la obligación de conciliar y confrontar con las existencias y obligaciones reales establecidas antes de presentar información certificada a los organismos de control y vigilancia.

En la relación de Inventario de Bienes de Beneficio y Uso Público en Servicio, a 31 de diciembre de 2003, puesta a disposición de este organismo de control, en medio magnético, el saldo de la cuenta auxiliar contable 1710 - Bienes de Beneficio y Uso Público en Servicio, que equivale al 69.82% del total de la cuenta mayor de Balance General 17 - Bienes de Beneficio y Uso Público e Históricos y Culturales, y al 63.17% del total de activos de la entidad, no obedece al resultado de la práctica de un Inventario Físico de los Bienes. Al igual que la relación puesta a disposición, en copia dura, a 31 de diciembre de 2002; la puesta a disposición en esta ocasión está discriminada por Planes de Gobierno y Proyectos de Inversión, tal como se refleja en el Cuadro de Ejecución Presupuestal a 31 de diciembre del mismo año. Dichas relaciones son preparadas manualmente a través de Hoja Electrónica EXCEL y contienen columnas que dan cuenta de "Prioridad, Proyecto, Contrato, Objeto, Construcción, Estudios, Honorarios, Servicios, Predios y Valor Total de Obra"; las cuales corresponden al movimiento discriminado del Libro Auxiliar de la Cuenta 1710 en mención y se observan imputaciones de gastos Generales, los cuales en principio, no guardarían relación con los proyectos de inversión ejecutados que dieron origen a la activación final en la cuenta denominada Bienes de Beneficio y Uso Público en Servicio.

Es preciso tener en cuenta la definición contable contenida en el Plan General de Contabilidad Pública, concordante con las Descripciones y Dinámicas de la Cuentas. El saldo final se encuentra afectado por los gastos incurridos por los pagos efectuados a los concesionarios, al menos por el período objeto de evaluación, por

concepto de Cobertura de Ingresos Mínimos, de acuerdo a lo pactado dentro de las Obligaciones del Cedente en los Contratos de Concesión perfeccionados, cuando en realidad corresponderían a gastos y no a una activación, como se está presentando; igualmente, por los hechos con ocasión de los pagos de las sentencias judiciales por los procesos fallados en contra del IDU.

Realizado el seguimiento al Plan de Mejoramiento con respecto a la cuenta anual de 2002 y a pesar de haber avanzado en el proceso de depuración de los estados contables, mediante la conformación y operacionalización del comité respectivo, se logró depurar y/o castigar valores por concepto de cartera por valorización, con resultados negativos, tal como se indicó anteriormente, en la medida que no todos los valores tienen control por las Cuentas de Orden. Así mismo se continúa con la depuración de los bienes inmuebles ya que, la mayoría de las actividades contenidas en el plan de mejoramiento suscritas con la Contraloría, tienen fecha de vencimiento entre el 31 de diciembre del 2002 y Febrero de 2005; sin embargo se estableció que la Entidad ha venido adelantado acciones a fin de cumplir con los compromisos adquiridos.

En razón a que las cuentas que conforman los estados financieros se encuentran en proceso de depuración, resultado del saneamiento de la información contable y del plan de mejoramiento suscrito con la Contraloría Distrital, se desconoce cual ha de ser su incidencia en los estados financieros con corte a diciembre 31 de 2003.

- Concepto sobre fenecimiento

Por el concepto desfavorable emitido en cuanto a la gestión realizada, el incumplimiento de la normatividad, la calidad y eficiencia del sistema de Control Interno y la opinión expresada sobre la no razonabilidad de los estados financieros, la cuenta rendida por el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU, con corte a diciembre 31 de 2003 no se fenece.

- Plan de Mejoramiento a Suscribir

A fin de lograr que la labor de auditoria conduzca a que se emprendan actividades de mejoramiento de la gestión pública, la entidad debe diseñar un Plan de Mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas, adicional al ya suscrito, en el menor tiempo posible; documento que debe ser remitido a la Contraloría de Bogotá dentro de los quince días siguientes al recibo del informe por parte de la entidad.

El Plan de Mejoramiento, debe detallar las medidas que se tomarán respecto de cada uno de los hallazgos identificados, cronograma en que implementarán los correctivos, responsables de efectuarlos y el seguimiento a su ejecución, teniendo en cuenta la Resolución No 053 de 2001 emanada de la Contraloría de Bogotá, en lo relacionado con los elementos del plan de mejoramiento.

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron 51 hallazgos, de los cuales 15 de ellos corresponden a hallazgos con alcance fiscal en cuantía de \$1.779'445.6 millones, a los cuales se les está haciendo el proceso regular para ser enviados a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva; 17 tienen alcance disciplinario, 2 con incidencia penal y 17 que corresponden a hallazgos administrativos.

Concepto sobre la Gestión y Resultados de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá y el Fondo de Educación y Seguridad Vial-FONDATT-

Los resultados del examen nos permite conceptuar que en desarrollo de su objeto, la Secretaria de Transito y Transporte de Bogotá D.C., y el Fondo de Educación y Seguridad Vial, FONDATT, ejecuta sus hechos y operaciones con acatamiento de las disposiciones que la regulan; excepto de los hallazgos presentados en los párrafos anteriores y lo enunciado en el Sistema de Control Interno, que le ofrezca garantía adecuada al manejo de los criterios de economía, eficiencia y equidad, lo cual le permitió cumplir con los planes, programas, metas y objetivos propuestos.

Durante la vigencia del 2003, se presentaron inconsistencias como: diferencias, reclasificaciones, cifras sin registrar y depuración de los saldos presentados en sus Estados Contables; casos concretos son los de las cifras Bancos y Corporaciones, Deudores, Propiedad Planta y Equipo, Bienes de Beneficio y Uso Público, Cuentas por Pagar, Otros Activos, Ingresos y Gastos etc.; conllevando a la razonabilidad excepto por lo expresado en el dictamen a los Estados Financieros. Conduciendo a la sobrestimación o subestimación de las cifras, afectando la credibilidad de los Estados Contables

El sistema de información financiera aun no es integrado, lo que no garantiza la calidad del sistema del control interno, ya que en el área contable se evidencia que posee su paquete contable de Novasoft que contiene la base datos de la información financiera, el cual no esta en interfase con los grupos de almacén e Inventarios, grupo tesorería, nómina y el grupo de recaudo.

En el Grupo de Tesorería se observa que aun llevan los libros de bancos manualmente y a la fecha no se han sistematizado ocasionando demora para analizar, depurar y conciliar con contabilidad las inconsistencias presentadas en

conciliaciones bancarias etc. Igualmente, el archivo por no estar sistematizado gastó mayor tiempo para dar, contestar o analizar la información que se requirió.

Los canales de comunicación son deficientes y no permiten que la Oficina de Contabilidad efectúe los registros correspondientes en forma oportuna ocasionando que no se cumplan los principio de Contabilidad Pública, en especial lo referente a la revelación y tener información más confiable.

Como consecuencia de que la información y comunicación no fluye adecuadamente, dentro la entidad, requiere de un elemento periódico, rápido y eficaz que ayude tanto al más alto nivel directivo como al resto de colaboradores en la consecución de sus propósitos, que faciliten la gestión y el control.

La Secretaría de Tránsito y Transporte – FONDATT, identificó los factores internos de riesgo, mediante el levantamiento de los procedimientos en cada una de las dependencias; sin embargo, no incluyó procesos indispensables para el desarrollo de actividades misionales como el de las concesiones. Aunque cuenta con una escala de valoración que permite medir los niveles de vulnerabilidad de la administración, algunos riesgos no son tenidos en cuenta, como por ejemplo, el manejo de expedientes en el grupo de jurisdicción coactiva, donde no se cuenta con espacio y archivo adecuado para la protección de los documentos mencionados.

Así mismo, se evidenció falta de planeación en el empalme de la terminación del Contrato de Concesión Patios No. 093 de 1996, con los nuevos contratos de concesión de servicio público y particular; ya que el asesor del Grupo de Tránsito, tuvo que asumir funciones de operario tanto para el recibo de los vehículos entregados por el concesionario, como de los patios habilitados por la Secretaría para el recibo y entrega de los vehículos inmovilizados por infracciones de tránsito.

Referente a los convenios de cooperación Internacional, tales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD, y la Organización de Estados Iberoamericanos -OEI, que manejan el grupo de planeación, se estableció que éstos no cuentan con un seguimiento y evaluación. Adicionalmente la Oficina de Control Interno no ha realizado una evaluación a estos convenios para determinar el aporte de cooperación que el FONDATT – STT ha recibido de dichos convenios.

La Oficina Asesora de Tecnología no ha implementado mecanismos de validación, verificación y monitoreo eficientes para las aplicaciones sistematizadas, por cuanto no se evidencia que se tengan controles a los aplicativos manejados por el SETT, Data Tools y la Concesión Revisión Técnico-mecánica y adicionalmente, no posee mecanismos de validación de la información suministrada por los concesionarios.

Se evidenció igualmente que, la base de datos de la entidad no lleva los registros de Transporte Público Colectivo, tal es el caso de la cuenta de cartera para cobro persuasivo de sanciones pecuniarias que hallan sido impuestas por infracción a las normas de transporte; información que debe registrar el Grupo de Investigación Disciplinaria por incumplimiento al Artículo 21 del contrato en concordancia con el Artículo 41 de la Ley 80 de 1993.

Lo anterior, ha generado un riesgo alto al no contar la entidad con información útil, exacta y oportuna para la toma de decisiones.

- Aspectos Positivos

En las instalaciones de las diferentes sedes de la Secretaria de Transito se hicieron remodelaciones confortables y señalizadas para prestar un buen servicio a la ciudadanía. Asimismo, se cuenta con ventanillas de atención al ciudadano para corrección de pagos de multas, de datos de comparendos y ofrece información para todos los tramites.

Se observa que la administración ha implementado mecanismos de planeación para mejorar el Proceso de Documentación y Archivo Histórico en la STT- FONDATT.

Se evidenció que la entidad a través del grupo de contabilidad está “depurando sus saldos contables” pero sin embargo aun presentan inconsistencias.

Se resalta la gestión de Control, a través de la implementación de la tarjeta electrónica de operación, que puede ser leída fácilmente por un equipo móvil de lectura, que permite identificar los vehículos autorizados para prestar el servicio; la creación de un cuerpo especializado de Policías de Transito en el control del transporte público; un centro de apoyo en la STT, con una central de comunicaciones de radio trunking y un centro de computo para el manejo de la base de datos con la información del estado legal de los vehículos.

- Opinión a los estados Contables

Examinadas las cifras presentadas en los estados financieros por la Secretaria de Transito y Transporte y luego de evaluado el Sistema de Control Interno Contable, se pudo observar que existen deficiencias en los canales de comunicación lo cual no permite que a la oficina de contabilidad lleguen en forma oportuna los documentos e información relacionada con los registros de operaciones y transacciones efectuadas por la entidad. En la medida en los sistemas de información apoyen las operaciones, se convierten en un mecanismo de control útil.

Se identificaron cuatro (4) hallazgos administrativos, de los cuales tres (3) han sido corregidos parcialmente por la Entidad, continua la falta de comunicación, recuperación de cartera y énfasis en esta área, por parte del Comité Coordinador de Control Interno, uno (1) no presenta avance de cumplimiento, correspondiente a la verificación realizada a las cifras que genera el área contable; se evidencia que posee su paquete contable de Novasoft, que conforma la base de información financiera en la cual no existe interfase con el grupo de Almacén e Inventarios, Grupo de Tesorería y Grupo de Recaudo, ratificándose la inconsistencia en los mismos términos planteados. Por lo anterior la opinión fue con salvedad.

- Concepto sobre fenecimiento

La cuenta presentada por la STT-FONDATT se fenece, soportada en: el concepto favorable dado a la gestión, la calificación al Sistema de Control Interno de 3.18; la opinión expresada con salvedad a los Estados Contables.

5.4.2 Subsector Vivienda

La gestión subsectorial de vivienda se ejecuta a partir de los proyectos de primera generación o proyectos de ejecución directa y proyectos de segunda generación o asociativos, realizados por Metrovivienda.

El resultado final de la gestión del subsector vivienda es el siguiente:

CUADRO No. 22
GESTION SECTORIAL 2003 BAJO LA OPTICA DEL CONTROL FISCAL

ENTIDAD	CONCEPTO SOBRE GESTION Y RESULTADOS	CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO	OPINION SOBRE ESTADOS CONTABLES	FENECIMIENTO DE LA CUENTA
2002	Desfavorable	Regular 3.29 Mediano riesgo	No razonable	No se fenece
2003	Desfavorable	Bueno-2.93 Mediano Riesgo	Abstención	No se Fenece

Fuente: Dirección de Infraestructura y Transporte. Subdirección de Análisis Sectorial.

Al comparar las vigencias 2002-2003, se puede determinar que la gestión de Metrovivienda ha sido desfavorable, en la evaluación de control interno de un promedio de 3.29 pasa a 2.93 siendo regular, lo cual genera unos estados contables

que no reflejan la situación real de la empresa y por tanto el grupo auditor determinó que la cuenta correspondiente a la vigencia 2003 no se fenece.

En lo que respecta al control interno contable, la Contraloría identificó deficiencias en la difusión de principios y valores, escasa sensibilización, insuficiente capacitación en la cultura del autocontrol. En los procesos misionales se tiene riesgo con la información soporte para los registros contables, por ejemplo hay diferencias en la documentación sobre manejo de proyectos urbanísticos de la Subgerencia de Planeación de Proyectos en cuanto a la valoración y costeo.

Igualmente, se observó incumplimiento en algunas actividades derivadas del contrato con la firma BDO AUDIT AGE para llevar a cabo la auditoria externa permanente al sistema contable y financiero de Metrovivienda.

En cuanto a los resultados del proceso auditor la Dirección de Fiscalización de esta contraloría reporta como resultado del mismo que en la vigencia 2003, la administración de la Entidad logró recuperar \$17 millones, debido a las observaciones de la auditoria que evitaron desembolsos en el contrato suscrito entre Metrovivienda y el Consorcio Metro y presenta el siguiente balance

CUADRO No. 23
RESULTADO DEL PROCESO AUDITOR VIGENCIA 2003

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR \$ MILLONES
BENEFICIO DEL CONTROL FISCAL	1	17
FISCALES	3	106.7
DISCIPLINARIOS	9	
ADMINISTRATIVOS	17	

Fuente: Proceso Auditor 2003. Contraloría de Bogotá.

En cuanto a los \$106.71 millones de hallazgos fiscales reportados por el grupo de auditoria hacen referencia a temas y contratos suscritos con: Mónica Iburguen, Fabio Carrero, Tarjetas presentación y urbanismo de la ciudadela el Recreo.

En el seguimiento al Plan de Mejoramiento suscrito por Metrovivienda se observa que persisten algunas deficiencias en la implementación del sistema al interior de la

empresa, que han incidido e imposibilitado en que las tareas desarrolladas se manejen en aplicación de los criterios de economía, eficiencia y equidad.

En cuanto al seguimiento del plan de la vigencia anterior se observó incumplimiento en las acciones de mejoramiento en sus cinco componentes. En la evaluación de la contratación el cumplimiento de las acciones fue mayoritario, en los estados contables se cumplió aproximadamente en un 50% y el otro restante en forma parcial al igual que en el plan de desarrollo y balance social.

Respecto de la inversión desarrollada por METROVIVIENDA, se observa una asignación presupuestal en el trienio de \$65.582 millones y una ejecución final de \$51.011 millones que representaron el 77.8%. Este nivel de ejecución es comparable con el nivel de cumplimiento de sus metas que representa el 77.8 % para los tres proyectos y las 8 metas desarrollados en el Plan de desarrollo.

Este monto de ejecución representa el 1.98 % del valor ejecutado para el total del objetivo de productividad el cual fue de \$2.577.288.57 millones, resultando ser muy poco significativo como inversión directa en vivienda frente al grueso de inversión para infraestructura y productividad de la ciudad.(Ver Cuadro No. 24).

CUADRO No. 24
INVERSION DE METROVIVIENDA

ENTIDAD	PRESUPUESTO 2003			PRESUPUESTO ACUMULADO 2001 2002 2003			CUMPLIMIENTO DE METAS		
	DEFINITIVO	EJECUTADO	%	DEFINITIVO	EJECUTADO	%	TOTAL PROYEC	METAS PROGRAM.	%
Metrovivienda Proyecto 7178- Compra de tierras	8.223,00	6.745,70	82,03	19.495,96	15.217,19	78,05	1	3	81,09
Metrovivienda Proyecto 7179- Habilitación de superlotes	6.908,00	5.909,10	85,54	28.398,28	25.094,29	88,37	1	2	77,00
Metrovivienda Proyecto 7209- Desarrollo proyectos urbanísticos as	33,47	0,00	0,00	17.688,71	10.699,97	60,49	1	3	69,88
TOTAL METROVIVIENDA	15.164,47	12.654,80	83,45	65.582,95	51.011,45	77,78	3	8	75,99

Fuente: Dirección de Infraestructura y Transporte. Subdirección de Análisis Sectorial.

5.5 GESTION SECTOR MEDIO AMBIENTE

Si bien el desarrollo de las acciones ambientales de la ciudad está a cargo de varias entidades, no lo es menos que el DAMA en su calidad de Autoridad Ambiental del Distrito Capital, entidad rectora de la política ambiental estatal⁵² y es por lo tanto responsable de los proyectos más representativos tanto presupuestal como en la mayor incidencia sobre el medio ambiente de la Ciudad.

Por esta razón la Contraloría Distrital efectuó auditoría a la gestión del DAMA, durante la vigencia 2003, mediante una auditoría integral abreviada y una auditoría especial a recurso hídrico, específicamente pozos.

Las actividades de evaluación a la Gestión Ambiental se centraron en:

- Analizar el gasto público ambiental.
- Establecer la incidencia de la gestión ambiental ejecutada por la Entidad en la conservación y recuperación de los activos ambientales del Distrito Capital.
- Verificar el grado de cumplimiento de las funciones establecidas en los Decretos Distritales No. 673 de 1995, 308 de 2001 y 330 de 2003 y su incidencia en la misión de la Entidad.
- Determinar el grado de cumplimiento de la Ley 99 de 1996 y sus Decretos reglamentarios.
- Establecer la incidencia de su gestión en el manejo de la Estructura Ecológica Principal y el alcance de sus políticas de orden ambiental.
- Determinar la incidencia de algunos proyectos seleccionados con la Dirección de Economía y Finanzas Distritales de la Contraloría de Bogotá, considerando su connotación en el ámbito del sector de los recursos naturales y el medio ambiente.
- Observación en el desarrollo del Sistema Ambiental del Distrito Capital.
- Verificar el alcance y la efectividad de los mecanismos de participación ciudadana implementados en el ámbito institucional y el balance social de los proyectos.

Los componentes de integralidad de la auditoría seleccionados responden al análisis de importancia y riesgos asociados a los procesos misionales y actividades ejecutadas.

La evaluación realizada en el proceso auditor, permitió evidenciar que a pesar de presentarse situaciones que hacen frágil la labor misional, existe un mayor compromiso para cumplir las labores a cargo y atender sus obligaciones, como se señala a continuación.

⁵² Decreto 673/95 y Acuerdo 19/96

En cuanto al Sistema de Control Interno del DAMA desmejoró, en el 2002 su calificación fue de 3.5 pasando a 2.82 para la vigencia 2003, evidenciándose serias deficiencias en los siguiente aspectos: el autocontrol; el dialogo e interacción para gestionar; el manejo y monitoreo del riesgo; débil esquema organizacional dependiente de contratistas para buena parte de su labor misional; la falta de implementación de los manuales y procedimientos para atender en forma oportuna y diligente las labores; las fallas en su labor administrativa que no facilitan el adecuado control social ambiental y la debida atención al ciudadano, así como la carencia de mecanismos de verificación y evaluación.

Sin duda son muchos los factores que aún subsisten e influyen para que los objetivos del SCI⁵³ no tengan la debida atención y se establezcan los aspectos que deben orientar la aplicación del control interno⁵⁴, siendo, además de los ya anotados: falta de procedimientos como mecanismo de estandarización; racionalización de trámites y atención oportuna, lo cual convierte un sencillo tramite en una actividad difícil, demorado e inoportuno; la carencia de horarios para una buena atención; y orientación al ciudadano.

El examen practicado con base los estados contables y las revelaciones hechas a través de las notas a los estados financieros presentados por la Entidad, Plan de mejoramiento, Libros y registros Contables, permitió al ente de control emitir Opinión con Salvedades, basadas en que el Sistema de Control Interno Contable no tiene preescritos procedimientos para dar aplicación a las normas técnicas relativas a las cuentas de actividad financiera, económica y social y por ende no se reflejan en los Estados Contables los valores de bienes, derechos y obligaciones que requieren ser controlados por la Entidad.

Respecto a la contratación, la entidad hizo énfasis en el desarrollo de contratos cuyo objeto corresponde a actividades propias de la labor misional, acudiendo para ello a: firma de convenios interadministrativos, compromisos de cooperación, consultoría, prestación y órdenes de servicio, entre otros. Ello hizo que se utilizará el 85.9% del presupuesto de inversión y se evidenció falta de planeación en muchos de estos contratos, hacia lo estrictamente indispensable, situación que lleva a minar el gasto de inversión de la Entidad.

Se comprobó la poca atención de los interventores o supervisores al cumplimiento de los objetivos contractuales de contratos y órdenes de servicio, desatendiendo lo contemplado en el Manual de Interventoría.

⁵³ Ibídem.

⁵⁴ Artículo 4º., de la Ley 87 de 1993. Elementos del Sistema de Control Interno.

Luego de evaluada la gestión se determinó que la administración no acata debidamente las disposiciones que regulan sus actividades y relaciones; la gestión no está soportada en un efectivo Sistema de Control Interno y no refleja un adecuado manejo de los recursos puestos a su disposición, empleando para ello acertados criterios de eficiencia, economía y equidad, lo cual no le permitió cumplir con los planes, programas, metas y objetivos propuestos.

Además de lo anotado, se evidenciaron 59 observaciones a la gestión, las cuales si no se constituyen en Hallazgos Administrativos, si deben ser tenidas en cuenta como parte del mejoramiento continuo, a fin de alcanzar mayores niveles de eficiencia y eficacia. Asimismo, se defieron doce (12) Hallazgos Administrativos de los cuales nueve (9) fueron de tipo Fiscal y tres (3) de tipo disciplinario.

Finalmente dado el concepto desfavorable sobre la Gestión y Resultados de la Entidad, ña cual no fue económica, eficaz ni eficiente; la baja calificación del Sistema de Control Interno, la opinión con salvedades expresada en el dictamen sobre la razonabilidad de los Estados Contables y los resultados de la Auditoría Especial al Control, seguimiento de la explotación y liquidación del recurso hídrico subterráneo, la cuenta rendida por la Entidad correspondiente a la vigencia 2003, no se fenece.

5.6 GESTION SECTOR SERVICIOS PUBLICOS

En desarrollo de las auditorias adelantadas, la Dirección Sector Servicios Públicos, evaluó la gestión de la Empresa de Teléfonos de Bogotá - ETB y la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos - UESP. Estas entidades vieron comprometida su gestión, por las debilidades encontradas en la etapa de planeación, así como en sus actuaciones administrativas, las cuales generaron un presunto detrimento por valor de \$49.712.7 millones, correspondiendo a ETB, la suma de \$45.998.4 millones y a la UESP \$3.714.3 millones, igualmente se desprenden 101 hallazgos administrativos, 52 de ETB y 46 de UESP, no obstante sin perjuicio de las acciones que se deriven de estos hechos, la gestión sobre los procesos examinados en la ETB, en un porcentaje significativo dejan ver una gestión favorable, por lo que la cuenta presentada se fenece con observaciones, dando lugar a la suscripción de un Plan de Mejoramiento; efecto contrario se evidencia en la UESP donde la gestión es desfavorable en términos generales, hecho que obliga a no fenecer la cuenta por la vigencia 2003 y a suscribir un Plan de Mejoramiento..

La ETB ha venido fortaleciendo la calidad y confiabilidad del Sistema de Control Interno, es así como, de una calificación de 3,32 obtenida en el 2002, pasó a 3,8 en la vigencia 2003, situación contraria se evidencia en la UESP, donde la calidad y confiabilidad del Sistema de Control Interno se encuentra en un nivel de riesgo

mediano, su calificación fue de 2,8. Incidiendo entre otros aspectos, el deficiente control y monitoreo ejercido, el cual no garantiza la ejecución de correctivos oportunos y de mejora continua de sus funciones.

A continuación se señalan los aspectos más relevantes de la gestión administrativa que han incidido en la eficacia y eficiencia del manejo y uso de los recursos, así como, en el cumplimiento de funciones y responsabilidades en cada una de las entidades evaluadas son:

Empresa de Teléfonos de Bogotá

Los Estados Contables de la ETB, presentaron razonablemente la situación financiera a 31 de diciembre de 2003, de conformidad con las normas de contabilidad generalmente aceptadas, sin embargo el dictamen impartido fue con salvedad, por cuanto persisten debilidades en el sistema de control interno contable, al igual que algunos hechos que generan ajustes, objeto de revisión posterior, los cuales sucintamente se describen a continuación:

La cuenta deudores por retiros por falta de pago - RFP, se disminuyó en \$51.598,3 millones, como producto del proceso de saneamiento contable, al considerar la Empresa que el costo del cobro resultaría mayor que el beneficio económico por su recuperación, subestimando la cuenta deudores. Lo anterior contraviene lo estipulado en los numerales 1.2.6.3, 1.2.6.6 y 1.2.7.1.1 relativa a deudores, del PGCP⁵⁵ y el artículo 9 del Decreto 1282 de 2002.

Las cifra registrada en los estados financieros por concepto de activos de telecomunicaciones de la cuenta de Propiedad Planta y Equipo, a 31 de diciembre de 2003 \$1.824.170,8 millones, no fueron confirmados mediante la realización de inventarios físicos aleatorios y cíclicos, circunstancia que genera incertidumbre sobre si aquella representa la existencia real de los bienes.

La Empresa a diciembre 31 de 2003, en pasivos estimados, no registró \$8.515.4 millones, parte que corresponde a los terceros operadores por incobrables definitivos, éstos se encuentran registrados en cuentas de orden, hecho que no corresponde a la realidad económica dado que pertenecen a servicios prestados no facturados, situación no concordante con lo establecido en los numerales 1.2.6.1., 1.2.6.2. y 1.2.6.3, así como la objetividad y consistencia de las cifras contables, de que trata el numeral 1.2.4 Características de la información Contable Pública del PGCP.

⁵⁵ PGCP: Plan General de Contabilidad Pública

Adicionalmente el saldo anterior \$8.515.4 millones se ve afectado por el doble registro de las actas de conciliación con los operadores Comcel, Orbitel, Celcaribe y Ocel por valor de \$352.1 millones, situación no concordante con lo establecido en el numeral 1.2.6.1. y 1.2.6.3 del PGCP.

La ETB en el estado de resultados de 2003, reclasificó \$192.962,2 millones, de gastos de operación por concepto de pensiones de jubilación, a la cuenta denominada otros gastos extraordinarios, observando que al reclasificarlo como gasto no operacional, modifica la estructura del estado de resultados, incidiendo en la utilidad operacional, situación no concordante con lo establecido en el numeral 1.2.6.1. y 1.2.6.3., así como la objetividad y consistencia de las cifras contables, de que trata el numeral 1.2.4 Características de la información Contable Pública del PGCP.

En el estado de resultados comparativo 2002 – 2003, del año terminado el 31 de diciembre de 2003, se presentó diferencia de \$29.178,3 millones, en los ingresos de operación, por directorios de publicar, contraviniendo los numerales 1.2.4. y 1.2.6. del PGCP.

En larga distancia la ETB no registró individualmente los descuentos y las rebajas en ventas por concepto de promociones, reflejando un valor neto en los ingresos de facturación, inobservando lo estipulado en el numeral 1.2.7.1.4. del PGCP.

Concepto sobre la Gestión y Resultados:

En el seguimiento al plan de mejoramiento de 2002, fueron analizadas las actividades realizadas por la Empresa respecto al avance de las acciones correctivas o de mejora, estableciendo que los compromisos adquiridos por la Gerencia de Contabilidad en partidas conciliatorias, anticipos, incobrables definitivos e ingresos diferidos, en los años 1999, 2000 y 2001 no fueron descargadas en su oportunidad. Es de aclarar, que respecto de las partidas conciliatorias, cuentas de gobierno y especiales no se allegaron los documentos que soportaban el proceso de depuración.

Con respecto a la vigencia examinada, en un porcentaje significativo se puede calificar favorable la gestión adelantada por la ETB, sin embargo se ve impactada por los siguientes hechos que generan un presunto detrimento al patrimonio distrital:

Durante las vigencias 2001, 2002 y 2003, se cancelaron demandas en contra de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, S.A.ESP por un valor total de \$780.2 millones, correspondientes a: indemnización moratoria \$400.7 millones y reintegros de personal \$379.5 millones.

La Empresa reconoció y pago a terceros operadores por concepto de incobrables definitivos reportados en cuentas de orden \$674.2 millones, correspondientes a los años 1999 a 2003, por tráfico cursado no facturado. Esta situación se registró en las actas de conciliación, y ello implica un detrimento para la ETB.

Durante la vigencia de 2003, la Empresa reconoció 1.328 silencios administrativos positivos, por cuantía abonada a los clientes de \$340,8 millones, afectando el patrimonio de la Empresa.

Por servicios prestados no facturados durante las vigencias 2002 y 2003 a favor de terceros operadores (telefonía de larga distancia y móvil),. Se podría configurar una pérdida potencial para ETB de \$1.752.8 millones. Lo que podría constituir un presunto detrimento patrimonial

Las deudas en Retiro por Falta de Pago – RFP, sometidas a saneamiento contable, presentan más de dos años sin iniciar una acción jurídica, se establece un posible detrimento patrimonial de \$42.450.4 millones, ya que su término de prescripción es de dos años.

Otros Aspectos Relevantes del periodo auditado:

La Planeación presupuestal muestra debilidades toda vez que varios rubros presentan escasa o nula ejecución, sobrestimando el mencionado presupuesto.

De 34 proyectos que conforman el Plan de Desarrollo de la ETB, el 5.88% (2 proyectos), “Implementación plan de numeración” y “Presupuesto SAP”, no fueron objeto de asignación presupuestal, el 8.82% (3 Proyectos), “Mejoramiento y modernización Centro de Gestión”, “Recursos humanos” y “Actualización versión SAP”, pese a contar con la asignación de partidas presupuestales, no presentaron ejecución alguna, lo anterior hace que el cumplimiento de objetivos y metas no alcancen los logros propuestos, lo que demuestra carencia de planeación, seguimiento y control sobre los mismos. El 23.53% (8 proyectos) presentaron una ejecución inferior al 50.0%, el 61.76% (21 proyectos) presentaron ejecución superior al 50.0%. El 14.71%, no contemplan metas cuantificables y medibles, las metas están dadas en términos porcentuales sin establecer cual es el universo para poder cuantificar su medición.

Analizado y verificado el procedimiento realizado por la Empresa con respecto al saneamiento contable efectuado en la vigencia 2003, se estableció que se aplico sobre cifras de 2001 y 2002, en deudores que se encuentran en retiro por falta de pago valor que asciende a \$20.643.7 millones, hecho que es contrario a lo ordenado en la Ley

716 de 2001, que estipula, que será aplicable a los valores contables que se encuentren registrados en los estados financieros a 31 de diciembre de 2000.

La población atendida en el año 2003 creció en un 12.67% respecto a 2002, es decir, presentó un incremento de 264.027 usuarios, siendo la más representativa la de teléfonos públicos que se incrementó en 19.231, y los servicios residencial y comercial en el 11.33% y 13% respectivamente. En los servicios residenciales la mayor variación se presentó en el estrato uno, con un 21,66%, es decir, pasó de 79.184 a 96.336 usuarios.

La ETB con el ánimo de incursionar en otros mercados, en alianza con EPM Medellín dio origen a la Empresa Colombia Móvil S.A ESP, único operador público del servicio de comunicación personal PCS⁵⁶.

Se reconocieron a Colvatec \$7.000 millones por la terminación anticipada del contrato del establecimiento de comercio "ETB-Telecomunicaciones Públicas", lo que demuestra una falta de planeación.

El gasto no operacional que más contribuye con la estructura de Gastos, es amortización del pasivo actuarial y pagos de mesada pensional, que paso de contribuir con el 62% en el año 2002 al 82% en la vigencia 2003, con un incremento del 16.8%; la Ley 860 de diciembre 26 de 2003, por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100/93, afectó el cálculo actuarial en \$108.000 millones, evidenciando el impacto negativo que sobre la gestión de la Empresa tiene éste rubro.

La ETB resulta ser la que alcanzó el mayor nivel de utilidades dentro de las empresas de servicios públicos domiciliarias, sin embargo, su tendencia a sido decreciente a partir del año 2001

Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos

Opinión sobre los Estados Contables: por la importancia material y relativa de los hechos económicos que se desprenden por la no inclusión de los registros contables, que se describen a continuación, los Estados financieros de la UESP, a diciembre 31 de 2003, no reflejan razonablemente la situación financiera, de conformidad con los Principios de Contabilidad prescritos por la Contaduría General de la Nación. Artículos 3, 4, 11, 13, 15, 47 y 96 del Decreto 2649 de 1993, en concordancia con el Plan General de Contabilidad Pública, Resolución 400 de 2000, capítulos II y III de la Contaduría General de la Nación: "objetivos básicos de la información contable,

⁵⁶ PCS Personal Communications Service

cualidades de la información contable, normas básicas: Esencia sobre la forma, Asociación, Revelación Plena, Reconocimiento de Hechos Económicos y Reconocimiento de Ingresos y Gastos”.

La cuenta “Deudores” no registran a diciembre 31 de 2003, \$8.400 millones por lo ordenado en la cláusula segunda de la ampliación de la prórroga No 1 y por la cláusula cuarta ampliación N° 02 de la prórroga de los Contratos de Concesión de Aseo. Dinero que debía destinarse al diseño, construcción y adecuación de los centros de acopio y/o reciclaje CARES, no obstante la terminación de los contratos de concesión en septiembre 14 de 2003, liquidación de la ECSA, y al concepto emitido por el Secretario de Hacienda de noviembre de 2003.

No se encuentra registrado valor alguno por concepto del Software, correspondiente al catastro de usuarios del servicio de aseo en los Estados Financieros de la UESP a diciembre 31 de 2003.

La cuenta Pasivo Contingente, en el concepto de ajustes por reestratificación, no se registra \$1.814 millones, suma que si la contemplan los Estados Financieros la ECSA. S.A, en el rubro Cuentas por Cobrar a Terceros, en respaldo de la divergencia sin resolver entre los concesionarios de aseo y el Distrito, originada en la falta de claridad de los contratos de concesión en este tema.

No se registraron en los estados financieros de la UESP, a diciembre 31 de 2003 \$22.177.0 millones, discriminados así: \$12.056.9 millones por Recaudos a Distribuir Desmonte de Subsidios; \$2.257.1 millones por Otras Actividades del Relleno Sanitario y \$7.863.0 millones por Indexación de tarifas, sumas que sí registra la ECSA en sus estados financieros, en el rubro Otros Pasivos y girada en febrero de 2004 a FIDUCOLOMBIA.

Concepto sobre la Gestión y Resultados

La gestión adelantada por la UESP, se ve afectada por el deficiente seguimiento y control a sus funciones misionales, situaciones que comprometen el patrimonio distrital así::

Los recursos del Distrito – UESP, se afectaron en la vigencia 2003, por el pago de sentencias judiciales por \$1.689.4 millones, a favor del Consorcio COR (Constructora Inecon-te Ltda. y Murillo Lobo Guerrero Ingenieros S. A) y Carlos Humberto Rodríguez Guerra, por \$1.344.4 millones (por mayores cantidades de obra en la operación del Relleno Sanitario Doña Juana) y \$264.6 millones, (reintegro funcionario), respectivamente. Además en \$44.9 millones, por los intereses de mora, por el no pago oportuno de las sentencias judiciales citadas.

Los recursos del Distrito –UESP se afectaron por la condena interpuesta por el Tribunal de Arbitramento a favor del Consorcio Cootransfun – Carlos Jorge Silva Berna por \$1.924.1 millones, el fallo se sustenta en “la ecuación económica o financiera del contrato de concesión número 005 del 7 de julio de 1995 se altero en detrimento del patrimonio y de los intereses económicos de los demandantes, por causas imputables exclusivamente al Distrito Capital de Bogotá y en consecuencia, prosperan parcialmente las pretensiones subsidiarias de la demanda”, Este ente de control fiscal continuará la función fiscalizadora, mediante indagación preliminar para determinar si existe responsabilidad de la administración de la UESP por este hecho.

La administración de UESP y la interventoría reconocieron al contratista de la Unión Temporal Serafín C-005 de 2001, \$80.4 millones por concepto de ítems con mayores precios unitarios y un mayor valor de AIU, contraviniendo lo pactado en el pliego de condiciones correspondiente a la licitación 013 de 2000, “El valor final del contrato será el que resulte de multiplicar las cantidades de obra realmente ejecutadas por los precios unitarios fijos pactados para cada una de ellas.” En concordancia con la cláusula cuarta, numeral 2), literal a) del contrato, hecho que afecta en este valor las finanzas del Distrito Capital – UESP.

En detrimento de los recursos de la UESP, la administración y la interventoría aprobaron el pago de \$20.4 millones por concepto de un mayor valor ejecutado respecto del Contrato de Consultoría C-38 de 2000, cuyo objeto fue elaborar los diseños arquitectónicos y urbanísticos para el Parque Cementerio Serafín, situación contraria a los términos de referencia que determinaba el pago mediante el sistema de costo fijo.

Otros Aspectos Relevantes del periodo auditado

Efectuado el seguimiento a las actividades realizadas por la UESP, en la vigencia 2003, respecto a las observaciones formuladas por este ente de control, incluidas en el plan de mejoramiento, para implementar mecanismos de control interno y/o correctivos en las áreas de presupuesto, contabilidad, legal y gestión, interno, se concluye que el avance de las actividades programadas no se desarrollo acorde a lo propuesto en el plan, situación que incide en la confiabilidad del sistema de control interno de la entidad y por ende en la gestión.

La administración de la UESP, no realizó gestión de supervisión y control para que la ECSA S.A. diera cumplimiento a lo establecido en el Decreto 714/96 artículo 85, que establece “los rendimientos obtenidos con los recursos del Distrito deben ser girados a la Tesorería Distrital”, los que a diciembre 31 de 2003 ascendieron a \$3.174.1 millones.

La administración de la UESP, no realizó supervisión y control para garantizar por parte de la ECSA S. A. el cumplimiento de lo ordenado en el Acuerdo 41 de 1993 artículo 8 que establece que "Los excedentes de las tarifas, luego de efectuados los gastos e inversiones necesarios para atender los servicios de que trata el artículo sexto se destinara para protección del medio ambiente a través del DAMA" respecto a los excedentes del anterior esquema de concesión, contrario a esta disposición ordenó mediante comunicación del 3 de febrero del 2004, al Gerente de la ECSA. S.A. la transferencia de recursos del esquema de aseo a FIDUCOLOMBIA, los que ascienden a \$24.328.4 millones.

La administración de la UESP, no realizó supervisión y control para garantizar por parte de la ECSA S. A. el cumplimiento de lo ordenado en el Acuerdo 41 de 1993 artículo 8 que establece que "Los excedentes de las tarifas, luego de efectuados los gastos e inversiones necesarios para atender los servicios de que trata el artículo sexto se destinara para protección del medio ambiente a través del DAMA" respecto a los excedentes del anterior esquema de concesión, contrario a esta disposición ordenó mediante comunicación del 3 de febrero del 2004, al Gerente de la ECSA. S.A. la transferencia de recursos del esquema de aseo a FIDUCOLOMBIA, los que ascienden a \$24.328.4 millones.

En septiembre de 2003 se perfeccionan los nuevos contratos de concesión, por un periodo de siete años, a diferencia del anterior esquema, donde el servicio lo prestaban cuatro concesionarios quienes operaban en las siete zonas que para tal efecto se había dividido la ciudad, el nuevo esquema operará en seis (6) ASE⁵⁷, con cuatro concesionarios.

En cuanto al porcentaje de retribución pactada, se evidencia, en el nuevo esquema, una disminución representativa en la mayoría de ASEs, con excepción de la ASE 3. En este sentido, la disminución del costo de operación, puede ser fundamento para generar una reducción de tarifas, o en su efecto, una mayor utilidad que dependiendo de las condiciones pactadas, puede beneficiar al concesionario Y/o al Distrito Capital.

Con la implementación del nuevo esquema, se hizo necesaria la liquidación de la Empresa Comercial del Servicio de Aseo – ECASA S.A. quien tenía como función el manejo comercial y financiero del servicio de aseo, el nuevo esquema contempla que estas funciones se realizarán a través del centro único de procesamiento de la información comercial - CUPIC y FIDUCOLOMBIA.

Sobre el proceso licitatorio y resolución de adjudicación del mismo, pesan demandas

⁵⁷ ASE: Area de Servicio Exclusivo

de nulidad que hasta la fecha no se han resuelto.

5.7 GESTION SECTOR LOCAL

La Contraloría efectuó auditoría integral a todos los Fondos de Desarrollo Local en las líneas Plan de Desarrollo, Estados Contables, contratación y Gestión y Resultados.

Los resultados consolidados de la gestión de las administraciones locales se presentan a continuación:

- Sistema de Control Interno

La evaluación al Sistema de Control Interno del sector local, de los dos últimos años, se inició en una evaluación preliminar que permitió, identificar los riesgos de cada una de las entidades sectoriales y fijar así las líneas de auditoría a realizar, posteriormente en la etapa de ejecución la Contraloría realizó un seguimiento a los correctivos o compromisos adquiridos en la vigencia 2002 y 2003 para su mejoramiento y se emite un concepto final sobre la confiabilidad, eficiencia y calidad del mismo.

Evaluated el Sistema de Control Interno de los Fondos de Desarrollo Local, a través de las cada una de las fases, en todos sus componentes éste obtuvo una calificación general promedio de 3.1 lo que representa una ponderación regular con riesgo mediano. Esta calificación obedece a que no se ha logrado interiorizar plenamente la cultura del autocontrol, presenta debilidades en la administración, valoración y monitoreo del riesgo, en la operación de los controles de los procesos administrativos, y debilidades en el proceso de planeación que inciden negativamente en el cumplimiento de metas y objetivos y por ende en la ejecución de los proyectos de inversión y falta de un sistema de información veraz y oportuno. Es evidente que no hay avance en cuanto al mejoramiento integral del Sistema de Control Interno en razón a que la ponderación obtenida en la vigencia 2003 es igual a la del 2002.

En consecuencia y ante estas circunstancias, se deriva que el Sistema de Control Interno de los Fondos de Desarrollo Local y a pesar de los esfuerzos realizados en el mejoramiento continuo, no es eficiente ni ofrece la calidad que pueda brindar confianza para el cumplimiento eficiente y efectivo de su misión institucional.

Igualmente, el Sistema de Control Interno Contable en 12 de las 20 localidades, es decir en el 60.0% de estas, sigue siendo deficiente, de baja calidad y sin confiabilidad.

De otra parte, aproximadamente el 85.0% de los recursos de inversión local son ejecutados por las Unidades Ejecutivas Locales (UEL), factor que ha incidido negativamente en los resultados de la gestión de las administraciones locales. Las mayores deficiencias se encuentran en las fases de Administración del Riesgo, Operacionalización de los Elementos y Retroalimentación, aspecto que radica fundamentalmente en el proceso de estudio, viabilización y contratación de los proyectos formulados por los FDL. Este proceso se está cumpliendo en promedio, en 10 meses después de radicados los proyectos en las UEL, si a esto se suman los 3 meses iniciales de formulación de los proyectos en los FDL, todo el proceso se está realizando en 13 meses, hecho que retrasa en gran manera la ejecución de los proyectos durante la vigencia misma de la formulación.

Analizado el cumplimiento de las metas establecidas en los Planes de Desarrollo Local en cada uno de los programas en los siete (7) Objetivos contemplados, se determinó que en cada uno de ellos que su ejecución física y cumplimiento de las metas propuestas se harán en la vigencia del 2004, quedando insatisfechas las necesidades propuestas por la Comunidad, debido a que el avance físico y real no se efectuó oportunamente, generando un bajo impacto social. Lo anterior, con la excepción de Gestión Pública Admirable donde se dio cumplimiento a las metas propuestas.

Indudablemente el Modelo FDL-UEL influye negativamente en la ejecución del presupuesto local, al no existir coordinación entre los actores de la administración, desde la formulación del proyecto, su viabilización, la expedición de disponibilidades presupuestales, sus registros presupuestales, su contratación y los giros respectivos, mostrando ineficiencia en la distribución y ejecución de los dineros públicos.

Por lo anterior el cumplimiento de objetivos, metas establecidas en el Plan de Desarrollo y en cada uno de los Proyectos a ejecutar en las diferentes prioridades por las UEL's no se cumplieron dentro de la Vigencia Fiscal de 2003, sino que quedó aplazada la ejecución de los contratos para el 2004, mostrando así un proceso ineficaz e ineficiente en la gestión.

Los procesos de planeación y contratación fueron deficientes e inoportunos, gran parte de los compromisos se suscribieron al final de la vigencia, hecho que evidencia falencias en la formulación, viabilización, contratación y ejecución de los proyectos, así como deficiencias de coordinación entre los Fondos de Desarrollo Local y las UEL y en el cumplimiento de sus funciones.

Pese a lo anterior, se espera que para la vigencia 2004 se presente un mejoramiento de dichos procesos, una vez suscritos e iniciadas las ejecuciones de los Planes de Mejoramiento por parte de las diez UEL y los veinte Fondos de Desarrollo Local como resultado de las Auditorias Gubernamentales realizadas por la Contraloría de Bogotá.

No obstante, presentarse en las 20 localidades una ejecución promedio de 91.7%; el resultado de la gestión fiscal de los veinte Fondos de Desarrollo Local, respecto a la ejecución presupuestal y el cumplimiento de los objetivos, reflejó el escaso avance físico al finalizar la vigencia, situación que va en perjuicio de la comunidad quien es la destinataria y receptora del beneficio social, económico y cultural y/o del mejoramiento de la calidad de vida, fines primordiales de la inversión y por ende de la ejecución de los Planes de Desarrollo Local.

- Opinión sobre los Estados Contables

El resultado obtenido en la auditoria practicada a los Estados Contables a diciembre 31 de 2003, de cada uno de los Fondos de Desarrollo Local permitió determinar opinión con salvedades en los fondos de Chapinero, Bosa, Engativa, Suba, Barrios Unidos, Los Mártires, Antonio Nariño, Candelaria y Sumapaz, el dictamen correspondiente a los otros once (11) FDLs fue negativo; lo que permite establecer que los estados contables no presentan razonablemente las cifras en todos los aspectos importantes, la situación financiera de conformidad con las normas o principios de contabilidad generalmente aceptadas en Colombia, resultando un leve mejoramiento de la opinión por cuanto para el año 2002 se generó opinión con salvedades en ocho fondos y para la vigencia 2003 en nueve.

- Fenecimiento

Por el concepto desfavorable de la gestión realizada en la totalidad de las veinte (20) localidades, el incumplimiento de algunas normas legales vigentes, las deficiencias existentes en el Sistema de Control Interno y la opinión expresada sobre la no razonabilidad de los Estados Contables en once (11) FDL, la totalidad de las cuentas rendidas por los Fondos de Desarrollo Local, correspondiente a la vigencia 2003 no fueron fenecidas.

Con los anteriores resultados, es evidente que en el sector local se presenta una crisis de orden administrativo, la cual ha venido siendo reiterativa y no ha presentado mejoramiento a pesar de los esfuerzos de los funcionarios de la Secretaría de Gobierno destacados en las localidades.

- Planes de mejoramiento.

A fin de lograr que la labor de auditoria conduzca a que se emprendan actividades de mejoramiento de la gestión pública, los Fondos de Desarrollo Local deben diseñar un Plan de Mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas, en el menor tiempo posible, documento que debe incidir positivamente en la futura gestión de las localidades y el cual constituye un compromiso de orden institucional frente a sus comunidades.

Los Planes de Mejoramiento deben detallar las medidas que se tomarán respecto a cada uno de los hallazgos identificados, cronograma en que implementarán los correctivos, responsables de efectuarlos y del seguimiento a su ejecución.

- Avance Planes de Mejoramiento

Las Administraciones locales pactaron un Plan de Mejoramiento conformado por 605 compromisos, de los cuales se ha cumplido total o parcialmente con 477, lo que representa un avance del 64.7% del Plan. De otra parte, 128 de los compromisos que representan el 21.5% no presentan avance alguno.

Las localidades que presentaron un alto cumplimiento fueron en su respectivo orden: Bosa con el 96.0%; Suba con el 95.0% y Usaquén con el 90.5%. Por el contrario, las de más bajo cumplimiento fueron: San Cristóbal con avance de tan sólo el 15.9%; Santa Fe con avance del 25.0% y Usme con avance del 36.5%.

De otra parte, como se aprecia en el cuadro No.25, para la vigencia de 2002, se lograron beneficios de control fiscal por un total de \$4.684.7 millones y en la vigencia 2003 por \$953.9 millones.

Cuadro No. 25
BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL VIGENCIA 2002-2003

DIRECCION DESARROLLO SUJETO DE	CONTROLES DE			PROCESO							TOTAL BENEFICIO
	BENEFICIOS			BENEFICIOS				BENEFICIOS			
	RECUPERACIONE	POTENCIALE	TOTAL	RECUPERACIONE	AHORRO	POTENCIALE	TOTAL	AJUSTES	OBRAS	TOTAL	
	VIGENCIA 2002										
FDL Santa Fe									390.678.498.0		
FDL Kennedy				55.205.743.0							
FDL Ciudad						1324617.0			1.542.755.960.0		
FDL CIUDAD BOLIVAR	1.950.773.060.0	743.963.780.0									
TOTALES 2002	1.950.773.060.0	743.963.780.0	2.694.736.840.0	55.205.743.0		1324617.0	56.530.360.0		1.933.434.458.0		4.684.701.658.0
	VIGENCIA										
FDL Bosa									938.565.486.0		
FDL Usme					5.000.000.0		5.000.000.0				
FDL Tunquelito				5.838.818.0	4.500.000.0		10.338.818.0				
TOTALES 2003	0.0	0.0	0.0	5.838.818.0	9.500.000.0		15.338.818.0		938.565.486.0	938.565.486.0	953.904.304.0

Fuente: Dirección de Planeación, Contraloría de Bogotá. Cálculos Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana-Subdirección de

- Hallazgos del proceso auditor del sector local vigencia 2003

En relación con los hallazgos fiscales derivados del proceso auditor correspondiente al PAD 2003-2004, se cuenta con un total de 775, de los cuales 650 son de carácter administrativo; 72 tienen incidencia disciplinaria, los cuales serán trasladados a la Personería; 3 de incidencia penal, los que se trasladarán a la Fiscalía General de la Nación y 53 de carácter fiscal con un valor de \$1.708.3 millones, los cuales serán objeto del correspondiente proceso fiscal.

Los hallazgos administrativos, serán objeto de un plan de mejoramiento por parte de las Administraciones locales a cumplirse en lo que resta de la vigencia 2004.

CONTENIDO

INTRODUCCION	3
PRESENTACION.....	4
CAPITULO 1	11
GESTION FISCAL DEL DISTRITO CAPITAL	11
1.1 ENTORNO ECONÓMICO EN QUE SE RECIBIÓ LA CIUDAD	11
1.2 ESTADO EN QUE SE RECIBIERON LAS FINANZAS PÚBLICAS	14
1.3 COMO SE ENTREGARON LAS FINANZAS PUBLICAS DE LA CIUDAD, A DICIEMBRE DEL 2003.	17
CAPITULO 2.....	22
GESTION DEL PLAN DE DESARROLLO	22
“BOGOTÁ PARA VIVIR TODOS DEL MISMO LADO”	22
2.1 GESTION PRESUPUESTAL DEL PLAN DE DESARROLLO POR OBJETIVOS	30
2.1.1 Objetivo Cultura Ciudadana	30
2.1.2 Objetivo Productividad.....	33
2.1.3 Objetivo Justicia Social.....	34
2.1.4 Objetivo Educación.....	35
2.1.5 Objetivo Ambiente	36
2.1.6 Objetivo Familia y Niñez.....	37
2.1.7 Objetivo Gestión Pública Admirable	38
2.2 GESTIÓN PROGRAMAS, METAS Y PROYECTOS	40
2.2.1 En lo Social	40
2.2.1.1 Gestión en Cultura Ciudadana	40
2.2.1.2 Gestión en Educación	45

2.2.1.3	Gestión en Salud	49
2.2.1	Gestión en Bienestar Social	52
2.2.2	En Infraestructura	55
2.2.2.1	Gestión en Movilidad	55
2.2.2.2	Gestión en Vivienda	64
2.2.2.3	Gestión en Espacio público	70
2.2.2.4	Gestión en Servicios Públicos Domiciliarios	72
2.2.2.5	Gestión en Medio Ambiente	75
2.2.3	En lo Institucional	78
2.2.3.1	Gestión Pública	78
2.2.3.2	Gestión de las Localidades	82
CAPITULO 3.....		88
EVALUACION AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO		88
DEL DISTRITO CAPITAL.....		88
Aspectos Metodológicos		88
Comportamiento Global del Distrito Capital.....		88
3.1	SECTOR SALUD Y BIENESTAR SOCIAL.....	92
3.1.1	Subsector Salud	92
3.1.2	Subsector Bienestar Social	95
3.2	SECTOR EDUCACION, CULTURA, RECREACION Y DEPORTE.....	96
3.2.1.	Subsector Cultura, Recreación y Deporte	97
3.2.2	Subsector Educación.....	99
3.3	SECTOR GOBIERNO.....	101
3.3.1	Subsector Hacienda y Planeación.....	102
3.3.2	Subsector Seguridad y Convivencia.....	103
3.4	SECTOR INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE.....	104
3.5	SECTOR MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	108
3.6	SECTOR LOCAL Y PARTICIPACION CIUDADANA.....	110
3.7	SECTOR SERVICIOS PÚBLICOS	111
3.7.1	Telecomunicaciones.....	111
3.7.2	Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos.....	113

CAPITULO 4	116
EVALUACION DE LA GESTION SOCIAL DEL DISTRITO CAPITAL	116
CAPITULO 5	124
EVALUACION DE LA GESTION SECTORIAL	124
5.1 GESTIÓN SECTOR SALUD Y BIENESTAR SOCIAL	124
5.1.1 Subsector Salud	124
5.1.2 Subsector Bienestar Social	129
5.2 GESTION SECTOR EDUCACION, CULTURA, RECREACION Y DEPORTE	132
5.2.1 Subsector Educación.....	133
5.2.2 Subsector Cultura, Recreación y Deporte	137
5.3 GESTION SECTOR GOBIERNO	139
5.3.1 Subsector Hacienda y Planeación.....	139
5.3.2 Subsector Seguridad y Convivencia.....	143
5.4 GESTIÓN SECTOR INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE	147
5.4.1 Subsector Movilidad y Transporte	148
5.4.2 Subsector Vivienda	156
5.5 GESTION SECTOR MEDIO AMBIENTE	159
5.6 GESTION SECTOR SERVICIOS PUBLICOS	161
5.7 GESTION SECTOR LOCAL	169

TABLA DE CUADROS

CAPITULO 1

Cuadro No. 1	Crecimiento del PIB 1996 – 2003 (%)
Cuadro No. 2	Comportamiento de la Inflación (%)
Cuadro No. 3	Indicadores laborales de Bogotá
Cuadro No. 4	Finanzas públicas como porcentaje del PIB Distrital. 1998 – 2002
Cuadro No. 5	Evaluación de las finanzas de Bogotá: 1999 - 2000
Cuadro No. 6	Presupuesto de ingresos por grandes rubros
Cuadro No. 7	Presupuesto de gastos e inversión por grandes rubros
Cuadro No. 8	Evaluación de la gestión del Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir: Todos del mismo lado” por Sectores.

CAPITULO 2

Cuadro No. 9	Población de Bogotá, Afiliados al SGSSS y Participantes Vinculados o Población Pobre no Cubierta con Subsidio a la Demanda 1998 – 2003
Cuadro No. 10	Necesidades del Sistema Vial de Bogotá
Cuadro No. 11	Estado Actual de la Malla Vial
Cuadro No. 12	Presupuesto de Inversión del IDU en Malla Vial
Cuadro No. 13	Programas del Plan de Desarrollo 2001-2004
Cuadro No. 14	Gestión de Metrovivienda a Diciembre 31 de 2003
Cuadro No. 15	Inventario Sistema Espacio Público Construido
Cuadro No. 16	Consolidado Presupuesto de Inversión Vigencia 2003
Cuadro No. 17	Distribución Presupuestal para atender los Planes de Desarrollo Locales durante la vigencia 2003.
Cuadro No. 18	Ejecución de Giros por parte de las localidades vigencia 2003
Cuadro No. 19	Cumplimiento de los Objetivos y Metas de los proyectos de inversión ejecutados en la vigencia 2003.

CAPITULO 3

Cuadro No. 20	Calificación del Sistema de Control Interno por Sector Consolidado del Distrito - Vigencias 2002-2003
---------------	---

CAPITULO 5

Cuadro No. 21	Gestión del Sector Infraestructura y Transporte en el 2003
Cuadro No. 22	Gestión Sectorial 2003 Bajo la óptica del Control Fiscal
Cuadro No. 23	Resultado del Proceso Auditor Vigencia 2003
Cuadro No. 24	Inversión de Metrovivienda
Cuadro No. 25	Beneficios de Control Fiscal Vigencia 2002-2003

ANEXO No. 1

Cuadro No. 1	Consolidado Presupuestal por Sectores
Cuadro No. 2	Resultados Plan Desarrollo Local
Cuadro No. 3	Dictamen a los Estados Contables y Fenecimiento a la Cuenta por Sectores
Cuadro No. 4	Concepto de Gestión 2003 por Sectores
Cuadro No. 5	Evaluación Presupuestal y Cumplimiento de metas por objetivo
Cuadro No. 6	Objetivo Cultura Ciudadana
Cuadro No. 7	Objetivo Productividad
Cuadro No. 8	Objetivo Justicia Social
Cuadro No. 9	Objetivo Educación
Cuadro No. 10	Objetivo Ambiente
Cuadro No. 11	Objetivo Familia y Niñez
Cuadro No. 12	Objetivo Gestión Pública Admirable

ANEXO No. 2

Cuadro No. 1	Distribución Entidades por Sector.
Cuadro No. 2	Opinión de los Estados Contables del Distrito
Cuadro No. 3	Calificación Fenecimiento.
Cuadro No. 4	Resultados de la Evaluación de la Gestión al Distrito Capital
Cuadro No. 5	Resultados Plan de Desarrollo por Sectores Vigencia 2003
Cuadro No. 6	Resultados Evaluación al Sistema de Control Interno por Sector Vigencia 2003.
Cuadro No. 7	Opinión Estados Contables – Sector Salud y Bienestar Social
Cuadro No. 8	Resultados de la Evaluación de la Gestión del Sector de Salud
Cuadro No. 9	Opinión Estados Contables – Sector Educación, Cultura, Recreación y Deporte
Cuadro No. 10	Resultados de la Evaluación de la Gestión del Sector de Educación, Cultura, Recreación y Deporte
Cuadro No. 11	Opinión Estados Contables – Sector Gobierno

Cuadro No. 12	Resultados de la Evaluación de la Gestión del Sector Gobierno
Cuadro No. 13	Opinión Estados Contables – Sector Infraestructura y Transporte
Cuadro No. 14	Resultados de la Evaluación de la Gestión Sector de Infraestructura y Transporte
Cuadro No. 15	Opinión Estados Contables – Sector Recursos Naturales Y Medio Ambiente
Cuadro No. 16	Resultados de la Evaluación de la Gestión del Sector de Recursos Naturales y Medio Ambiente.
Cuadro No. 17	Opinión Estados Contables – Sector Servicios Públicos
Cuadro No. 18	Resultados de la Evaluación de la Gestión del Sector de Servicios Públicos
Cuadro No. 19	Opinión Estados Contables – Sector Desarrollo Local y Participación Ciudadana
Cuadro No. 20	Resultados de la Evaluación de la Gestión del Sector Desarrollo Local y Participación Ciudadana
Cuadro No. 21	Relación de Hallazgos Sector Local 2003

GRAFICO

Gráfica No. 1	Calificación de la Gestión del Distrito
---------------	---

TABLA DE GRAFICAS

CAPITULO 2

Gráfica No. 1	Proyectos de Inversión Metrovivienda - período 2000-2003
Gráfica No. 2	Composición Presupuestal - Inversión Directa Vigencia 2003

CAPITULO 3

Gráfica No. 3	Calificación del sistema de control interno por fases Vigencias 2002-2003.
Gráfica No. 4	Calificación del sistema de control interno por sectores del distrito capital y total del Distrito Vigencias 2002-2003