



**“Al rescate de la moral y la ética públicas”**

10000-

Doctor  
**HIPOLITO MORENO GUTIERREZ**  
Presidente del Concejo de Bogotá D.C.

Ref: Pronunciamiento sobre el proyecto de Acuerdo No. 305 de 2008, Plan de Desarrollo “Bogotá positiva: Para vivir mejor”.

Honorable Concejal:

De manera atenta, presento la evaluación al proyecto de acuerdo del plan de desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas Bogotá, D.C., 2008 - 2012 “BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR”, el cual contiene consideraciones de carácter general, programático, y de financiación. Espero que este pronunciamiento contribuya en forma positiva en la discusión y estudio por parte del Honorable Concejo de Bogotá.

Cordial saludo,

Original Firmado por:  
**MIGUEL ANGEL MORALESRUSSI RUSSI**

**MIGUEL ANGEL MORALESRUSSI RUSSI**  
Contralor de Bogotá

Anexo: veinte y ocho (28) folios

Proyectó y Elaboró: Martha I. Villegas Bello - Subdirector Plan de Desarrollo y Balance Social.  
Carlos Julio Piedra Z. - Subdirector de Análisis Económico y Estadísticas Fiscales.  
Revisó y Aprobó: Alvaro George Paez Muñoz. - Director Economía y Finanzas Distritales.

**“Al rescate de la moral y la ética públicas”**

## **PRONUNCIAMIENTO SOBRE EL PLAN DE DESARROLLO “BOGOTÁ POSITIVA PARA VIVIR MEJOR”**

### **OBJETIVO DEL PRONUNCIAMIENTO**

Para la Contraloría de Bogotá, D.C., la evaluación al proyecto de acuerdo del Plan de Desarrollo presentado por la actual administración del alcalde Samuel Moreno Rojas, es primordial, en la medida en que es el instrumento por excelencia que facilita la medición y el control de la gestión de la administración, y el cumplimiento de sus compromisos de cara a la ciudadanía, tal como lo planteó en su programa de gobierno, avalado en las urnas, en el proceso democrático electoral.

### **ASPECTO LEGAL**

El proyecto de acuerdo sobre el Plan de Desarrollo fue radicado ante el Concejo de Bogotá el día 30 de abril de 2008, previa presentación del documento base de deliberación al Consejo Territorial de Planeación, como ente consultivo de la sociedad, siendo objeto de debates en los encuentros ciudadanos que ha promovido la administración.

Desde el punto de vista de cumplimiento legal, al tenor de lo establecido en la Ley 152 de 1994 y el Acuerdo 12 de 1994 del Concejo de Bogotá, consta de un documento estratégico de planeación y un plan de inversiones de corto y mediano plazo (artículo 3); dicho plan cumple con los requerimientos establecidos en el capítulo VIII de la mencionada Ley, señalando que si bien es cierto, en el documento radicado ante el Concejo Distrital el día 30 de abril, no se encontraba adjunto el presupuesto o componente de inversión de corto y mediano plazo o plan plurianual de inversiones, este componente del Plan de Desarrollo, se entregó con posterioridad por parte de la administración, con lo cual se dio el alcance requerido al documento estratégico de planeación de la política pública para el Distrito Capital.

El Plan de Desarrollo que cuenta con una inversión de \$38.8 billones, sólo presentó un plan plurianual de inversiones por \$30.6 billones, equivalentes al 78.9%, el día 13 de mayo del año en curso. De la cifra anteriormente mencionada, \$12.3 billones -es decir el 40.3%-, corresponde a la inversión generada en el Plan de Ordenamiento Territorial -POT—y en los Planes Maestros.

**“Al rescate de la moral y la ética públicas”**

## **COHERENCIA Y PERTINENCIA CONCEPTUAL**

Para la Contraloría de Bogotá, en el contexto de su deber ser, se hace necesario el análisis a partir de la coherencia y pertinencia conceptual del Plan de Desarrollo “Bogotá positiva para vivir mejor”, el cual define un conjunto de metas, programas y proyectos que tiene como propósitos generales forjar las condiciones de la Bogotá del futuro y como elemento fundamental, garantizar el acceso y ejercicio libre de los derechos fundamentales constitucionales de todos y cada uno de los ciudadanos y ciudadanas en el Distrito Capital.

Tanto el programa de gobierno como el Plan de Desarrollo presentado “Bogotá positiva para vivir mejor”, se fundamentan en la concepción del Estado social de derecho, que otros denominan “perspectiva de derechos ciudadanos”<sup>1</sup>, la que se plasma en el desarrollo de los objetivos estructurantes *Ciudad de derechos* y *Derecho a la ciudad*, en donde se asigna un 93% de la inversión de la Administración Central y Establecimientos Públicos a los objetivos estructurantes, así: *Ciudad de derechos* (61%) y *Derecho a la ciudad* (32%),.

También se evidencia este criterio en las afirmaciones hechas, tanto en el programa del candidato, al señalar la continuidad y profundización de lo realizado por la administración anterior, teniendo como estrategia la “inversión social”, como en la exposición de motivos del Plan de Desarrollo, donde prioriza la efectividad de los derechos fundamentales.

El plan está formulado sobre siete (7) objetivos estructurantes, de los cuales tres (3) tienen el sello social: *Ciudad de Derechos*, *Derecho a la Ciudad* y *Participación*. Incluye el objetivo *Ciudad Global* que soporta la idea del crecimiento económico al servicio del desarrollo humano, además de los objetivos que sirven de soporte a la organización y gestión de la administración: *Descentralización*, *Gestión Pública Efectiva* y *Finanzas Sostenibles*.

En la exposición de motivos del Plan de Desarrollo, la administración considera superada la pobreza y la exclusión, al afirmar en el documento: “Saldarla requirió definir una política clara, que orientara todos los esfuerzos de la administración, la acción privada hacia la inclusión y la garantía, y efectividad de los derechos de los más vulnerables, empezando por el derecho al alimento, la salud y la educación.”

<sup>1</sup> Concepto del Concejal Antonio Sanguino sobre el Plan de Desarrollo.

**“Al rescate de la moral y la ética públicas”**

Para la Contraloría de Bogotá, el diagnóstico del plan recoge las principales potencialidades de la ciudad, relacionadas con su posición geoestratégica en el concierto latinoamericano, su infraestructura de conectividad, el peso y cualidades del actual aeropuerto, el potencial exportador de la integración ciudad-región y las cualidades del talento humano; así, como el círculo virtuoso generado desde administraciones anteriores, en el manejo de las finanzas, el desarrollo de una cultura cívica, democrática y de compromiso con la ciudad. Reconoce también las problemáticas fundamentales en materia de derechos, cuyas metas no fueron alcanzadas por la administración anterior, referidas a movilidad, medio ambiente, vivienda y pobreza.

Del diagnóstico, podemos señalar que existiendo coherencia y pertinencia conceptual, hay debilidades en las fuentes de información, índices y datos estadísticos que sirven de base para determinar el alcance de las metas propuestas en los proyectos, programas y las metas de ciudad. Tal es el caso de aquellos programas y proyectos que se soportan en datos de la encuesta de calidad de vida del 2003, estudios del antiguo DAPD del 2004. Además no se evidencia la utilización de información actualizada registrada en los sistemas de información de la administración, tales como SISVAN y SEGPLAN, para temas relacionados con salud, vivienda, empleo y pobreza. Ya en el Título III Metas de ciudad y de proyectos del documento para el acuerdo del Plan de Desarrollo, las fuentes para las líneas base, se apoyan en mayor medida en información reciente de la Encuesta de calidad de vida 2007; si las metas y proyectos se soportan en las cifras del diagnóstico, podría llevar bien a establecer metas que no correspondan a la realidad actual o que distorsionen la evaluación de la política pública ejecutada, sobrevalorando el impacto.

La continuidad del enfoque de derechos en el Plan de Desarrollo tiene como estrategia la “inversión social”, la cual avanza de la visión asistencial a la estructural, pero con baja cobertura, orientada sólo hacia la población vulnerable, dejando de lado problemáticas macro referidas al subempleo, informalidad, desempleo y pobreza oculta, sin atacar estos obstáculos al ejercicio efectivo de los derechos fundamentales.

### **ANALISIS POR OBJETIVOS**

En el objetivo estructurante *Ciudad de Derechos*, la administración se propone construir una ciudad en la que se reconozca, establezca, garantice y se puedan

**“Al rescate de la moral y la ética públicas”**

ejercer los derechos individuales y colectivos, a través del acceso con equidad, justicia social, reconciliación y paz a la vida en armonía con el ambiente.

Para efectos de garantizar el objetivo se desarrollan 16 programas que contienen 63 proyectos y 190 metas; se le asignaron \$18.8 billones equivalentes al 61.46% de recursos para la vigencia 2008-2012.

Dentro de los derechos individuales garantizados en este objetivo, prevalece el derecho a la educación y a la salud. En educación se asignan recursos por valor de \$8.9 billones equivalentes al 47.5% con relación al total asignado al objetivo estructurante y el 29.1% al total de recursos asignados en el plan. Con respecto al derecho a la salud, el comportamiento es similar con \$8.8 billones asignados que equivalen al 46.9% del objetivo y al 28.8% del total del plan.

Cuadro No. 1  
**INVERSIÓN EN OBJETIVO CIUDAD DE DERECHOS**  
(Miles de millones de \$)

PROGRAMA	DERECHO	VALOR EN MM	% PARTICIP. EN TOTAL OBJETIVO	% PARTICIP. EN TOTAL PLAN
EDUCACION DE CALIDAD Y PERTINENCIA PARA VIVIR MEJOR	1 EDUCACION	343.996	1,83%	1,12%
MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA Y LA DOTACION DE COLEGIOS	1 EDUCACION	523.800	2,78%	1,71%
BOGOTÁ BIEN ALIMENTADA	1 EDUCACION	902.957	4,80%	2,95%
ACCESO Y PERMANENCIA A LA EDUCACION PARA TODOS Y TODAS	1 EDUCACION	7.168.696	38,09%	23,41%
FORTALECIMIENTO Y PROVISION DE LOS SERVICIOS DE SALUD	2 SALUD	360.389	1,91%	1,18%
BOGOTÁ SANA	2 SALUD	1.088.000	5,78%	3,55%
GARANTIA DEL ASEGURAMIENTO Y ATENCION EN SALUD	2 SALUD	4.716.412	25,06%	15,40%
TODA LA VIDA INTEGRALMENTE PROTEGIDOS	2 SALUD	2.674.999	14,21%	8,74%
BOGOTÁ VIVA	3 CULTURA	304.975	1,62%	1,00%

**“Al rescate de la moral y la ética públicas”**

PROGRAMA	DERECHO	VALOR EN MM	% PARTICIP. EN TOTAL OBJETIVO	% PARTICIP. EN TOTAL PLAN
ALTERNATIVAS PRODUCTIVAS PARA LA GENERACION DE INGRESOS PARA LAS POBLACIONES VULNERABLES	4 IGUALDAD	243.910	1,30%	0,80%
IGUALDAD DE OPORTUNIDAD Y DE DERECHOS PARA LA INCLUSION DE LA POBLACION EN CONDICION DE DISCAPACIDAD	4 IGUALDAD	11.100	0,06%	0,04%
BOGOTÁ RESPETA LA DIVERSIDAD	4 IGUALDAD	18.600	0,10%	0,06%
BOGOTÁ POSITIVA CON LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GENERO	4 IGUALDAD	27.343	0,15%	0,09%
DERECHO A UN TECHO	5 VIVIENDA	228.793	1,22%	0,75%
EN BOGOTÁ SE VIVE UN MEJOR AMBIENTE	6 AMBIENTE	126.044	0,67%	0,41%
CONSTRUCCION DE PAZ Y RECONCILIACION	7 PAZ	80.002	0,43%	0,26%
<b>TOTAL EN CIFRAS</b>		<b>18.820.016</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Plan de Desarrollo “Bogotá positiva para vivir mejor”, cálculos Subdirección y Balance Social de la Contraloría de Bogotá.

En el objetivo estructurante *Derecho a la Ciudad*, se propone construir una ciudad positiva con la gente y para la gente, con base en un modelo de desarrollo democrático, social e incluyente en la que el ordenamiento territorial promueva al desarrollo integral, equitativo y ambientalmente sostenible, donde se puedan ejercer los derechos colectivos.

Para efectos de garantizar el objetivo estructurante se desarrollan 15 programas que contienen 69 proyectos y 227 metas; donde se le asignaron \$9.7 billones equivalentes al 31.75% de los recursos para la vigencia 2008-2012.

Dentro de los derechos garantizados en este objetivo prevalece el de los servicios públicos con recursos por \$6.7 billones equivalentes al 68.99% con relación al total asignado al objetivo estructurante y al 21.9% del total de recursos asignados en el

**“Al rescate de la moral y la ética públicas”**

plan. Con relación al derecho a la vivienda, se asignan \$1.2 billones, con una participación del 13.26% del total asignado al objetivo y del 4.21% del total del plan.

Cuadro No. 2  
**INVERSIÓN EN OBJETIVO DERECHO A LA CIUDAD**  
(Miles de millones de \$)

PROGRAMA	DERECHO	VALOR EN MM	% PARTICIP. TOTAL OBEJTIVO	% PARTICIP. EN TOTAL PLAN
Transformación urbana positiva	1 SERVICIOS PÚBLICOS	74.480	0,77%	0,24%
Sistema Integrado de Transporte público	1 SERVICIOS PÚBLICOS	3.558.847	36,60%	11,62%
Vías para la movilidad	1 SERVICIOS PÚBLICOS	2.592.639	26,66%	8,47%
Tráfico eficiente	1 SERVICIOS PÚBLICOS	420.220	4,32%	1,37%
Armonizar para ordenar	1 SERVICIOS PÚBLICOS	62.284	0,64%	0,20%
Mejoremos el barrio	2 VIVIENDA	521.587	5,36%	1,70%
Alianzas por el Hábitat	2 VIVIENDA	359.439	3,70%	1,17%
Responsable ante el riesgo y las emergencias	2 VIVIENDA	408.375	4,20%	1,33%
Espacio público para la inclusión	3 CULTURA	346.906	3,57%	1,13%
Espacio de vida	3 CULTURA	454.580	4,68%	1,48%
Amor por Bogotá	3 CULTURA	177.046	1,82%	0,58%
Segura y humana	4 SEGURIDAD Y CONVIVENCIA	576.058	5,92%	1,88%
Espacio público como lugar de conciliación de derechos	4 SEGURIDAD Y CONVIVENCIA	15.997	0,16%	0,05%
Rural	5 EMPLEO	89.610	0,92%	0,29%
Ambiente Vital	6 AMBIENTE	65.300	0,67%	0,21%
			100%	100%
			<b>9.723.368</b>	<b>30.621.000</b>

Fuente: Plan de Desarrollo “Bogotá positiva para vivir mejor”, cálculos Subdirección y Balance Social de la Contraloría de Bogotá.

**“Al rescate de la moral y la ética públicas”**

*Ciudad Global*, se propone construir una ciudad confiable, atractiva, competitiva, capaz de poner el crecimiento económico al servicio del desarrollo urbano.

Cuadro No. 3  
**INVERSIÓN EN OBJETIVO CIUDAD GLOBAL**  
(Miles de millones de \$)

PROGRAMA	VALOR EN MM	% PARTICIP. EN TOTAL OBJETIVO	% PARTICIP. EN TOTAL PLAN
Región Capital	76.424	13,88%	0,25%
Fomento para el desarrollo económico	313.561	56,93%	1,02%
Sociedad de conocimiento	64.255	11,67%	0,21%
Competitiva e internacional	89.000	16,16%	0,29%
Río Bogotá	7.500	1,36%	0,02%
		100%	100%
		<b>550.740</b>	<b>30.621.000</b>

Fuente: Plan de Desarrollo “Bogotá positiva para vivir mejor”, cálculos Subdirección y Balance Social de la Contraloría de Bogotá.

Para garantizar el objetivo se desarrollan 5 programas que contienen 21 proyectos y 42 metas, donde se le asignan \$550.7 mil millones equivalentes al 1.8 % de los recursos para la vigencia 2008-2012.

Es importante destacar que una de las mayores problemáticas de la ciudad es la relacionada con el Río Bogotá, la que tiene una asignación baja de \$7.500 millones equivalentes al 1.36% con relación al objetivo y al 0.02% al total del plan; con los cuales se pretende adelantar acciones integrales entre los sectores público, privado y la comunidad, en forma articulada con la Región Capital y la Nación, que permita la defensa, recuperación y adecuado aprovechamiento de la cuenca del río .

Respecto al 4.9% de los **recursos restantes** está asignado a cuatro objetivos estructurantes, Participación (0.46%); Descentralización (0.37%); Gestión Pública Efectiva y Transparente (3.31%) y Finanzas Sostenibles (0.85%).



**“Al rescate de la moral y la ética públicas”**

## **PROBLEMÁTICAS FUNDAMENTALES**

En relación con la **educación**, la administración además de describir la situación en términos de cobertura, gratuidad y deserción, reconoce como única problemática el analfabetismo tanto en los jóvenes como en los adultos, y el comportamiento de ésta por género. No se incluyen en el diagnóstico, los temas sobre el estado de la educación superior y de la calidad de la educación pública distrital, ni sobre la situación de inseguridad que se vive en algunos colegios distritales, aunque sí formula metas tendientes a promover y garantizar los derechos humanos, la convivencia, la democracia, la participación, la interculturalidad y la equidad de género, con el apoyo de sus respectivas comunidades educativas.

Esta temática da continuidad a las acciones que fueron desarrolladas por el anterior Plan en temas de gratuidad, incremento de cobertura, subsidios condicionados a la asistencia escolar, transporte escolar y capacitación de docentes entre otros.

En relación al tema de **salud**, los lineamientos formulados en el plan programático del señor alcalde han sido incluidos en el Plan de Desarrollo, conservando incluso sus prioridades por las poblaciones de niños menores de 5 años y las madres, continuando con su interés por los servicios prehospitalarios y reforzando su interés por la vinculación de los ciudadanos ya sea al régimen subsidiado o al régimen contributivo.

Sin embargo, en este tema existe una inconsistencia en la información acerca de la línea base del número de personas afiliadas al régimen subsidiado, en la medida en que se toma como base un total de 1.708.000 personas, cuando el número que se encuentra registrado en la encuesta de calidad de vida Bogotá 2007, es de 1.511.385.

Las cifras acerca del desempleo incluidas en el plan no permiten determinar el impacto de esta problemática en las **poblaciones vulnerables**, en cuanto a ingresos y al acceso a los diferentes servicios de salud y educación. Referente a la **población discapacitada** incluye dentro sus metas de ciudad indicadores de discapacidad por edad, pero no plantea nada respecto de la Política Pública de Discapacidad para el Distrito Capital 2007- 2020, lo que impide un correcto seguimiento a esta política y su posterior evaluación.

**“Al rescate de la moral y la ética públicas”**

Los proyectos de alternativas productivas e inclusión de **la población en estado de discapacidad** formulado dentro del objetivo de **Derecho a la Ciudad**, son acordes con lo planteado en la política de inclusión con equidad y dignidad del plan programático del candidato. Sin embargo, no cuentan con los elementos de acción necesarios para lograr una verdadera inclusión para hacer efectiva la política pública en esta materia. En cuanto a la generación de alternativas productivas, el compromiso cumple con una intención de formar 6.000 personas en el sector informal para la generación de ingresos y la atención de 21.000 con alternativas de aprovechamiento de espacio público, pero es mucho menos ambicioso que el plan anterior, en el cual las metas de capacitación eran de 160.000 personas en condiciones de vulnerabilidad y la vinculación de otras 23.000 a oportunidades para la generación de ingresos. Además abandona la gestión para la vinculación de personas en estado de vulnerabilidad a mercados laborales como una posibilidad para el mejoramiento del ingreso de estas personas.

En el tema de **desnutrición** no hay referencia específica en el diagnóstico realizado por la administración, pero en el plan se establecen metas de ciudad referidas al tema, aunque los indicadores no muestran como resultado la reducción de las tasas de desnutrición. El plan formula la entrega de 988.789 apoyos alimentarios diarios entre refrigerios, comidas calientes a colegios, comedores y apoyos alimentarios institucionales (Secretaría Distrital de Integración Social e Idipron), lo que representa un total de 216.826 apoyos adicionales a los ofrecidos por la administración anterior según información con corte a diciembre de 2007.

Frente a la entrega de apoyos, el plan tiene un gran componente asistencialista, que se fundamenta en la desaparición de acciones como la capacitación en hábitos saludables de alimentación. Sólo se contempla la formación de 40.000 personas en prácticas de agricultura urbana, como una de las estrategias con las se pretende enfrentar el problema estructural de ingresos de las poblaciones más vulnerables.

El organismo de control llama la atención sobre este componente de promoción de prácticas de alimentación saludable, que no obstante ser uno de los cuatro ejes estratégicos de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional para 2007-2015, fue minimizado en el actual Plan de Desarrollo.

Una de las grandes inconsistencias del programa “Bogotá sin hambre” fue la falta de resultados sobre los cambios en los índices de desnutrición de los beneficiarios del programa. En el actual plan se establece seguimiento sólo a dos grupos

**“Al rescate de la moral y la ética públicas”**

poblacionales y no a toda la población beneficiaria de los proyectos, sobre los que se formulan metas de entrega de apoyos alimentarios. Es de vital importancia establecer los mecanismos de seguimiento y control que le permitan a la administración presentar resultados de impacto en los índices de nutrición de los beneficiarios.

Las metas de abastecimiento de alimentos, formuladas y no alcanzadas en el anterior Plan de Desarrollo tienen continuidad y espera el organismo de control que esta administración logre con fundamento en lo señalado en la política de seguridad alimentaria, la consolidación del abastecimiento de alimentos en el Distrito.

La problemática de **vivienda**, se soporta principalmente en las cifras del déficit cuantitativo y cualitativo. En el objetivo Ciudad de Derechos se formulan acciones que buscan disminuir el déficit de vivienda a través de proyectos como *Ciudad me acoge* y *Soluciones de vivienda*; sin embargo, cada uno de ellos se formula bajo unidades de medida diferentes –viviendas a construir, soluciones de vivienda ofrecidas, vivienda para población desplazada–, lo que dificulta el seguimiento y control de la política pública.

Por su parte, el objetivo *Derecho a la ciudad* en el marco del programa Alianza por el Hábitat, formula metas tendientes a desembolsar 29.200 subsidios para vivienda nueva y usada y 1.000 microcréditos para adquisición, construcción y mejoramiento de vivienda. El diagnóstico también identifica 10.000 familias cuyas viviendas se encuentran en zonas de alto riesgo, meta que incluida dentro del plan solo se propone solucionar esta problemática en 4.545 familias.

En cuanto a los desarrollos de origen informal no hay coherencia entre los programas que abordan esta realidad, ya que desconocen 1.621 de origen informal en el 2006. Adicionalmente el Plan presenta una meta dirigida a generar 20.000 viviendas de interés social –VIS– a través del macroproyecto Soacha. El plan no muestra acciones tendientes a disminuir la problemática de vivienda en la ciudad de Bogotá.

En temas de **seguridad y convivencia**, el plan incluye metas en proyectos *Bogotá me acoge* y *Atención integral a la población desplazada*, al igual que acciones dirigidas a personas desmovilizadas y sus familias; pero no se evidencian estrategias que convoquen al gobierno nacional para que se realicen intervenciones conjuntas que involucren recursos del gobierno tanto nacional como distrital.

**“Al rescate de la moral y la ética públicas”**

Igualmente, en el tema de **niñez y adolescencia** el diagnóstico no hace referencia específica, ni incluye estadísticas que permitan establecer el alcance de las metas formuladas frente a la problemática de niños y adolescentes de la ciudad; sin embargo, se establecen en él metas de protección contra la explotación laboral infantil.

Para el ente de control resultan de gran importancia las metas formuladas sobre la atención a la primera infancia y la educación inicial, por lo que significan para el desarrollo de los niños las primeras etapas de la vida. No obstante, no es clara la meta referida a la garantía de 41.900 grupos gratuitos en educación inicial. Es importante establecer qué es lo que la administración pretende garantizar. Además, no se evidencian metas para el manejo de la violencia y el abuso sexual contra los niños y adolescentes, mientras que en metas como la vinculación de familias a procesos de orientación y formación no se realiza focalización socio-económica de los grupos objetivo, lo cual dificulta conocer si las acciones están dirigidas sólo a niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad o a todos los niños de la ciudad. Tampoco se presentan líneas base que reconozcan las acciones de administraciones anteriores sobre la problemática de niñez y adolescencia.

En la temática de **malla vial**, el diagnóstico muestra el estado de las vías clasificándolas y cuantificándolas dentro de los parámetros de bueno, regular y malo, mientras que el Plan formula proyectos dirigidos a construir, mantener y rehabilitar malla vial local, rural, arterial e intermedia, sin tener en cuenta los parámetros descritos en el diagnóstico, lo que no permite determinar las vías sujetas a intervención ni se visualiza si las acciones que se adelantarán, tendientes a la mejora o recuperación de vías, se refiere a las mismas que al día de hoy se encuentran en mal estado, incluyendo las recuperadas durante el lapso, para lo cual se asignaron recursos que ascienden a \$2.5 billones para el periodo del plan.

En lo que respecta a **movilidad**, se enfoca a la necesidad de facilitar a la ciudad un medio de transporte masivo adicional a Transmilenio, centrándose en el **Metro** con una visión a largo plazo y acorde con las necesidades de los habitantes, a fin de superar las dificultades de movilidad. Además, articular el tren metropolitano, corredores férreos, organizar Transmilenio, transporte colectivo, estableciendo una tarifa única. Para el efecto el plan plurianual de inversiones 2008-2012 asigna prioritariamente recursos por \$3.5 billones asociados a la meta “contratar la primera fase del proyecto Metro”.

**“Al rescate de la moral y la ética públicas”**

El tema **ambiental** se constituyó en una de las grandes deudas de la administración anterior con la ciudad; la administración en el anteproyecto del plan, hizo un diagnóstico discreto frente a la gran problemática ambiental de la ciudad, donde no se abordan problemas como la contaminación visual y auditiva, manejo de residuos y desechos y tampoco el tema de humedales.

Se diagnostica como problema severo la contaminación del aire que ubica a Bogotá entre las ciudades con más polución. Se formula una meta de ciudad, que da continuidad a lo realizado por la administración anterior, pero no se establecen estrategias nuevas que permitan pensar en cambios radicales en el problema del aire.

Preocupa al organismo de control la formulación en el plan de acciones puntuales pero no se evidencian soluciones de gran incidencia en la transformación de los problemas estructurales que afectan el medio ambiente del Distrito Capital. De hecho, los recursos asignados solo constituyen el 1.02% del total del presupuesto del plan.

Con relación al **Arte, cultura y recreación** el diagnóstico se centra en la gran cantidad de población sedentaria que existe en la ciudad, incluyendo jóvenes y adultos, arrojando un resultado del 61% de bogotanos que no practican ningún deporte. La encuesta bienal de cultura 2007 señala que los ciudadanos de la capital no son usuarios asiduos de las bibliotecas, así como tampoco lectores habituales, ubicando a Bogotá por debajo de los índices de lectura de Barranquilla, Cali y Pereira. En cuanto a las situaciones planteadas el plan formula en el objetivo *Derecho a la Ciudad* programas y metas encaminadas a la construcción de 58 nuevos parques y 17 nuevos equipamientos, incluido el sostenimiento. Las acciones tendientes a mitigar la problemática de bajo índice de lectura se centran en el objetivo *Ciudad de derechos*, a través del programa Educación de calidad, donde se establece la obligatoriedad de incorporar la lectura como actividad curricular en todos los ciclos y áreas de la enseñanza en la totalidad de establecimientos educativos públicos.

## **CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL DESARROLLO HUMANO**

En el marco del objetivo **Ciudad Global** se busca atender la problemática diagnosticada por la administración, relacionada con el deterioro del empleo, tanto en



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**"Al rescate de la moral y la ética públicas"**

cantidad como en calidad, resultado del incremento de la población con dificultades de inserción en el mercado laboral (reinsertados, población desplazada) y las medidas económicas tomadas en el país y que llevaron a la crisis de los 90s. Esta problemática de desempleo es atendida por el programa "**Fomento para el desarrollo económico**", indicando salidas de tipo estructural referidas a la formación de recurso humano, creación de empresas y su financiamiento.

Si bien el objetivo estructurante *Ciudad global* ha sido presentado de manera funcional y coherente con el diagnóstico del plan, hay cifras inconsistentes que es necesario precisar, referidas a la cuantificación del empleo. De otra parte, la formación para el trabajo no se encuentra respaldada con acciones encaminadas a una mejor accesibilidad al mercado laboral. Lo anterior se hace evidente en la meta de ciudad, la cual busca aumentar a 80% la población certificada para el trabajo, más no la vinculación laboral de la misma.

Frente a la generación de empresa, el propósito del programa de incrementar el número de empresas existentes se tiene en cuenta la permanencia de estas en el tiempo, por lo que constituye una acción de largo plazo.

Un aspecto preocupante que se señala en el plan es la ausencia de innovación tecnológica en los procesos productivos del 51% de las empresas manufactureras de la capital y Cundinamarca, si bien no se analiza la incidencia de este hecho, el programa "**Sociedad del conocimiento**" lo desarrolla mediante la meta "atender 700 empresarios por la red de empresarios innovadores". Otros aspectos tenidos en cuenta en el programa son la investigación en salud y botánica y la apropiación social de la ciencia y la tecnología, lo cual no se diagnosticó.

Por otra parte, si bien el diagnóstico cita los antecedentes relacionados con el proceso de integración regional, no analiza la situación actual del mismo. Sin embargo, la formulación del Plan de Desarrollo Bogotá positiva, especialmente mediante el programa "**Región Capital**", recoge la necesidad de continuar con la integración regional que se hizo evidente desde inicios de la década de los noventa y se materializó como mandato constitucional en 1991.

Los programas y metas en materia de integración regional buscan efectos a largo plazo, incluyendo formulaciones estratégicas hasta el 2038, con el fin de que la integración de la ciudad con la región tenga un marco institucional en el cual se

**“Al rescate de la moral y la ética públicas”**

desarrolle, que vaya más allá del período de la actual administración y se potencien las acciones realizadas hasta el momento.

De igual manera, el plan formula acciones tendientes a incrementar el nivel de competitividad de la ciudad región y mantener el liderazgo de acuerdo al plan que presenta la ciudad, a través del programa **Bogotá competitiva e internacional**. Las estrategias adoptadas por la administración distrital en este programa están encaminadas a desarrollar las condiciones necesarias para hacer de Bogotá una ciudad más atractiva para los negocios, la inversión y el turismo y así, mantener su liderazgo a nivel nacional y consolidarse en América Latina.

En consecuencia, se plantean soluciones de continuidad con lo hecho por la administración que termina. También posee líneas base relacionadas con las metas de ciudad, pero su impacto es muy bajo frente a problemas que asume el plan, relacionados con la segregación territorial y económica, el desarrollo humano y el impacto ambiental.

En cuanto a la atención de la problemática del **Río Bogotá**, el Plan presenta un programa específico dentro del objetivo Ciudad Global, con una baja asignación de recursos del orden de \$7.500 millones para el periodo del plan y en forma indirecta, a través del programa Ambiente Vital para la atención de los ríos Salitre, Fucha y Tunjuelo con recursos por \$65.000.3 millones.

El objetivo Ciudad Global concentra 10 metas de ciudad, donde el programa **Bogotá competitiva e internacional** tiene cuatro y Fomento para el Desarrollo Económico, tres. Las metas son mesurables, lo que facilita su seguimiento, siendo este objetivo el que soporta la generación de riqueza; el mismo coloca al Gobierno Distrital como promotor y facilitador de la inversión privada nacional e internacional y el apoyo a Mypimes, pero no evidencia el fortalecimiento del sector público, como lo prometió en el numeral 3, Dinámica con empleo e ingresos de su programa electoral.

El objetivo de **Participación** está dirigido al fortalecimiento de la participación ciudadana señalada por el alcalde como un estilo de gobierno, basado en los derechos y deberes ciudadanos para la construcción, puesta en marcha, seguimiento y control de la política pública. En este sentido el plan avanza de la participación como libre expresión, a un mayor control social de la gestión pública donde los ciudadanos se hagan corresponsables del desarrollo integral de la ciudad.

**“Al rescate de la moral y la ética públicas”**

El programa “Ahora decidimos juntos” refleja la nueva visión de la participación, al igual que el de “Organizaciones y redes sociales”. Pese a lo anterior el diagnóstico solo menciona la situación de los desplazados y la participación para la cultura recreación y deporte, sin tener en cuenta el reconocimiento que se quiere dar en cuanto a las diferencias entre hombres y mujeres y la participación e incidencia que puedan tener los niños y niñas en la formulación de las políticas Públicas,

En la temática referida a la **descentralización**, se señala la falta de acción articulada de los distintos niveles de la administración en lo referente a la planificación y gestión local. Frente a este punto el Plan formula dos programas *Gestión Distrital con Enfoque Territorial*, el cual contiene proyectos orientados a aumentar las inversiones locales y la realización de acuerdos y capacitaciones para una planificación y gestión ambiental articulada que atienda las necesidades particulares de cada localidad; y *Localidades eficaces, eficientes y participativas*, que se estructura en un proyecto denominado *Gobierno Local cercano al ciudadano*, cuyo propósito es fortalecer las alcaldías locales con recurso humano, infraestructura y tecnología, definiendo el ámbito de competencia para hacer más eficiente la planificación, gestión y servicio al ciudadano.

También se resalta la persistencia de los problemas en los temas de Seguridad y Convivencia, frente a los cuales es conveniente continuar el trabajo de la administración anterior en la identificación de las zonas críticas urbanas, para planificar intervenciones integrales frente a la violencia y la delincuencia; así como el fortalecimiento de la policía metropolitana, los espacios locales y distritales de deliberación. En este frente el Plan **Bogotá Positiva** formula como metas de proyectos la articulación de los distintos planes de seguridad dentro del Distrito y el fortalecimiento de las competencias locales de seguridad de las 20 localidades y su entorno inmediato.

Este objetivo estructurante incluye varios proyectos que no se refieren directamente a ninguna problemática identificada en el plan.

En lo que se refiere a la **Gestión pública y transparente** es importante anotar que si bien hay coherencia entre lo planteado en el programa de gobierno y el Plan de Desarrollo, los programas y proyectos suscritos dentro de este objetivo, no presentan una estrategia definida de seguimiento y evaluación de la gestión y medición de impacto de las acciones, a pesar de que una de sus metas es fortalecer el 100% de



**“Al rescate de la moral y la ética públicas”**

los procesos de apoyo a la gestión. Atendiendo esta consideración, **Bogotá sin indiferencia** planteaba en su política de modelo de gestión efectiva y transparente, la necesidad de mejorar la gestión pública en relación con el ciudadano desde tres enfoques: la reducción de trámites, la rendición de cuentas y la participación ciudadana enfocada al control social.

En cuanto al Sistema Distrital de Información, la pasada administración estableció como meta la consolidación del mismo. En este plan se formula como proyecto dentro de “Tecnologías de la información” y su meta es disponer de información y servicios de los 12 sectores de la administración.

El plan anterior señaló como una de las metas dentro del programa Distrital de Servicios a la Ciudadanía, la puesta en funcionamiento de Supercades en seis localidades; el Plan **Bogotá Positiva** suscribe la meta de poner en operación 2 nuevos SuperCades y la reubicación de 2 Cades, de acuerdo con el plan maestro de sedes administrativas.

## **FINANCIACIÓN**

En la exposición de motivos presentada al Concejo de Bogotá, se plantea dentro de la estrategia financiera la construcción de un modelo de sostenibilidad fiscal y financiera, eficiente en el recaudo, en la asignación de recursos, en el manejo del financiamiento y en la ejecución del gasto. Para ello se contará con mecanismos de planeación, gestión, y control fiscal y financiero que aumenten la proporción del gasto flexible para mantener la calificación de riesgo crediticio que garantice la financiación de las inversiones estratégicas de la ciudad.

Bajo los anteriores criterios, la administración del alcalde Moreno Rojas calculó recursos para el Plan de Desarrollo por \$38.8 billones. Cuadros 4 y 5.

**“Al rescate de la moral y la ética públicas”**

**Cuadro No. 4**  
**FINANCIACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO**  
**CONSOLIDADO INVERSIÓN**

(Millones de pesos de 2008)

CONCEPTO	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL	% PART
Administración Central	4.120.469	4.318.740	5.200.227	5.714.636	6.005.179	25.359.251	65,3
Establecimientos Públicos y U.A.E	1.278.322	1.251.944	790.365	723.733	1.217.386	5.261.750	13,5
Empresas Industriales y Comerciales*	2.208.205	1.721.362	1.309.384	750.719	422.592	6.412.262	16,5
Empresas Sociales del Estado*	96.070	103.593	104.887	105.378	105.948	515.876	1,3
Fondos de Desarrollo Local	274.030	259.025	242.058	254.879	270.491	1.300.483	3,3
<b>TOTAL</b>	<b>7.977.096</b>	<b>7.654.664</b>	<b>7.646.921</b>	<b>7.549.345</b>	<b>8.021.596</b>	<b>38.849.622</b>	<b>100</b>

Fuente: Plan de desarrollo

\* Corresponde a ingresos propios

**Cuadro 5**  
**FINANCIACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO**  
**CONSOLIDADO INVERSIÓN POR GRANDES RUBROS**

(Millones de pesos de 2008)

CONCEPTO	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL	% PART
Ingresos Corrientes	2.202.906	2.690.362	3.070.930	3.201.289	3.247.311	14.412.798	37,1
Transferencias	2.841.655	2.784.807	2.819.037	2.682.247	2.458.927	13.586.673	35,0
Recursos de Capital	2.221.221	1.364.488	1.453.059	1.077.616	773.759	6.890.143	17,7
Recursos del Crédito	133.221	259.962	220.603	543.838	1.036.289	2.193.913	5,6
Otros Ingresos (Valorización)	578.093	555.045	83.294	44.356	505.308	1.766.096	4,5
<b>TOTAL</b>	<b>7.977.096</b>	<b>7.654.664</b>	<b>7.646.923</b>	<b>7.549.346</b>	<b>8.021.594</b>	<b>38.849.623</b>	<b>100</b>

Fuente: Plan de desarrollo

El monto calculado resulta superior en el 46,7%<sup>2</sup> a lo contemplado en el plan anterior (a pesos de 2008), lo cual evidencia la magnitud de recursos necesarios para financiar el nuevo .

La tendencia histórica, muestra que la inversión absorbe en promedio el 73% de los ingresos, mientras el restante se orienta a funcionamiento 21% y servicio de la deuda 6%. Con el nuevo plan la administración se obliga a ser muy creativa y eficiente para elevar considerablemente el recaudo, pues en conjunto se estarían demandando recursos aproximados de \$53 billones. Es decir, la estrategia financiera debe contemplar la capacidad de generar recursos para financiar el plan de Inversiones, el

<sup>2</sup> El valor del plan "Bogotá sin Indiferencia", aprobado en el 2004 ascendió a \$21.892.727 millones.

**“Al rescate de la moral y la ética públicas”**

funcionamiento administrativo y operativo, garantizar el gasto recurrente de las nuevas obras y atender el servicio de la deuda.

**Administración central**

La administración central es responsable de financiar el 65,3% del plan por \$25.4 billones, situación dada en su carácter de recaudadora de tributos y de las transferencias provenientes de la nación. Los establecimientos públicos y las unidades administrativas especiales participan con el 13,5%, las empresas industriales con el 16,5%, los hospitales y los Fondos de Desarrollo Local con el 4,6%. Ver cuadros 4 y 5.

Según el proyecto, la administración central debe contribuir en la financiación total del plan con el 72,7% de los ingresos corrientes, 67% de las transferencias y 52% de los recursos de capital<sup>3</sup>, lo que ratifica la importancia de este nivel de gobierno en la financiación total.

En el cuadro 4 se observa la composición de las fuentes de ingreso de la administración central que destina a la inversión.

Cuadro 6  
FINANCIACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO  
ADMINISTRACIÓN CENTRAL INVERSIÓN POR GRANDES RUBROS

(Millones de pesos de 2008)

CONCEPTO	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL	% PART
Ingresos Corrientes	1.544.225	1.795.144	2.211.625	2.393.502	2.535.996	10.480.492	41,3
Transferencias	1.757.728	1.770.814	1.842.567	1.857.155	1.870.805	9.099.069	35,9
Recursos de Capital	685.295	492.820	925.432	920.141	562.089	3.585.777	14,1
Recursos del Crédito	133.221	259.962	220.603	543.838	1.036.289	2.193.913	8,7
<b>TOTAL</b>	<b>4.120.469</b>	<b>4.318.740</b>	<b>5.200.227</b>	<b>5.714.636</b>	<b>6.005.179</b>	<b>25.359.251</b>	<b>100</b>

Fuente: Plan de desarrollo

Con el objetivo de mirar la viabilidad de la consecución de los recursos que financian la gestión de la administración central, se cruzó la información<sup>4</sup> con el comportamiento histórico. El resultado muestra el peso que adquieren los tributarios en la financiación<sup>5</sup>, los recursos de capital (sin crédito) caen debido a que no se tiene

<sup>3</sup> Relación del Cuadro 1 con el Cuadro 3.

<sup>4</sup> Proyección plan financiero administración central, establecimientos públicos. abril 30 de 2008.

<sup>5</sup> Entre los años 2005 a 2007 los tributarios aportaron alrededor del 45% de los ingresos de la administración central, para la vigencia del nuevo plan estarán entre el 53% y 56%.

**“Al rescate de la moral y la ética públicas”**

contemplado recursos extraordinarios como reducciones de capital de empresas y los recursos de crédito se incrementan hacia el final del periodo. Gráfica 1.

Gráfica 1



Fuente: Estadísticas fiscales y plan de desarrollo

Si bien la administración sustenta varias estrategias para mejorar el ingreso tributario<sup>6</sup>, este ente de control considera muy optimistas los cálculos de recaudo, dado que el incremento se aleja de la tendencia histórica y de las expectativas de crecimiento de la economía y puede afectar los programas contemplados por los problemas que se explican a continuación.

En el impuesto de industria comercio y avisos recae el crecimiento del ingreso corriente. Este tributo grava los ingresos netos, es decir, está ligado directamente al comportamiento de la economía y las vicisitudes de los mercados. Para el periodo 2008 – 2012 se espera un crecimiento promedio anual del 6,8% en términos reales, lo cual supone que el PIB debería moverse en el mismo sentido, situación que no es

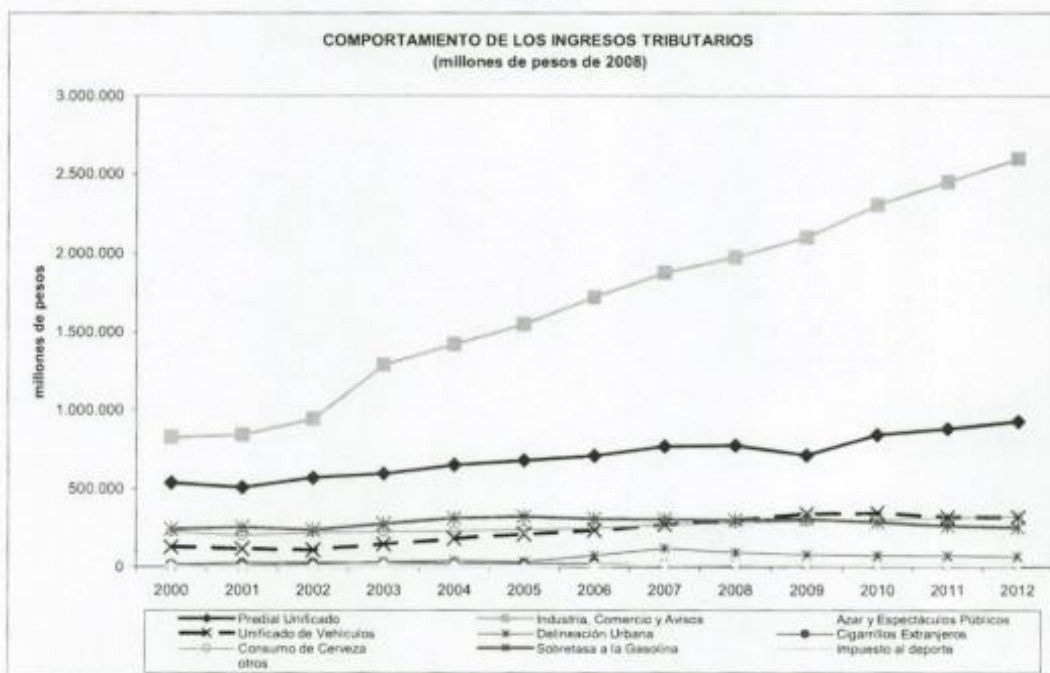
<sup>6</sup> Consolidación del modelo de cultura tributaria y de servicio, simplificación tributaria, control a la evasión y la morosidad, nuevos esquemas de financiación y fortalecimiento de los ingresos tributarios.

**“Al rescate de la moral y la ética públicas”**

clara por las tendencias actuales del mercado interno, revaluación, actividad inmobiliaria, industrial y de servicios<sup>7</sup>.

En el impuesto predial se esperan crecimientos a partir del 2010 por efecto de nivelación tarifaria; sin embargo, el promedio de aumento anual es del 3.8%, en términos reales, lo cual se acerca más a las proyecciones de crecimiento de la economía. Gráfica 2.

Gráfica 2



Fuente: estadísticas fiscales, ejecución de la Administración Central

Dentro del componente del recaudo se incluyen \$1.9 billones por gestión para enfrentar los niveles de evasión y elusión. El interrogante en este punto es si aún hay tanto margen para alcanzar este monto y qué nuevas iniciativas se van a utilizar. En los gobiernos anteriores se han realizado esfuerzos importantes para disminuir la

<sup>7</sup> Según la Cámara de Comercio, del área licenciada creció en 2006 en el 46% respecto de 2005, pero en 2007, el crecimiento cayó al 17,7%. De acuerdo, con una encuesta de Fedesarrollo realizada para el primer bimestre de 2008, a los comerciantes, se identificó como el principal problema una baja de la demanda.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**“Al rescate de la moral y la ética públicas”**

cartera<sup>8</sup>, que han generado que las estimaciones de ingreso sean superadas en las vigencias anteriores, por lo tanto será difícil bajar los niveles de evasión mucho más allá de lo conseguido hasta el momento.

Igualmente, la administración planea recaudar \$1.7 billones, como ingresos adicionales<sup>9</sup> a través de cambios en los tributos, tasas y contribuciones y eliminación de exenciones. En los primeros con estrategias como: nivelación tarifaria predial<sup>10</sup>; modificación del ICA, incremento a la sobretasa del ACPM., aumento en un punto de la tarifa de avisos por eliminación del impuesto de publicidad exterior visual dado los actuales índices de evasión<sup>11</sup>. Si bien la gestión en estos puntos, puede mejorar el recaudo, no es clara su realización, ya que depende de otras instancias, como la aprobación en el Concejo de Bogotá. Además se debe enfrentar la presión de los gremios y de la ciudadanía que tiene en su mente la promesa electoral de no incrementar los impuestos.

Actualmente cursan iniciativas parlamentarias para modificar el predial y la sobretasa a la gasolina, que afectarían significativamente el ingreso. En el primer caso, se propone un límite al avalúo catastral, que es la base gravable del impuesto predial; el avalúo no podrá ser inferior al 40% del valor comercial, pero tampoco superior al 75% del mismo, con esto se afecta directamente el recaudo. En el segundo se escuchan voces de desligar la tarifa de la sobretasa a la gasolina del precio del galón, dado el aumento continuo de precio al público por la eliminación de subsidios y porque está ligado al precio internacional, situación que ha roto todas las predicciones e impacta directamente la inflación en el país, con los efectos en la canasta familiar.

Por el cobro de alumbrado público se estiman \$434.000 millones, valor que debe ser asumido por todos los bogotanos, sin embargo proyectos similares se han presentado sin éxito a discusión en el Concejo de Bogotá. Según la Secretaría de Hacienda Distrital, el índice de presión fiscal y la tributación per cápita es mayor en el Distrito Capital frente a las otras grandes ciudades de Colombia, hecho que unido a factores políticos, puede afectar la aprobación de estas iniciativas. De lograrse

<sup>8</sup> Estrategias como: pacto por el tesoro, arreglo a morosos, cultura tributaria han hecho que el nivel de evasión en predial baje de 24% en el 2002 al 11% en el 2006, en vehículos bajo del 15% al 8% y en ICA del 18% al 11%.

<sup>9</sup> Denominados acciones y/o estrategias.

<sup>10</sup> La administración aduce que la tarifa efectiva esta por debajo de ciudades como Medellín o Cali.

<sup>11</sup> Según declaraciones de la Secretaría del Medio Ambiente más del 95% de la publicidad exterior en el Distrito es ilegal. *El Tiempo*, 9 de mayo de 2008.

**“Al rescate de la moral y la ética públicas”**

cambios en el ICA puede ocasionar efectos como la reubicación de empresas fuera de la ciudad<sup>12</sup> y por tanto afectar las metas de recaudo.

Las transferencias de la nación crecen según la ley; se van a recibir \$8.8 billones por el sistema general de participaciones en el periodo 2008 – 2012, distribuidos en: \$5.8 billones educación, \$2.1 billones para salud, \$512.508 millones para propósito general, \$349.215 millones para agua potable, \$21.504 millones destinados a restaurantes escolares y \$41.806 millones, para Río Bogotá. Si bien en la ley se crearon bolsas específicas para atender agua potable y se destinaron recursos para el Río Bogotá, no se visualizan los incrementos que puedan coadyuvar en la recuperación del río. Gráfica 3.

Transferencias de la nación para el metro no se contemplan en el horizonte del plan, dado que la nación aduce que tiene comprometidos en vigencias futuras los recursos destinados para los sistemas de transporte masivo hasta el año 2016, como se expresó en las reuniones sostenidas entre los gobiernos nacional y distrital.

Gráfica 3



Fuente: estadísticas fiscales, ejecución de la Administración Central

<sup>12</sup> Varias industrias se han trasladado a los municipios cercanos, que ofrecen menores tarifas en ICA y exenciones en impuestos. Además se están creando zonas francas en los municipios de Cota y Tocancipá

**“Al rescate de la moral y la ética públicas”**

Una incógnita por resolver es a qué corresponden los recursos de capital estimados en \$3.6 billones, dado que en el plan financiero de la administración central se proyectan solo \$2.9 billones que corresponden a \$1.9 billones por utilidades y dividendos de empresas, \$380.880 millones por rendimientos financieros, \$100.000 millones por venta de activos y \$325.864 millones por otros recursos de capital que no están discriminados.

En cuanto a los recursos de crédito el plan contempla \$2.1 billones, pero en el plan financiero de la administración central se registran \$3.4 billones, de los cuales la Secretaría de Hacienda debe gestionar y contratar con garantías propias \$1.4 billones y con aval de la nación \$1.9 billones.

Los indicadores de ley tendrían el siguiente comportamiento:

Cuadro No. 6

COMPORTAMIENTO DE LOS INDICADORES DE ENDEUDAMIENTO 2008-2012  
millones de pesos de 2008

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>1. Ingresos corregidos</b>	<b>4.552.166</b>	<b>5.943.414</b>	<b>5.927.482</b>	<b>6.166.445</b>	<b>6.356.038</b>	<b>6.574.382</b>
Tributarios	2.695.000	3.786.447	3.857.750	4.019.473	4.188.656	4.387.304
No Tributarios	83.000	246.369	238.918	244.405	250.227	256.273
Transferencias	1.715.166	1.757.728	1.770.814	1.842.567	1.857.155	1.870.805
Recursos del Balance y Rendimientos Financieros	59.000	152.870	60.000	60.000	60.000	60.000
<b>2. Gastos corrientes</b>	<b>2.119.471</b>	<b>2.707.416</b>	<b>2.686.062</b>	<b>2.764.106</b>	<b>2.773.452</b>	<b>2.780.726</b>
Gastos de Funcionamiento	377.000	460.911	460.911	460.911	460.911	460.911
Transferencias	472.000	719.125	682.698	692.124	690.239	688.652
Gastos de Funcionamiento en Inversión	1.270.471	1.527.380	1.542.453	1.611.071	1.622.302	1.631.163
<b>3. Ahorro operacional</b>	<b>2.432.695</b>	<b>3.235.998</b>	<b>3.241.420</b>	<b>3.402.339</b>	<b>3.582.586</b>	<b>3.793.656</b>
IPC esperado	4,0%	4,5%	3,3%	3,0%	3,0%	3,0%
<b>Ingresos corregidos</b>	<b>4.734.253</b>	<b>6.270.302</b>	<b>6.105.306</b>	<b>6.351.438</b>	<b>6.546.719</b>	<b>6.771.613</b>
<b>Ahorro operacional corregido</b>	<b>2.530.003</b>	<b>3.381.618</b>	<b>3.354.870</b>	<b>3.504.409</b>	<b>3.690.064</b>	<b>3.907.466</b>
Intereses Causados y pagados a 31 dic. (1)	269.587	251.090	249.776	247.809	237.668	285.571
Saldo de Deuda Interna y Externa Año siguiente	2.308.752	2.441.973	2.701.935	2.922.538	3.466.376	4.502.665
1. Recursos del crédito Proyectados		<b>277.203</b>	<b>585.359</b>	576.861	<b>665.233</b>	<b>1.261.397</b>
2. Amortización Proyectadas		143.982	325.397	356.258	121.395	225.108
3. Endeudamiento neto (1-2)		133.221	259.962	220.603	543.838	1.036.289
<b>Indicadores Ley 358/97</b>						
<b>Solvencia Intereses /Ahorro operacional</b>	<b>5,7%</b>	<b>10,7%</b>	<b>7,4%</b>	<b>7,4%</b>	<b>7,1%</b>	<b>6,4%</b>
<b>Sostenibilidad saldo deuda/Ingresos corrientes</b>	<b>44,4%</b>	<b>51,6%</b>	<b>43,1%</b>	<b>47,9%</b>	<b>54,6%</b>	<b>68,8%</b>

(1) Apartir del 2008, los saldos de la deuda se calculan incrementandole al saldo anterior, el endeudamiento neto de cada año.  
Nota: Los datos del periodo 2008-2012 se tomaron del Plan financiero.

El indicador promedio de sostenibilidad durante el periodo es del 53,2%, mientras que el de solvencia sería del 7,8%, es decir las proyecciones de ingresos soportarían la financiación de los nuevos créditos. Sin embargo, se debe tener en cuenta que las contrataciones que se realicen en dólares se verán afectadas por la variación de la tasa de cambio y en el supuesto que se revierta el fenómeno de revaluación del peso frente al dólar, se afectarían los indicadores señalados.



**“Al rescate de la moral y la ética públicas”**

De acuerdo a las estimaciones se observa que el valor por costos financieros del endeudamiento es relativamente bajo; en ninguna de las vigencias supera el 10%, cuando el margen permitido por la ley es del 40%. Por el contrario, el crecimiento del saldo de la deuda es progresivo y pasa del 44,4% en el 2007 al 68,8% en el 2012, dado que las amortizaciones proyectadas no estarían disminuyendo el saldo y si se continúa con esta tendencia, para el 2015 el indicador de sostenibilidad estaría por encima del 80% lo que superaría el techo que establece la Ley 358 de 1997.

Es necesario señalar que durante el periodo 2008-2012 sólo se amortizaría el 34,8% de la nueva deuda adquirida, comprometiendo las finanzas de la ciudad en las siguientes vigencias. Por tanto, es indispensable que la administración presente el plan de pagos de los nuevos créditos adquiridos y las vigencias que comprometen. Igualmente, las proyecciones de amortización, incluyendo las obligaciones ya contraídas que a 31 de diciembre de 2007 fueron de \$2.308.752 millones.

Al realizar un comparativo entre las proyecciones del plan financiero y las incluidas en el presupuesto 2008 dentro del marco fiscal de mediano plazo (MFMP), se observa que existen diferencias importantes entre los dos documentos, en cuanto al estimativo de los recursos destinados al servicio de la deuda; mientras que el plan financiero señala que se requieren \$2.4 billones durante el periodo, el MFMP los calcula en \$3.4 billones, con una diferencia promedio anual de \$195.893 millones durante el periodo, que debe ser aclarada por la administración, porque implicaría una recomposición de la deuda.

Cuadro No. 7

RECURSOS DESTINADOS AL SERVICIO DE LA DEUDA  
Millones de pesos de 2008

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos totales según MFMP	6.030.453	6.134.265	6.337.958	6.716.787	6.833.135
Servicio de la deuda como % de los ingresos totales (*)	9,0%	12,3%	12,7%	8,7%	10,8%
<b>Servicio de la deuda (Amortiz. mas intereses) MFMP</b>	<b>540.329</b>	<b>754.515</b>	<b>804.287</b>	<b>584.360</b>	<b>740.029</b>
Servicio de la Deuda según plan financiero	395.072	575.173	604.067	359.063	510.679
<b>Diferencia</b>	<b>145.257</b>	<b>179.342</b>	<b>200.220</b>	<b>225.297</b>	<b>229.350</b>

(\*) Sin incluir recursos del crédito

Fuente: proyecto de presupuesto 2008 Pág. 71 y 75.

### Establecimientos públicos

Dentro del esquema de generación de recursos de los establecimientos públicos el rubro más importante es el de valorización por \$2 billones, que aporta la tercera



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

**“Al rescate de la moral y la ética públicas”**

parte de los recursos propios. Sin embargo es de aclarar que estos ya están destinados a obras específicas<sup>13</sup>, por tanto no podrán financiar nuevas iniciativas en Bogotá Positiva. Las rentas contractuales aportan el 16,1% y las participaciones el 14,1%, con crecimientos anuales moderados, dentro de los márgenes históricos. Cuadro 6.

En total los recursos propios de los establecimientos aportarían \$5.9 billones, los cuales representan en promedio el 40% de sus necesidades<sup>14</sup>, el 60% debe ser transferido de la administración central, es decir que en conjunto deben contar con \$14.9 billones para cubrir inversión y funcionamiento. Esto muestra la dependencia de estos entes y la presión que ejercen sobre la administración central.

Queda por clarificar los componentes de los otros recursos de capital que participan del 5,7% de los ingresos propios. Además, los recursos por estampilla de la Universidad Distrital contemplados en el Acuerdo 53 de 2002, no han sido recibidos por la universidad, debido al incumplimiento del plan de desempeño, lo que ha afectado seriamente la inversión de esta institución.

Cuadro No. 8  
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS, UNIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECIALES  
Y UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FINANCIACIÓN - RECURSOS PROPIOS 2008-2012

Miliones de pesos de 2008

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012	Total	partic. %
<b>Ingresos Corrientes</b>	1.053.011	1.022.704	548.472	514.526	978.162	4.116.875	69,3
Tributarios	49.570	24.038	23.922	23.922	23.922	145.374	2,4
Estampilla Universidad Distrital	49.570	24.038	23.922	23.922	23.922	145.374	2,4
No Tributarios	1.003.441	998.666	524.550	490.604	954.240	3.971.501	66,8
Multas	639	370	358	347	337	2.051	0,0
Rentas contractuales	173.823	194.185	193.161	198.176	197.809	957.154	16,1
Contribuciones	625.947	601.836	129.745	90.807	551.760	2.000.095	33,7
Participaciones	168.661	167.839	167.028	167.028	167.028	837.584	14,1
Fondo cuenta pago compensatorio	2.723	1.928	1.919	1.919	1.919	10.408	0,2
Aporte afiliados	12.758	12.635	12.574	12.574	12.574	63.115	1,1
Otros no tributarios	18.890	19.873	19.765	19.753	22.813	101.094	1,7
<b>Transferencias</b>	174.967	191.555	182.987	192.682	180.223	922.414	15,5
Otras Nación	174.967	191.555	182.987	192.682	180.223	922.414	15,5
<b>Recursos de capital diferentes a crédito</b>	449.775	110.405	130.065	84.983	126.439	901.667	15,2
Rendimientos financieros	37.621	41.100	61.448	15.976	59.802	215.947	3,6
Recursos del balance	297.491	13.007	12.590	12.980	10.611	346.679	5,8
Excedentes financieros	652	356	354	354	354	2.070	0,0
Otros de capital	114.011	55.942	55.673	55.673	55.672	336.971	5,7
<b>Total recursos propios</b>	<b>1.677.753</b>	<b>1.324.664</b>	<b>861.524</b>	<b>792.191</b>	<b>1.284.824</b>	<b>5.940.956</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Secretaría de Hacienda

<sup>13</sup> Acuerdo 180 de 2005

<sup>14</sup> Cálculos basados en el comportamiento histórico.

“Al rescate de la moral y la ética públicas”

## Empresas

Frente a los recursos que van aportar las empresas industriales y comerciales para la financiación del Plan de Desarrollo, se espera que el 84% se cubra con recursos propios y el resto provendrá de transferencias de la administración central. Se infiere de las proyecciones que la capacidad de generación de recursos para el plan a través de los ingresos propios es limitada y puede afectar el desarrollo en los sectores a los que pertenecen, principalmente hábitat. Cuadro 7.

Cuadro No. 9  
EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL DISTRITO  
FINANCIACIÓN 2008 - 2012

Miliones de pesos de 2008

Entidad	2008	2009	2010	2011	2012	Total
<b>Empresa de Acueducto y Alcantarillado</b>	491.512	491.327	430.036	370.445	283.199	2.066.519
Transferencias Administración Central	71.774	82.551	75.046	75.297	75.556	380.224
Recursos Propios	419.738	408.776	354.990	295.148	207.643	1.686.295
<b>Transmilenio</b>	1.614.898	1.147.989	797.974	298.956	53.314	3.913.131
Transferencias Administración Central	164.161	172.289	161.914	19.231	19.230	536.825
Recursos Propios	1.450.737	975.700	636.060	279.725	34.084	3.376.306
<b>Metrovivienda</b>	44.353	22.025	26.731	26.731	26.731	146.571
Transferencias Administración Central	2.069	2.069	2.069	2.069	2.069	10.345
Recursos Propios	42.284	19.956	24.662	24.662	24.662	136.226
<b>Canal Capital</b>	23.642	13.687	13.312	13.256	13.016	76.913
Transferencias Administración Central	9.000	9.000	9.000	9.000	9.000	45.000
Recursos Propios	14.642	4.687	4.312	4.256	4.016	31.913
<b>Empresa de Renovación Urbana</b>	31.156	45.901	40.901	40.901	45.901	204.760
Transferencias Administración Central	10.901	10.901	10.901	10.901	10.901	54.505
Recursos Propios	20.255	35.000	30.000	30.000	35.000	150.255
<b>Lotería de Bogotá</b>	437	433	431	431	431	2.163
Transferencias Administración Central	0	0	0	0	0	0
Recursos Propios	437	433	431	431	431	2.163
<b>Aguas de Bogotá</b>	2.207	0	0	0	0	2.207
Transferencias Administración Central	0	0	0	0	0	0
Recursos Propios	2.207	0	0	0	0	2.207
<b>Gran Total</b>	<b>2.208.205</b>	<b>1.721.362</b>	<b>1.309.385</b>	<b>750.720</b>	<b>422.592</b>	<b>6.412.264</b>
<b>Total Transferencias</b>	<b>257.905</b>	<b>276.810</b>	<b>258.930</b>	<b>116.498</b>	<b>116.756</b>	<b>1.026.899</b>
<b>Total Recursos Propios</b>	<b>1.950.300</b>	<b>1.444.552</b>	<b>1.050.455</b>	<b>634.222</b>	<b>305.836</b>	<b>5.385.365</b>

Fuente: Secretaría de Hacienda

El total de recursos que requerirán las empresas para su operación (funcionamiento, servicio de la deuda e inversión) se estima en \$10 billones<sup>15</sup> para el horizonte del plan, monto que debe ser cubierto en su mayor parte con sus propios ingresos.

<sup>15</sup> Se tomó como parámetro el que la inversión participa en el 60% del total del presupuesto del conjunto de empresas industriales y comerciales.

**“Al rescate de la moral y la ética públicas”**

De las empresas sociales del estado tampoco se puede esperar generación de excedentes que financien el plan. Sus ingresos propios apenas se mantendrán en los niveles actuales, de acuerdo con las estimaciones.

### **CONSIDERACIONES GENERALES**

Para continuar con el avance económico, social y de infraestructura de la ciudad, es innegable la consecución de recursos cuantiosos para su financiación. Es indispensable recapacitar sobre la coyuntura interna y externa que afecta las variables macroeconómicas utilizadas para calcular los ingresos. Es claro, según los entendidos, que se avanza a una desaceleración de la economía nacional, agudizada por los problemas de la economía norteamericana, los precios del petróleo, la caída de la construcción, los inconvenientes con el vecindario y la crisis institucional del gobierno nacional.

El incremento promedio anual del 10,7% en los ingresos corrientes en términos reales, se aleja de las expectativas de crecimiento económico, creando serias dudas sobre la estrategia financiera. Estos recursos están atados al comportamiento de la actividad económica de la ciudad y a la gestión ante diferentes instancias para el cambio de la estructura tarifaria de los impuestos.

Tomando en cuenta los puntos anteriores, son claras las dificultades de financiación del plan, pues no hay certeza sobre la consecución efectiva de \$4.9 billones que corresponden a: gestión tributaria por \$1.9 billones, recursos adicionales por \$1,7 billones (incluye el cobro del alumbrado público) y recursos de capital de la administración central por \$1.0 billón (sin crédito) y otros recursos de capital en los establecimientos públicos por \$0.3 billones.

De igual manera, las dificultades de financiación no se solucionan con la inclusión de los recursos propios de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociales del estado, pues su margen es muy limitado de acuerdo con las proyecciones.

Este ente de control considera que las estrategias financieras planteadas en este Plan de Desarrollo, **no aseguran plenamente la generación del nivel de recursos para financiar el proyecto por \$38.8 billones**, el funcionamiento y el servicio de la deuda. Lo anterior obliga a la administración a mejorar su gestión de generación de recursos sostenibles en el tiempo, a ajustar los gastos a sus niveles mínimos de

**“Al rescate de la moral y la ética públicas”**

crecimiento, negociar con todos los actores los cumplimientos de las estrategias planteadas; en caso contrario sería necesario recortar algunos proyectos.

Finalmente, se debe estar vigilante de las iniciativas parlamentarias que puedan poner en peligro la estructura financiera del Distrito, pues se corre el riesgo de afectar la inversión y el desarrollo de una Bogotá positiva.

Queda en estos términos hecho el pronunciamiento sobre el plan **Bogotá positiva para vivir mejor.**