

**PAE VIGENCIA 2006  
DIRECCIÓN DE DESARROLLO LOCAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
SUBDIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN  
INFORME DE GESTIÓN DEL SECTOR LOCAL - INGEL.  
VIGENCIA 2005.**

TIPO DE PRODUCTO: INFORME SECTORIAL

RESPONSABLE: NESTOR ENRIQUE RODRIGUEZ BLANCO

**ELABORADO POR:**

<u>CARLOS HUMBERTO IBAÑEZ R.</u>	<u>Subdirector Fiscalización</u>	_____
<b>NOMBRE</b>	<b>CARGO</b>	<b>FIRMA</b>

**REVISADO Y APROBADO POR:**

<u>NESTOR ENRIQUE RODRIGUEZ BLANCO</u>	<u>Director</u>	_____
<b>NOMBRE</b>	<b>CARGO</b>	<b>FIRMA</b>

**FECHA DE ELABORACIÓN:**    **DIA:** 29    **MES:** 06    **AÑO:** 2006

**FECHA DE APROBACIÓN:**    **DIA:** 30    **MES:** 06    **AÑO:** 2006

**NUMERO DE FOLIOS:**            88

INFORME DE GESTION DEL SECTOR LOCAL  
VIGENCIA 2005

(Informe Obligatorio)

Contralor de Bogotá, D. C.

Óscar González Arana

Contralor Auxiliar

Óscar Alberto Molina Garcia

Director Sector Desarrollo Local y  
Participación Ciudadana

Néstor Enrique Rodríguez Blanco

Subdirector de Fiscalización

Carlos Humberto Ibáñez Rodriguez

Subdirector de Participación  
Ciudadana

Guido Alberto Bonilla Pardo

Equipo de Análisis Sectorial

Armando Rodríguez Angel

## CONTENIDO

	Página
INTRODUCCIÓN	4
PRESENTACIÓN	6
1. DIAGNÓSTICO GENERAL DEL SECTOR	7
1.1 ANTECEDENTES DE LAS LOCALIDADES EN BOGOTA	8
1.2 ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL DE LAS LOCALIDADES	13
1.3. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PLAN DE DESARROLLO LOCAL	19
2. RESULTADOS DE LA GESTIÓN LOCAL VIGENCIA 2005	24
2.1. CONCEPTO DE GESTIÓN Y RESULTADOS	25
2.2. EVALUACION DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO	28
2.3. GESTION PRESUPUESTAL	35
2.4 PLAN DE DESARROLLO LOCAL	45
2.5 BALANCE SOCIAL	73
3 CONCLUSIONES	84

## INTRODUCCION

La Contraloría de Bogotá, en desarrollo de su función constitucional y legal, y con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y Ley 42 de 1993, realizó la evaluación de la gestión fiscal de las localidades de la vigencia fiscal de 2005. Dicha evaluación se fundamenta en el análisis de los planes de desarrollo local, en los resultados presupuestales alcanzados por los Fondos de Desarrollo Local y en los informes de auditoría gubernamental con enfoque integral presentado por la Contraloría en desarrollo del Plan de Auditoría Distrital – PAD 2006 Fase 1.

Así mismo, se han tenido en cuenta algunas de las estadísticas contenidas en la encuesta de Calidad de Vida elaborada por el DANE y el Departamento Administrativo de Planeación Distrital en el año 2003.

El plan de desarrollo local fue diseñado con el propósito de armonizar la política pública de las localidades del Distrito con el contenido programático del Plan de Desarrollo Distrital y el avance económico y social de la población, razón por la cual dichos planes locales presentan el mismo contenido, la misma temática y similares objetivos y programas a los establecidos en el Plan de Desarrollo Distrital.

No hay duda que los avances y logros de los planes de desarrollo local deben ser objeto de seguimiento y evaluación con el fin de determinar el grado de cumplimiento de los mismos, de tal forma que la administración pueda diseñar los mecanismos tendientes a corregir las falencias y lograr el fin general que se propuso en el plan de gobierno correspondiente.

El presente informe pretende sintetizar la evaluación del Plan de Desarrollo “Bogotá sin Indiferencia, un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión”, del periodo 2005, a partir de la información contenida en la cuenta anual de gestión presentada a la Contraloría de Bogotá D.C. por las Localidades del Distrito y las Unidades Ejecutivas de las Localidades – UEL – y con base en los informes de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, presentados por los grupos de auditoría de las localidades, en cumplimiento del Plan de Auditoría Distrital – PAD 2006 Fase I-, en el cual se incluyeron 10 localidades para ser auditadas en la citada fase así: San Cristóbal, Bosa, Ciudad Bolívar, Engativá, Kennedy, Puente Aranda, Rafael Uribe Uribe, Suba, Usme y Fontibón.

Los planes de desarrollo local que se evalúan fueron aprobados en el año 2004 mediante Acuerdo Local expedido por la Junta Administradora Local respectiva, guardando la debida coherencia con el Plan de Desarrollo Distrital, el cual se

expidió a través del Acuerdo 089 de mayo 30 de 2004, del Concejo de Bogotá. Dichos planes iniciaron su ejecución en el segundo semestre de 2004.

El informe que se presenta a continuación inicia con un diagnóstico general de las localidades del Distrito, en el cual se presentan algunos antecedentes legales del proceso de descentralización territorial que se ha surtido en el sector local, hasta la Constitución Política de 1991, así como la asignación de recursos públicos que en la actualidad se destinan hacia el sector.

El segundo capítulo se dedica al análisis de los resultados de la gestión local en la vigencia 2005, en el cual se incluyen las deducciones a que llegaron los diez (10) grupos auditores que examinaron las cuentas de las localidades auditadas, en cuyos informes de auditoría gubernamental con enfoque integral se encierran los conceptos sobre la gestión, el dictamen a los estados contables, la calificación del sistema de control interno y el concepto sobre el fenecimiento.

De la misma forma, se introduce el análisis del plan de desarrollo local y el informe sobre la gestión presupuestal de las localidades para culminar con las conclusiones generales sobre la gestión local de la vigencia 2005.

## PRESENTACION

La evaluación de la gestión de las localidades en el año 2005, se fundamenta en el seguimiento a los planes de desarrollo local, a sus logros y limitaciones, con base en el análisis del comportamiento presupuestal de la vigencia. Para tales efectos, se han tenido en cuenta los resultados mostrados en los informes de auditoría gubernamental con enfoque integral que se presenten en cumplimiento del PAD 2006 Fase 1<sup>1</sup>.

Los planes de desarrollo fueron diseñados para cumplir con un plan de gobierno que recoge la voluntad del gobernante y de los ciudadanos que lo eligieron libremente, en ejercicio del poder democrático que caracteriza nuestro ordenamiento jurídico. Además de ser un procedimiento para realizar acciones públicas, los planes necesitan ser evaluados en forma periódica para medir su cumplimiento.

Para tales efectos, la Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana ha tenido en cuenta algunos indicadores de gestión, que permiten evaluar la gestión desarrollada por los entes locales, conforme a lo establecido en el Acuerdo 67 de 2002, expedido por el Concejo de Bogotá D.C.

Adicionalmente, existen cifras oficiales a nivel de las localidades que son de importancia en el presente informe, dado que contienen los elementos necesarios para identificar los diversos problemas que aquejan al sector; esta información se encuentra detallada en la encuesta de calidad de vida realizada por el DAPD y el DANE<sup>2</sup>, a partir de la cual se han elaborado estadísticas, algunas de las cuales han sido tenidas en cuenta en este informe.

El sector local en Bogotá se caracteriza por contar con las bases jurídicas necesarias para lograr un verdadero desarrollo autónomo, pero con limitaciones en los renglones de la autodeterminación de sus recursos y de la toma de decisiones autónomas que le impiden desarrollar un verdadero proceso de descentralización, dada la dependencia que presentan las localidades del sector central distrital.

Estas limitantes en la descentralización impiden un adecuado desarrollo político – administrativo de las localidades, a pesar que es allí en donde confluyen la

---

<sup>1</sup> Para la primera fase de la auditoría, el PAD 2006 programó la realización de diez (10) auditorías en la modalidad regular a igual número de Fondos de Desarrollo Local así: San Cristóbal, Usme, Bosa, Kennedy, Fontibón, Engativá, suba, Barrios Unidos, Puente Aranda y Ciudad Bolívar.

<sup>2</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE. Departamento Administrativo de Planeación Distrital encuesta de calidad de vida 2003 – resultados para el distrito capital y sus localidades

totalidad de la política pública que se aplica en la Ciudad y que se estructura a partir de los planes de desarrollo.

Se destaca el esfuerzo de la actual administración para unificar el contenido programático de los planes de desarrollo de las localidades con el Plan de Desarrollo Distrital “Bogota Sin Indiferencia, Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión”, de tal manera que se han contextualizado similares ejes, programas y metas tanto a nivel local como a nivel general del Distrito.

Es por esta razón que el presente informe identifica en forma clara los cuatro elementos fundamentales del Plan de Desarrollo Distrital siendo ellos: el Eje Social, el Eje Urbano Regional, el Eje de Reconciliación y el Objetivo Gestión Pública Humana.

Cada uno de ellos, es objeto de evaluación tanto en su parte operativa en relación con el nivel de cumplimiento de sus metas y objetivos como en los aspectos presupuestales, para las diez localidades seleccionadas.

## **1. DIAGNOSTICO GENERAL DEL SECTOR**

El Sector de las localidades en Bogotá tiene una connotación especial que requiere de un alto grado de contextualización con el fin de entender la dinámica y el accionar político y administrativo de las distintas localidades de la capital. Es allí en donde confluyen todas las acciones públicas realizadas por el Estado que afectan de manera directa a la población.

En primer lugar, es preciso aclarar que el proceso de descentralización territorial ordenado por la Constitución Política de 1991 para Bogotá<sup>3</sup>, ha traído como consecuencia, una obligación para la administración, cual es la de dotar a las localidades de los recursos públicos necesarios para atender aquellas necesidades, que a criterio del Alcalde Mayor, les corresponde a los entes locales.

Es por ello que este informe contiene algunos elementos sobre el comportamiento de la descentralización que permiten determinar si ésta ha cumplido o no con los postulados constitucionales de dotar de mayor autonomía a los entes locales.

---

<sup>3</sup> La Carta Política de 1991, señaló en el artículo 323 que en cada una de las localidades existirá una junta administradora, integrada por mínimo seis ediles, según lo determine el Concejo Distrital, atendiendo a la población respectiva, los cuales se elegirán en forma directa por la ciudadanía para periodos de tres (3) años y que la designación de los alcaldes locales se efectuará por parte del Alcalde Mayor de ternas enviadas por la Junta Administradora Local.

En cuanto al régimen fiscal de las localidades, el artículo 45 superior establece que “las Juntas Administradoras Locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades insatisfechas de su población”.

## 1.1. ANTECEDENTES DE LAS LOCALIDADES EN BOGOTÁ<sup>4</sup>

### 1.1.1. Aspectos generales

La autonomía administrativa de la Capital del país tiene sus orígenes en el año de 1945 cuando por Acto Legislativo No 1 de ese año, se modificó la Constitución Política de 1886 y se ordenó que Bogotá se organizara como un Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario. A través del Decreto 3640 de 1954, se confirmó a Bogotá como capital de la República separada del Departamento de Cundinamarca y se ordenó que el Alcalde fuera nombrado directamente por el Presidente de la República.

En este mismo año y mediante el Acuerdo Distrital No 11, se organizaron las denominadas alcaldías menores, a través de las cuales se pretendía facilitar la administración de la Ciudad.

Así mismo, mediante el Acto Legislativo No 1 de 1968<sup>5</sup>, se modificó el artículo 196 de la Constitución Política ordenando que los Concejos podrían crear Juntas Administradoras Locales por sectores del territorio municipal, asignándoles a las mismas algunas de sus funciones y señalando la organización dentro de los límites de la Ley, situación que nunca se reglamentó.

Más adelante, en la reforma Constitucional de 1968, se expidió el Decreto 3133 de ese año que instituyó a Bogotá como capital de la República y del Departamento de Cundinamarca, confirmando su carácter de Distrito Especial, excluyéndolo del régimen municipal ordinario<sup>6</sup>.

A partir de 1972 (Acuerdo 26 de ese año), la Capital se organizó estructuralmente con Secretarías de Despacho, Departamentos Administrativos, Junta Asesora y de Contratos, Junta de Planeación Distrital, alcaldías menores, Institutos Descentralizados y Sociedades de Economía Mixta. Así mismo, se dividió el territorio en 16 circuitos llamados alcaldías menores<sup>7</sup>, al frente de las cuales existió un Alcalde Menor que actuaba como agente del Gobierno, jefe de la administración seccional con dependencia del Secretario de Gobierno.

---

<sup>4</sup> Algunos de los antecedentes contenidos en este capítulo, que no son citados en forma textual, fueron consultados en el trabajo de grado para optar al título de abogado, presentado por las doctoras Esperanza María Carreño Corredor y Piedad Infante Sierra a la Pontificia Universidad Javeriana–Facultad de Ciencias Jurídicas - Bogotá año 2001, denominado “Organización Administrativa de Bogotá D.C.”

<sup>5</sup> Carreño Corredor, Esperanza María y Infante Sierra, Piedad. Op. Cit. Pág. 47

<sup>6</sup> Ibidem. Página 48

<sup>7</sup> Reglamentadas mediante el Decreto distrital 677 de 1972.



Adicionalmente se creó una junta de coordinación administrativa integrada por el Alcalde Mayor o su delegado, los secretarios y los directores de departamento administrativo. Esta organización funcionó hasta 1977, año en el cual se expide el Acuerdo 8 de ese año, que reorganizó las alcaldías menores y se crearon dos (2) zonas más. Con los acuerdos 14 de 1983 y 9 de 1986, se crearon las dos zonas restantes para completar un total de 20.

En 1986 el Congreso Nacional dictó el Estatuto Básico de la Administración Municipal (Ley 11 de 1986), en el cual se ordena la participación comunitaria en los asuntos locales de los municipios y se organizan las Juntas Administradoras Locales; así mismo se conceden facultades extraordinarias al ejecutivo para codificar las disposiciones relacionadas con el funcionamiento de la administración municipal. Al amparo de tales facultades el ejecutivo expidió el Decreto 1333 de 1986 ó Código de Régimen Municipal. Posteriormente se expidió el Acto Legislativo No 1 de ese año, que ordenó la elección popular de los alcaldes municipales, en el cual se mantiene el régimen de Bogotá.

Con la expedición de la Constitución de 1991, se cambió en forma profunda la concepción del Estado al ordenar en el artículo 1° que Colombia se organizaría como un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, pluralista y participativa. Adicionalmente la Carta Política estableció como uno de los fines esenciales del Estado el de facilitar la participación de los ciudadanos en las decisiones que afectan a la comunidad, al consagrar en el artículo 40 que *“Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.”*

En armonía con estos preceptos, el artículo 322 de la Carta, reafirmó la calidad de Capital de la República que tiene Bogotá y la organizó como Distrito Capital estableciendo que *“su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución, las leyes especiales que para el efecto se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.*

*Con base en las normas generales que establezca la ley, el Concejo a iniciativa del Alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas.*

*A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del distrito, a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio.”*

La Carta Política de 1991, señaló además en el artículo 323 que en cada una de las localidades existirá una junta administradora, integrada por mínimo seis ediles,

según lo determine el Concejo Distrital, atendiendo a la población respectiva, los cuales se elegirán en forma directa por la ciudadanía para periodos de tres (3) años y que la designación de los alcaldes locales se efectuará por parte del Alcalde Mayor de ternas enviadas por la Junta Administradora Local.

En cuanto al régimen fiscal de las localidades, el artículo 324 superior establece que *“las Juntas Administradoras Locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades insatisfechas de su población”*.

En síntesis, la descentralización territorial del Distrito corresponde a un ordenamiento de rango constitucional en el cual las localidades se organizan como entes autónomos cuya principal función es la de gestionar los asuntos propios de su territorio.

¿Cuales son esos asuntos propios del territorio de cada localidad?, la Constitución no definió en forma expresa tales asuntos, pero estableció con claridad que a la administración distrital le corresponde el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios.

#### 1.1.2. El Estatuto Orgánico de Bogotá

En desarrollo del mandato constitucional contenido en el artículo 41 transitorio de la Carta Política, el Congreso Nacional debía expedir el régimen especial para Bogotá dentro de los dos (2) años siguientes a su promulgación, término que se venció sin que se promulgara ninguna ley en este sentido. Por consiguiente, le correspondió al Gobierno Nacional expedir tal estatuto y así lo hizo mediante el Decreto 1421 de 1993 se aprobó el Estatuto Orgánico para Santa fe de Bogotá.

En materia de descentralización, dicho estatuto incluyó dentro de la determinación de las autoridades distritales a las JAL y a los alcaldes locales al determinar en el artículo 5º lo siguiente:

*“... El gobierno y la administración del Distrito Capital están compuestos por:*

- 1. El Concejo Distrital*
- 2. El Alcalde Mayor*
- 3. Las Juntas Administradoras Locales*
- 4. Los alcaldes y demás autoridades locales*
- 5. Las entidades que el Concejo, a iniciativa del alcalde mayor, cree y organice”*

El artículo 54 del Estatuto estableció que *“Estructura administrativa. La estructura administrativa del Distrito Capital comprende el sector central, el sector descentralizado, y*

*el de las localidades. El sector central está compuesto por el despacho del Alcalde Mayor, las secretarías y los departamentos administrativos.*

*El sector descentralizado por los establecimientos públicos, las empresas industriales o comerciales, las sociedades de economía mixta y los entes universitarios autónomos y el sector de las localidades, por las juntas administradoras y los Alcaldes Locales...”*

Así mismo la norma dedica el capítulo V al tema de la descentralización territorial, en el cual se tratan los temas de las localidades determinando en el artículo 62 que corresponde al Concejo Distrital, a iniciativa del alcalde mayor, señalar a las localidades su denominación, los límites y atribuciones administrativas, así como dictar las disposiciones que fueran necesarias para su organización y funcionamiento.

En el artículo 63, el estatuto señala la forma en que se hará el reparto de las competencias entre las autoridades distritales y locales, atribuyendo tal competencia al Concejo de Bogotá, por iniciativa del alcalde mayor, teniendo en cuenta los principios de concurrencia, subsidiaridad y complementariedad y las siguientes normas:

1. La asignación de competencias a las autoridades locales buscará un mayor grado de eficiencia en la prestación de los servicios.
2. El ejercicio de funciones por parte de las autoridades locales deberá conformarse a las metas y disposiciones del plan general de desarrollo.
3. En la asignación y delegación de atribuciones deberá evitarse la duplicación de funciones y organizaciones administrativas.
4. No podrán fijarse responsabilidades sin previa asignación de los recursos necesarios para su atención.

Por otra parte, el estatuto organizó a los fondos de desarrollo local como entidades de carácter descentralizado del Distrito, al determinar en el artículo 87 la naturaleza de dichos fondos de la siguiente manera: *“En cada una de las localidades habrá un fondo de desarrollo con personería jurídica y patrimonio propio. Con cargo a los recursos del fondo se financiarán la prestación de los servicios y la construcción de las obras de competencia de las juntas administradoras.”* (Subrayado fuera del texto).

Así mismo, en el artículo 89 se determinó la forma de participación de las localidades en el presupuesto distrital, de tal manera que a partir de 1994 no menos del 10% de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración distrital, se deberá asignar a las localidades, teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de la población de cada localidad y según índices establecidos por planeación distrital. Se fijó la facultad al Concejo Distrital para

augmentar esta participación en un 2% anual, con un tope máximo del 20%, a iniciativa del Alcalde Mayor.

No obstante, la misma normatividad limitó las facultades de la administración local al establecer en el artículo 92 que la representación legal y la ordenación del gasto de los FDL está a cargo del Alcalde Mayor.

### 1.1.3. Otras normas de descentralización en Bogotá

A más de lo establecido en el estatuto Orgánico, existe una cantidad apreciable de normas relacionadas con el proceso de descentralización de la Capital, de las cuales, a continuación se citan algunas.

Acuerdo 2 de 1992: Se crearon las localidades del Distrito y se determinó la integración de las juntas administradoras locales. Este Acuerdo adoptó las 20 localidades cuyo territorio y denominación corresponde a la organización zonal establecida en los acuerdos 26 de 1972, 8 de 1977, 14 de 1983 y 9 de 1986. El Acuerdo lo expidió el Concejo Distrital en desarrollo de la Ley 1ª de 1992, que fue derogada por el Decreto Ley 1421 de 1993.

Decreto 471 de 1992: Estableció los Fondos de Desarrollo Local de las localidades dirigido por las juntas administradoras locales y que la representación legal, la ordenación del gasto y el pago estarían en cabeza del Alcalde Local.

Acuerdo 6 de 1992: Determinó el reparto de competencias entre las autoridades distritales y locales, adoptó la organización administrativa de las localidades, reglamento su funcionamiento y determinó que los alcaldes locales dependen directamente del Alcalde Mayor. Creó el Consejo de Administración Local presidido por el Secretario de Gobierno, con la participación de los 20 alcaldes locales y un edil por cada JAL.

Decreto 460 de 1993: Reglamenta los fondos de desarrollo local, determinó su naturaleza jurídica y su representación legal.

Resolución 01020 de 1994: Define la organización y el manual de funciones de los fondos de desarrollo local. Establece que los alcaldes locales deben cumplir las funciones asignadas en el Decreto 1421 de 1993 y las que les fueron delegadas con los decretos 533 de 1993, 698 de 1993, y 50 de 1994 emitidos por el Alcalde Mayor.

Decreto 1228 de 1997: Regula el ciclo presupuestal de las localidades, el cual debe corresponder al Plan de Desarrollo Local y guarda concordancia con el Plan

de Desarrollo Distrital. Se determinó que el sistema presupuestal de las localidades está conformado por un plan financiero plurianual, un plan operativo anual de inversiones y por el presupuesto anual.

Decreto 176 de 1998: Estableció la delegación de la facultad para contratar, ordenar gastos y pagos con cargo al presupuesto de los FDL, a las entidades del sector central y a los establecimientos públicos los cuales ejercerán sus funciones según el instructivo que establezca el Alcalde Mayor.

## 1.2. ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL DE LAS LOCALIDADES

Con el fin de garantizar el desarrollo armónico de la ciudad, la administración central ha impartido las instrucciones necesarias para que los planes de desarrollo local, incluyan los mismos elementos generales contenidos en el Plan de Desarrollo Distrital, de tal manera que en cada una de las localidades, se pretenden desarrollar programas y metas similares, sin tener en cuenta la pretendida autonomía de los entes locales.

Así mismo, los niveles de asignación presupuestal de las localidades son precarios y no permiten un cubriendo óptimo de las necesidades insatisfechas que se pretenden cubrir, por lo que se depende en gran medida de los recursos públicos aforados por las distintas entidades del Sector Central del Distrito. Como se detalla en el cuadro siguiente, las localidades sólo participan en un 5% del total de asignación presupuestal contenida en el plan plurianual de inversiones del Plan de Desarrollo de Bogotá.

CUADRO No 1  
PARTICIPACION ANUAL DE LAS LOCALIDADES EN EL PLAN DE DESARROLLO DISTRITAL -2005 -22008  
Millones de pesos

PLAN DE DESARROLLO	VIGENCIAS	EJE SOCIAL	EJE URBANO REGIONAL	EJE DE RECON CILIACION	OBJETIVO GESTION PUBLICA HUMANA	TOTALES <sup>8</sup>	% <sup>9</sup>
DISTRITAL	2005	2.664.313,00	1.999.375,00	143.716,00	147.543,00	4.954.947,00	
	2006	2.503.287,00	1.565.585,00	150.501,00	144.434,00	4.363.807,00	
	2007	2.680.294,00	1.235.557,00	147.286,00	129.869,00	4.193.006,00	
	2008	2.784.169,00	1.270.824,00	148.665,00	116.902,00	4.320.560,00	
	Subtotal						

<sup>8</sup> El total de recursos asignados por el Distrito en el Plan Financiero Plurianual 2004-2008 es de \$21.892.727 millones; sin embargo, en este cuadro no se incluye el valor asignado a la vigencia 2004, en razón que los FDL iniciaron los planes de desarrollo local en el año 2005.

<sup>9</sup> Este porcentaje corresponde a la participación anual del Plan de Desarrollo Local, en relación con los recursos asignados al Plan de Desarrollo Distrital, sin incluir las cifras programadas por el Distrito para el año 2004 por \$4.062.411 millones.

PLAN DE DESARROLLO	VIGENCIAS	EJE SOCIAL	EJE URBANO REGIONAL	EJE DE RECONCILIACION	OBJETIVO GESTION PUBLICA HUMANA	TOTALES <sup>8</sup>	% <sup>9</sup>
		10.632.063,00	6.071.341,00	590.168,00	538.748,00	17.832.320,00	
LOCALIDADES	2005	103.974,34	73.066,15	14.949,53	31.214,50	223.204,53	4,50%
	2006	103.415,23	72.926,40	15.053,44	31.757,65	223.152,71	5,11%
	2007	104.521,95	71.697,03	14.906,57	31.884,55	223.010,10	5,32%
	2008	104.648,59	72.886,29	13.224,17	32.224,92	222.983,96	5,16%
	Subtotal	416.560,11	290.575,87	58.133,70	127.081,61	892.351,30	5,00%

FUENTE: Plan de Desarrollo de Bogotá D.C. 2004-2008 - Planes de Desarrollo Local – plan plurianual de inversiones  
Elaborado por la Contraloría de Bogotá D.C. -Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana

No obstante, los problemas prioritarios de la población son comunes a la mayoría de las localidades de la ciudad, sin que exista una política coherente de reparto de funciones y competencias que le permita a las localidades centrar la acción pública que les corresponde desarrollar en determinados aspectos no cubiertos por otras entidades distritales<sup>10</sup>. En este sentido, se aprecia cierto nivel de duplicidad de esfuerzos entre algunas entidades del Sector Central Distrital y los entes locales.

Con este esquema, el nivel de recursos que cada localidad destina al cumplimiento de los objetos contenidos en sus planes de desarrollo no logra aliviar los problemas que se han planeado atender, mostrando niveles de cobertura realmente bajos que desdibujan la gestión local.

En el Eje Social, que constituye la prioridad del actual gobierno, no se muestra una adecuada atención de los distintos programas abordados, lo que dificulta el cumplimiento del objetivo del Eje de crear las condiciones necesarias para el efectivo ejercicio de los derechos de la población, con el fin de mejorar la calidad de vida, reducir la pobreza y la inequidad y potenciar el desarrollo autónomo solidario de todos los habitantes de la ciudad, priorizando las comunidades en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

Efectivamente, a éste Eje, el Plan de Desarrollo Local programó inversiones por valor de \$416.560.11 millones para el periodo 2005-2008, cifra que representa el 3.92% de los recursos, que para este eje fueron asignados en el Plan de Desarrollo del Distrito (\$10.632.063.00 millones).

<sup>10</sup> Si bien el Acuerdo 6 de 1992 determinó el reparto de competencias entre las autoridades distritales y locales, éste no fue lo suficientemente conciso como para puntualizar aquellos aspectos en los cuales deben actuar en forma directa los entes locales. Por esta razón, existe la misma competencia para actuar por parte de las localidades, que la asignada a las secretarías de Salud o Educación, en los aspectos que les corresponde cubrir.

A nivel de la población objetivo, los recursos asignados en los planes de desarrollo local en este Eje son realmente bajos, pues para atender una población de 3.585.875 personas en calidad de pobreza en 19 localidades de Bogotá<sup>11</sup> en el periodo 2005-2008, los planes de desarrollo asignaron recursos de \$111.858.92 por habitante, es decir un promedio anual de \$27.964.73 (\$3.330.39 mensual) por habitante pobre, como se detalla en el cuadro siguiente.

CUADRO No 2  
PLAN DE DESARROLLO LOCAL CONSOLIDADO – EJE SOCIAL  
RECURSOS ASIGNADOS POR HABITANTE POBRE 2005-2008

Pesos corrientes

LOCALIDAD	Total Personas	Personas Pobres	%	Total Recursos asignados	Recursos por habitante pobre
Total	6.861.499	3.585.875	52.26	401.112.113.606,68	111.858,92
Usaquen	441.131	101.039	22.92	12.918.501.905,09	127.857
Chapinero	135.895	22.555	16.60	8.549.987.848,60	379.073
Santafe	126.014	78.923	62.63	13.236.000.000,00	167.708
San Cristóbal	488.407	388.901	79.63	45.551.627.509,72	117.129
Usme	252.817	218.592	86.46	21.737.086.706,04	99.441
Tunjuelito	225.511	142.965	63.40	13.135.298.594,00	91.878
Bosa	525.459	374.564	71.28	31.395.465.412,00	83.819
Kennedy	898.185	477.534	53.17	41.295.936.292,11	86.477
Fontibón	284.449	124.788	43.87	19.369.010.271,12	155.215
Engativá	796.518	301.397	37.84	29.548.000.000,00	98.037
Suba	805.245	300.989	37.38	39.457.029.076,00	131.091
Barrios Unidos	178.704	53.365	29.86	10.169.082.608,00	190.557
Teusaquillo	155.841	19.532	12.53	10.647.541.304,00	545.133
Mártires	101.755	53.531	52.61	4.528.200.000,00	84.590
Antonio Nariño	104.120	48.306	46.39	9.659.500.716,00	199.965
Puente Aranda	288.890	107.045	37.05	12.037.000.000,00	112.448
Candelaria	26.892	14.835	55.17	2.760.000.000,00	186.047
Rafael Uribe	422.969	284.963	67.37	29.714.000.000,00	104.273
Ciudad Bolívar	602.697	472.049	78.32	45.402.845.364,00	96.182
Sumapaz	NA	NA	NA	NA	NA

FUENTE: DANE – DAPD Encuesta de calidad de vida 2003. – Planes de Desarrollo Local 2005-2008  
Elaborado por la Contraloría de Bogotá D.C. -Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana

Esta situación no permite el desarrollo de acciones efectivas por parte de los Fondos de Desarrollo Local que contribuyan a la solución real de los problemas sociales que afectan a su población. Se resalta el comportamiento mostrado por localidades como la de Tunjuelito, Bosa, Kennedy y Ciudad Bolívar, que, para el

<sup>11</sup> No se incluye la Localidad de Sumapaz, pues la encuesta de calidad de vida realizada en el año 2003 por el DANE, no incluyó los datos de esta localidad.

periodo 2005-2008, asignaron recursos mensuales por habitante pobre de \$1.914.12, \$1.746.22, \$1.801.60 y \$2.172.36 respectivamente.

Esta precaria asignación de recursos lleva a la administración local a diseñar planes y estrategias de atención que presentan coberturas realmente bajas en relación con el potencial de población que demanda el servicio.

Para señalar sólo un ejemplo, en programas prioritarios como “Bogotá Sin Hambre”, las metas trazadas por las localidades muestran deficiencias apreciables en cobertura que no permiten una adecuada atención de las necesidades de la población. Veamos algunas cifras que demuestran esta afirmación:

En localidades como San Cristóbal, el plan de desarrollo local incluye cuatro (4) metas que muestran el comportamiento siguiente: - *“Garantizar anualmente el 100% de la cobertura de complementos alimentarios para los niños de los niveles de preescolar y básica primaria y el 15% de los jóvenes de básica secundaria de las Instituciones Educativas Distritales de la Localidad”*. Esto significa la atención de 4.927 niños del nivel preescolar, 31.157 niños del nivel básica primaria y 3.558 jóvenes del nivel básica secundaria, de una población escolar de 133.524 alumnos<sup>12</sup>, cifras que representan el 29.7% del total de la población objetivo.<sup>13</sup>

- *Apoyo y fortalecimiento a comunidades implementando 15 comedores comunitarios ubicados estratégicamente en las 5 unidades de planeamiento zonal de la localidad, para beneficiar anualmente 5.500 personas, garantizando su sostenibilidad y atendiendo prioritariamente a población vulnerable de la localidad*. La meta pretende beneficiar al 1.41% de la población en condiciones de pobreza, o al 3.89% de la población en condiciones de indigencia de la localidad<sup>14</sup>, lo que muestra una cobertura mínima.

- *Formar en nutrición y hábitos de vida saludable a 3000 personas, y - Apoyar y/o implementar 5 iniciativas comunitarias y de la administración local tendientes a solucionar la problemática nutricional en la localidad*”. Al igual que la meta anterior, la cobertura en esta meta es bastante baja, pues se pretende llegar al 0.77% de la población pobre.

---

<sup>12</sup> Datos tomados del Boletín de Estadísticas Educativas de Bogotá 1998-2004. Secretaria de Educación de Bogotá D.C. cuadro 3.2. Matriculas del sector oficial distrital según nivel educativo 2004.

<sup>13</sup> Los cálculos no incluyen la población escolar de los niveles de preescolar, básica primaria y básica secundaria, matriculados en las instituciones privadas, en convenio o con subsidio del Distrito, que albergan el mayor porcentaje de alumnos en la localidad. De los 151 establecimientos educativos de esta localidad, 116 son no oficiales (76.8%)

<sup>14</sup> Según datos de la encuesta de calidad de vida 2003, celebrada por el DANE, en la Localidad de San Cristóbal existe un total de 141.231 personas en condiciones de indigencia (28.92% de la población total de la localidad).



A nivel de los recursos asignados la situación no es nada diferente. Para la localidad en análisis, el cuadro precedente muestra una asignación planeada de \$117.129 por habitante pobre para los años 2005 - 2008; esto es, un promedio de \$108.45 diarios por habitante pobre, si se pretendiera atender a la totalidad de la población. Para atender a los 48.142 habitantes que pretende el plan de desarrollo local<sup>15</sup>, se han planeado recursos por \$45.551.63 millones en los tres (3) años, lo que significa una apropiación promedio diaria por habitante de \$876,10.

Una situación similar se observa en las localidades de Usme, Ciudad Bolívar, y Bosa que muestran índices de pobreza que superan el 70% de la población.

Los resultados mostrados permiten inferir una carencia casi absoluta de autonomía de los entes locales para atacar los problemas prioritarios de la población, lo que demuestra que la pretendida descentralización territorial aprobada en nuestra Carta Política, no esta siendo cumplida por parte de la administración distrital.

En cuanto a los resultados de la gestión local, las administraciones locales no pueden mostrar resultados satisfactorios en la utilización de los exiguos recursos que le son asignados. Hay problemas a nivel de capacidad de gestión local, la cual está desarticulada por la inoperancia de las Unidades Ejecutivas de las Localidades –UEL- y su incidencia en la acción administrativa.

El esquema FDL – UEL, no ha permitido un verdadero desarrollo de la autonomía local y ha desarticulado el proceso de gestión administrativa de las localidades, situación evidenciada en los altos niveles de rezago presupuestal mostrados, que no garantizan una oportuna ejecución de los recursos públicos.

#### 1.2.1. Participación del presupuesto local en el presupuesto distrital

De conformidad con lo señalado en el artículo 89 del Decreto 1421 de 1993, no menos del 10% de los ingresos corrientes de la administración distrital, deberá asignarse a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de la población de cada localidad y según los índices establecidos por planeación distrital. El concejo de Bogotá puede aumentar esta participación en un 2% anual (a partir de 1994), con un tope máximo del 20%, a iniciativa del Alcalde Mayor.

---

<sup>15</sup> La cifra esta compuesta de la siguiente forma: 39.642 estudiantes con complementos alimentarios para los niños de los niveles de preescolar y básica primaria y el 15% de los jóvenes de básica secundaria de las Instituciones Educativas Distritales de la Localidad; 5.500 beneficiarios anuales de comedores comunitarios y 3.000 habitantes formados en nutrición y hábitos de vida saludables al año.

**CUADRO No 3**  
**PARTICIPACION DEL PRESUPUESTO LOCAL EN LOS INGRESOS CORRIENTES**  
**DE LA ADMINISTRACION CENTRAL DEL DISTRITO**

Millones de \$

AÑOS	PRESUPUESTO INGRESOS CORRIENTES SECTOR CENTRAL DISTRITO			PRESUPUESTO LOCALIDADES DEFINITIVO (1)	%
	INICIAL	MODIFICACIONES	DEFINITIVO		
2005	2.961.455,41	-63.999,30	2.897.456,11	505.677,70	17,45%
2004	2.239.169,76	16.277,51	2.255.447,27	434.850,62	19,28%
2003	1.794.411,27	207.541,49	2.001.952,76	352.566,67	17,61%
2002	1.539.328,79	67.669,70	1.606.998,49	316.022,28	19,67%
2001	1.465.584,44	-61.569,37	1.404.015,07	282.883,40	20,15%

Fuente: Contraloría de Bogotá D.C. - Dirección de Economía y Finanzas – Cuadro elaborado por la Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana

(1) Incluye disponibilidad inicial

No existe un mecanismo claramente definido que le permita al Distrito realizar la asignación presupuestal a las localidades con base en criterios técnicos y atendiendo a las necesidades insatisfechas de la población. Como se aprecia en el cuadro No 4 la asignación presupuestal por localidades para el año 2005 muestra porcentajes muy distintos para las diferentes localidades y no se guarda estricta coherencia con el número de habitantes pobres, por ejemplo, en cada localidad.

**CUADRO No 4**  
**DISTRIBUCION PRESUPUESTAL EN LAS LOCALIDADES DE BOGOTA D.C.**  
**DCICIEIBMBRE 31 DE 2005**

Millones de pesos

LOCALIDAD	Total Personas Localidad	Personas Pobres	%	Presupuesto Asignado	%
Total	6.861.499	3.585.875		505.677,70	
Usaquen	441.131	101.039	2,82%	21.303,98	4,21%
Chapinero	135.895	22.555	0,63%	10.976,70	2,17%
Santafe	126.014	78.923	2,20%	19.491,12	3,85%
San Cristóbal	488.407	388.901	10,85%	51.730,15	10,23%
Usme	252.817	218.592	6,10%	23.909,53	4,73%
Tunjuelito	225.511	142.965	3,99%	15.897,14	3,14%
Bosa	525.459	374.564	10,45%	30.839,96	6,10%
Kennedy	898.185	477.534	13,32%	41.636,28	8,23%
Fontibón	284.449	124.788	3,48%	17.350,97	3,43%
Engativá	796.518	301.397	8,41%	43.056,12	8,51%
Suba	805.245	300.989	8,39%	36.740,52	7,27%
Barrios Unidos	178.704	53.365	1,49%	13.972,08	2,76%
Teusaquillo	155.841	19.532	0,54%	12.961,10	2,56%
Mártires	101.755	53.531	1,49%	7.611,38	1,51%

LOCALIDAD	Total Personas Localidad	Personas Pobres	%	Presupuesto Asignado	%
Antonio Nariño	104.120	48.306	1,35%	11.071,62	2,19%
Puente Aranda	288.890	107.045	2,99%	23.372,41	4,62%
Candelaria	26.892	14.835	0,41%	3.515,96	0,70%
Rafael Uribe	422.969	284.963	7,95%	35.191,56	6,96%
Ciudad Bolívar	602.697	472.049	13,16%	57.794,88	11,43%
Sumapaz	NA	NA	NA	27.254,26	5,39%

Fuente: Localidades de Bogotá D.C. - Informe de ejecución presupuestal A 31/12/2005  
cifras sin auditar para diez (10) localidades - Elaborado por la Contraloría de Bogotá D.C. -  
Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana

En localidades como Kennedy que alberga el 13.32% de los habitantes pobres de la Ciudad se asignó el 8.23% del total de los recursos destinados a lo local. Situación similar se observa en Ciudad Bolívar en donde habitan el 13.16% de los habitantes pobres de la capital y se asignó el 11.43% de los recursos.

A nivel de la asignación de recursos per capita de habitante pobre tenemos localidades como Teusaquillo en donde a pesar de ser una de las localidades con menores índices de pobreza (0.54% del total de pobres de la ciudad se localizan en ella), se asignaron recursos por habitante pobre de \$663.582.65. Esta situación contrasta con lo asignado en Bosa que alberga el 10.45% de las personas pobres de Bogotá y se le han aforado \$82.335.61 por habitante pobre, o Kennedy con una asignación presupuestal de \$87.190.19.

En síntesis, el sector de las localidades no cuenta con la autonomía presupuestal necesaria, que le permita a cada Fondo de Desarrollo Local planear las acciones conducentes a la solución de problemas puntuales de la población; no existe un reparto efectivo de funciones y competencias entre las distintas entidades del distrito y las localidades, que le facilite a éstas últimas asignar los recursos disponibles de una manera más eficiente y atender de forma autónoma aquellos asuntos que le sean confiados; los recursos asignados a los entes locales son precarios y no permiten el avance del proceso de descentralización territorial ordenado por la Constitución.

Veamos a continuación una breve descripción de cada uno de los ejes y sus objetivos y metas contenidos en los planes de desarrollo local:

### 1.3. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PLAN DE DESARROLLO LOCAL

A continuación se presenta la descripción de cada uno de los ejes y el comportamiento de los recursos asignados a cada programa en las diez (10) localidades evaluadas.

### 1.3.1. Eje Social

Según el Plan de Desarrollo Distrital, el objetivo fundamental del eje social es crear las condiciones necesarias para el efectivo ejercicio de los derechos de la población, con el fin de mejorar la calidad de vida, reducir la pobreza y la inequidad, potenciar el desarrollo autónomo solidario de todos los habitantes de la ciudad, priorizando las comunidades en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, propiciando su inclusión social mediante la igualdad de oportunidades, desarrollo de sus capacidades, y generación de empleo e ingresos.

Para evaluar el Eje Social partiremos del análisis de sus programas, la inversión que el distrito ha realizado en cada uno de ellos y el cumplimiento de las metas propuestas.

CUADRO No 5  
INVERSION EN EL EJE SOCIAL A 31/12/2005

Programa	Objetivo del Programa	Vr. de la Inversión Local 2005	% del gasto
Bogotá Sin Hambre	Acceso a los alimentos de la población más pobre y vulnerable	22.555.84	25,67%
Más y mejor educación	Educación con disponibilidad, acceso, permanencia y pertinencia	17.324.11	19,72%
Salud para la vida digna	Garantizar el derecho a la salud para todos y todas	17.937.33	20,42%
Restablecimiento de derechos e inclusión social	Atención a las poblaciones cuyos derechos han sido vulnerados, en especial a las víctimas de violencia intrafamiliar y sexual.	10.032.13	11,42%
Cero tolerancia al maltrato	Prevenir el maltrato, la mendicidad y la explotación laboral infantil	1.652.30	1,88%
Igualdad de oportunidades para las mujeres	Equidad de genero en las políticas públicas y procesos de desarrollo	782.20	0,89%
Capacidades para la generación de ingreso y empleo	Brindar oportunidades de formación integral y generación de empleo e ingresos mediante la inversión pública.	5.390.05	0,00%
Escuela ciudad y ciudad escuela	Hacer de la ciudad un lugar de formación y construcción de nuevos conocimientos que amplíen el aprendizaje.	1.099.54	6,13%
Cultura para la inclusión social	Promover el desarrollo cultural y artístico de la población	4.656.47	1,25%
Recreación y deporte	Promover la democratización de la recreación y el deporte	6.429.93	5,30%
<b>TOTAL DEL EJE SOCIAL</b>		<b>87.859.89</b>	

Fuente: Contraloría Distrital- Dirección de Economía y Finanzas Distritales. Corresponde a la ejecución final del presupuesto 2005 - Elaborado por la Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana

### 1.3.2. Eje Urbano Regional

Con este eje, el Plan de Desarrollo pretende avanzar en la conformación de una ciudad de las personas y para las personas, con un entorno humano que promueva el ejercicio de los derechos colectivos, la equidad y la inclusión social. Una ciudad moderna, ambiental y socialmente sostenible, equilibrada en sus infraestructuras, integrada en el territorio, competitiva en su economía y participativa en su desarrollo.

A continuación se presenta la información básica de este eje.

CUADRO No 6  
INVERSION EN EL EJE URBANO REGIONAL HASTA EL 31/12/2005

Programa	Objetivo del Programa	Vr. de la Inversión 2005	% del gasto
Hábitat desde los barrios y las UPZ	La construcción, el uso y el disfrute sostenible de su territorio para las personas.	56.536.46	86,25%
Red de centralidades Distritales	Facilitar el acceso de las personas a los servicios y equipamientos de la ciudad, reducir sus necesidades de desplazamiento y evitar la segregación territorial, social y económica.	265.71	0,41%
Sostenibilidad urbano rural	Consolidar el patrimonio natural y garantizar la calidad ambiental	2.468.13	3,77%
Región integrada para el desarrollo	Desconcentrar el desarrollo a fin de asegurar la viabilidad futura de la ciudad y la región, avanzando en la articulación de redes de ciudades y municipios	565.85	0,86%
Bogotá productiva	Promover la formación del talento humano y la innovación, para generar las competencias adecuadas que respondan a un mundo globalizado y propiciar un entorno productivo en condiciones de igualdad de oportunidades.	5.714.30	8,72%
		65.550.46	

Fuente: Contraloría Distrital- Dirección de Economía y Finanzas Distritales. Corresponde a la ejecución final del presupuesto 2005. Elaborado por la Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana

### 1.3.3. Eje de Reconciliación

Pretende desarrollar una institucionalidad pública y una organización ciudadana que propicie y dinamice una cultura de reconciliación, de solidaridad, de inclusión, de participación, de responsabilidad y corresponsabilidad, de respeto a la vida, a los derechos humanos, a la justicia, la seguridad, a la participación y al control social como instrumentos para las acciones civiles contra la violencia, de tal manera que la acción ciudadana y la gestión pública sean impulso y escuela para la reconciliación de los colombianos y las colombianas.

Promover una cultura de reconciliación que le sirva a la ciudad de fundamento esencial para la construcción de la paz sostenible, a través del Sistema Distrital de Reconciliación.

CUADRO No 7  
INVERSION EN EL EJE RECONCILIACION HASTA EL 31/12/2005

Programa	Objetivo del Programa	Vr. de la Inversión 2004/2005	% del gasto
Gestión política de conflictos	Generar y consolidar en la comunidad una cultura que promueva la utilización de mecanismos alternativos de solución de conflictos para acceder a una ciudad más amable y solidaria.	721.30	4,80%
Derechos humanos para todos y todas	Implementar acciones integrales que garanticen el respeto, la protección y la vigencia de los derechos humanos en la	876.19	5,83%

Programa	Objetivo del Programa	Vr. de la Inversión 2004/2005	% del gasto
	perspectiva de la exigibilidad de los mismos, dando especial tratamiento a la defensa de los derechos de los niños y de las niñas, los grupos étnicos y las poblaciones que se encuentran en condición de vulnerabilidad frente a las violencias.		
Atención a población con desplazamiento forzado, desmovilización o vulnerabilidad frente a la violencia.	Brindar atención integral, complementaria a la que brindan las instituciones del orden nacional, con un enfoque de derechos humanos y de garantía del cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario.	119.46	0,79%
Sistema de Justicia de la Ciudad	Fortalecer, coordinar y capacitar a las entidades e instancias distritales y locales que prestan servicios de justicia en la ciudad y a los operadores de los mecanismos alternativos de solución de conflictos	405.04	2,69%
Comunicación para la reconciliación	Promover y divulgar acciones comunicativas que propicien dinámicas de reconciliación.	75.86	0,50%
Atención Integral de violencia, delincuencia y orden público	Adelantará de manera simultánea acciones de prevención, atención y control	0,00	0,00%
Red distrital de reconciliación, resistencia civil y no violencia	Promover la constitución y el desarrollo de una red ciudadana para prevenir y reaccionar contra la violencia y postular una opción ciudadana por la acción política no violenta	148.53	0,99%
Bogotá menos vulnerable ante eventos críticos	Desarrollar la organización, los procesos, los instrumentos y una cultura de la prevención para fortalecer las capacidades de la ciudad y de las localidades, en la atención de emergencias de origen natural o antrópico	2.045.14	13,60%
Atención integral de la violencia, delincuencia y orden público	Adelantará de manera simultánea acciones de prevención, atención y control, a través de procesos de coordinación interinstitucional del fortalecimiento de los organismos de seguridad del Estado.	6.568.54	43,68%
Participación para la decisión	Realizar acciones de fortalecimiento a la organización y al suministro de información para que ciudadanos y ciudadanas participen en la toma de decisiones públicas que les afectan en el ámbito del desarrollo local, distrital y regional.	883.44	5,87%
Comunicación para la participación	Promover y divulgar acciones comunicativas que propicien dinámicas de participación ciudadana e incluyan la diversidad étnica, de género, cultural y generacional.	736.10	4,89%
Control Social a la Gestión Pública	Asesorar, brindar información y diseñar las herramientas necesarias para que la ciudadanía ejerza un control social efectivo a las políticas, planes, programas y proyectos distritales y locales.		0,00%
Obras con participación ciudadana.	Fortalecer la organización social a través del desarrollo de obras de interés comunitario y de inversión local ejecutadas por la vía de la participación, la cofinanciación, la complementariedad y el diseño de soluciones compartidas	1.836.01	12,21%
Gobernabilidad y administración territorial de la ciudad	Adelantar un proceso de fortalecimiento de la administración local basada en la corresponsabilidad entre la Administración central y las localidades.	0	0,00%
Inclusión económica y Desarrollo Empresarial Sectorial	Generar empleo sostenible en el tiempo a través del fortalecimiento de las cadenas productivas basadas en los cluster locales, incorporando el componente de asociatividad al crecimiento de las economías locales	622.75	4,14%
		15.038.35	

Fuente: Contraloría Distrital- Dirección de Economía y Finanzas Distritales. Corresponde a la ejecución final del presupuesto 2005. Elaborado por la Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana

Los programas y metas descritos en los cuadros anteriores, deben estar debidamente desarrollados en los planes de desarrollo local, de tal forma que se

encuentra coherencia entre las políticas públicas trazadas por el Gobierno Distrital y las acciones que se pretenden ejecutar a nivel de las localidades. En otras palabras, tanto en el nivel local del distrito como en sus órganos centrales, se debe hablar el mismo idioma, con el fin de lograr los cometidos de política pública trazados por la administración.

Del análisis al contenido de los planes de desarrollo local, se observa que éstos han acogido, en líneas generales, el contenido del Plan de Desarrollo Distrital, de tal manera que en el nivel local se han incluido los mismos programas contenidos en el Plan de Desarrollo General.

No obstante, como se ha mencionado con anterioridad, el nivel de asignación de recursos en las localidades es realmente bajo en relación con el presupuesto general que el Distrito, en su conjunto, ha programado invertir en los distintos ejes del Plan (ver cuadro No 1). En estas condiciones, el impacto que los planes de desarrollo local tienen en el cumplimiento de la política pública es muy bajo y por lo tanto, no es susceptible de medición, razón por la cual, sólo es posible de presentar los niveles de cumplimiento de las distintas metas, sin entrar a profundizar en el impacto de las políticas públicas del nivel local.

El Decreto 1421 de 1993 estableció en el artículo 89 la forma de participación de las localidades en el presupuesto distrital, de tal manera que a partir de 1994 no menos del 10% de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración distrital, se deberá asignar a las localidades, teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de la población de cada localidad y según índices establecidos por planeación distrital.

Se fijó la facultad al Concejo Distrital para aumentar esta participación en un 2% anual, con un tope máximo del 20%, a iniciativa del Alcalde Mayor.

Por último, dentro de los planes de desarrollo local vigentes, se observa la asignación de una cantidad apreciable de responsabilidades al sector local, que ya se encuentran incluidas en el Plan de Desarrollo del Distrito y que en las localidades presentan deficiente asignación de recursos. En este caso se presentan dos situaciones: en primer lugar se observa una duplicidad de esfuerzos y funciones con las entidades que manejan el grueso de los recursos por Eje y en segundo lugar, en el nivel local, dichos programas carecen de los recursos suficientes para permitir un adecuado cubrimiento de los problemas que se pretenden atacar.

Para el programa Bogotá sin Hambre, por ejemplo, el Plan de Desarrollo Distrital programó inversiones para el periodo 2005-2008 por \$769.933 millones y los

planes de desarrollo local programaron \$106.399.03 millones, con proyectos prioritarios similares.

En el Programa “Más y menos educación para todos y todas”, el Plan de Desarrollo de Bogotá D.C. tiene previsto invertir en el periodo 2005-2008 \$5.235.180.00 millones, mientras los planes de desarrollo local prevén la inversión de \$81.712.12 millones (1.56%) para el mismo periodo,

Dentro del programa “salud para la vida digna” se observa que el Plan de Desarrollo del Distrito previó inversiones por \$3.561.832.00 millones y los planes locales programaron inversiones de \$73.091.30 millones en el periodo citado.

Dentro del Eje Urbano Regional, el programa “Habita desde los barrios y las unidades de planeación zonal” cuenta con recursos por \$725.324.00 millones en el Plan de Desarrollo Distrital y en los planes de desarrollo local le fueron asignados \$239.386.32 millones.

De todo lo anterior se deduce que si bien es necesaria una adecuada coordinación entre los planes de Desarrollo Local y el Plan Distrital, ésta no debe entenderse como una duplicidad de esfuerzos, máxime cuando dentro de la estructura orgánica de la Capital existen entidades especializadas que se encargan de atender ciertas necesidades de la población.

## **2. RESULTADOS DE LA GESTION LOCAL VIGENCIA 2005**

En cumplimiento de la Fase I del Plan de Auditoria Distrital – PAD – 2006, la Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana llevó a cabo una auditoria gubernamental con enfoque integral a 10 fondos de desarrollo local, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administraron los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión, el examen del Balance General a 31 de diciembre de 2005 y el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social por el período comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre del mismo año (cifras que fueron comprobadas con las de la vigencia anterior); la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables, la evaluación y análisis de la ejecución de los planes y programas, lo mismo que la evaluación al Sistema de Control Interno.

Como consecuencia, la Contraloría produjo un informe integral de auditoria que contiene el concepto sobre la gestión adelantada por cada una de las localidades evaluadas, incluyendo el pronunciamiento sobre el cumplimiento de las



disposiciones legales, la calificación sobre el sistema de control interno y la opinión sobre los Estados Contables.

## 2.1. CONCEPTO SOBRE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

Al culminar la auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad regular a las cuentas presentadas por los diez (10) fondos de Desarrollo Local seleccionados, en la vigencia 2005, se observa que en general las localidades presentan deficiencias en la gestión pública que afectan el cumplimiento de los objetivos institucionales, el correcto ejercicio de la función pública y los resultados de la vigencia fiscal en análisis.

El concepto sobre la gestión de las localidades analizadas en el 2005, emitido por los grupos de auditoría de la Contraloría, es desfavorable para cinco de ellas (San Cristóbal, Bosa, Rafael Uribe y Ciudad Bolívar), cuando en la vigencia anterior dicho concepto era favorable.

La opinión sobre la razonabilidad de los estados contables tampoco presenta una mejora significativa, de tal suerte que el dictamen correspondiente continúa siendo negativo para los FDL de San Cristóbal, Ciudad Bolívar y Rafael Uribe. El cuadro siguiente detalla los conceptos emitidos por los grupos auditores en las localidades evaluadas.

CUADRO No 8  
CONCEPTO DE GESTIÓN Y DICTAMEN A LOS ESTADOS CONTABLES VIGENCIA 2005

No	LOCALIDAD	CONCEPTO SOBRE LA GESTION			CLASE DE DICTAMEN ESTADOS CONTABLES		
		2003	2004	2005	2003	2004	2005
1	San Cristóbal	Desfavorable	Favorable	Desfavorable	Negativo	Negativa	Negativa
2	Bosa	Desfavorable	Favorable	Desfavorable	Con salvedades	Con salvedad	Con salvedad
3	Ciudad Bolivar	Desfavorable	Favorable	Desfavorable	Negativo	Negativa	Negativa
4	Engativá	Desfavorable	Favorable	Favorable	Con salvedades	Con salvedad	Con salvedad
5	Kennedy	Desfavorable	Favorable	Favorable	Negativo	Negativa	Con salvedad
6	Puente Aranda	Desfavorable	Favorable	Favorable	Negativo	Con salvedad	Limpia
7	Rafael Uribe	Desfavorable	Favorable	Desfavorable	Negativa	Negativa	Negativa
8	Suba	Desfavorable	Favorable	Favorable	Con salvedades	Con salvedad	Con salvedad
9	Usme	Desfavorable	Favorable	Desfavorable	Negativo	Con salvedad	Con salvedad
10	Fontibón	Desfavorable	Favorable	Desfavorable	Negativo	Con salvedad	Con salvedad

FUENTE: Contraloría de Bogotá D.C. – Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana. Informes de auditoría gubernamental con enfoque integral vigencias 2003 a 2005

De la misma forma, el concepto de fenecimiento en las localidades auditadas informa sobre los niveles de mejoramiento que presenta el sector local con relación a los años anteriores, de tal manera que existen localidades que muestran aceptables grados de mejoramiento, razón por la cual la Contraloría Distrital, ha emitido el correspondiente fenecimiento, como se muestra en el siguiente cuadro:

**CUADRO No 9**  
**CONCEPTO DE FENECIMIENTO VIGENCIA 2005**

LOCALIDAD	2003	2004	2005
San Cristóbal	No fenecida	No fenecida	No fenecida
Bosa	No fenecida	No fenecida	No fenecida
Ciudad Bolivar	No fenecida	No fenecida	No fenecida
Engativá	No fenecida	No fenecida	Fenecida
Kennedy	No fenecida	No fenecida	Fenecida
Puente Aranda	No fenecida	No fenecida	Fenecida
Rafael Uribe	No fenecida	No fenecida	No fenecida
Suba	No fenecida	No fenecida	Fenecida
Usme	No fenecida	No fenecida	No fenecida
Fontibón	No fenecida	Fenecida	No fenecida

FUENTE: Contraloría de Bogotá D.C. – Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana. Informes de auditoría gubernamental con enfoque integral vigencias 2003 a 2005

Este comportamiento tiene sustento también en el resultado obtenido por los auditores en relación con los hallazgos detectados en la revisión de la cuenta de la vigencia 2005. Efectivamente, el número de hallazgos presenta una reducción significativa entre el año 2003 y el 2005, que demuestran el mejoramiento en la gestión de los fondos auditados

**CUADRO Nº 10**  
**RELACIÓN DE HALLAZGOS SECTOR LOCAL 2005**

No.	LOCALIDAD	TIPO DE HALLAZGO				TOTAL	
		ADMINISTRATIVO	FISCAL		DISCIPLINARIO		PENAL
			CANTIDAD	VALOR (Millones)			
4	San Cristóbal	26			1	27	
5	Usme	25				25	
7	Bosa	22				22	
8	Kennedy	19				19	
9	Fontibón	15				15	

No.	LOCALIDAD	TIPO DE HALLAZGO					TOTAL
		ADMINISTRATIVO	FISCAL		DISCIPLINARIO	PENAL	
			CANTIDAD	VALOR (Millones)			
10	Engativá	6	2	100.081.999	2		10
11	Suba	15					15
16	Puente Aranda	4					4
18	Rafael Uribe	22					22
19	Ciudad Bolívar	19	4	223.075.280	5	1	29
TOTAL		173	6	323.157.279	8	1	188

Fuente: Informes de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular - PAD 2006. Fase I. Subdirección de Fiscalización - Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana.

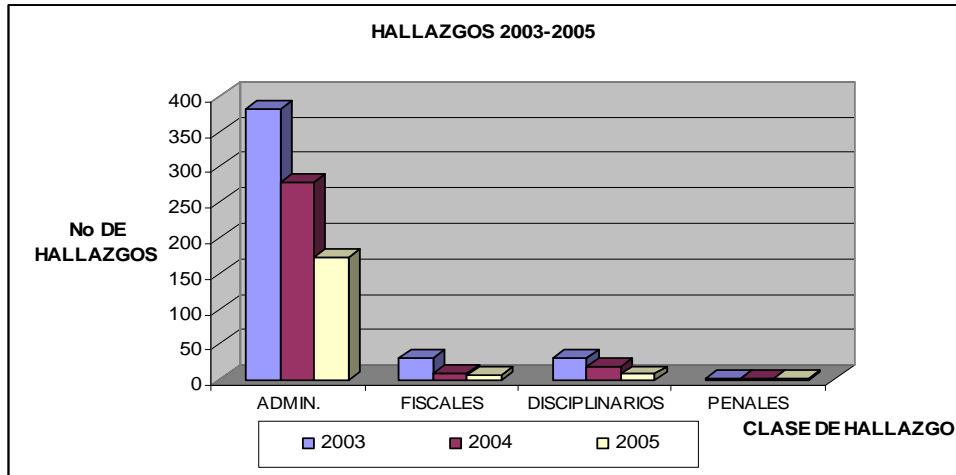
CUADRO No 11

HALLAZGOS POR LOCALIDAD 2003-2005																
LOCALIDADES	ADMINISTRATIVOS				FISCALES				DISCIPLINARIOS				PENALES			
	2003	2004	2005	TOTAL	2003	2004	2005	TOTAL	2003	2004	2005	TOTAL	2003	2004	2005	TOTAL
San Cristóbal	39	12	26	77	3	0	0	3	14	1	1	16	0		0	1
Usme	73	75	25	173	18	0	0	18	5	0	0	5	0	0	0	0
Bosa	28	11	22	61	2	0	0	2	4	0	0	4	0	0	0	0
Kennedy	25	16	19	60	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fontibón	51	10	15	76	0	1	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0
Engativá	95	43	6	144	2	1	2	5	2	0	2	4	1	0	0	1
Suba	15	53	15	83	2	0	0	2	2	1	0	3	0	0	0	0
Puente Aranda	25	13	4	42	2	0	0	2	2	3	0	5	0	0	0	0
Rafael Uribe	14	27	22	63	1	3	0	4	0	5	0	5	0	0	0	0
Ciudad Bolívar	17	18	19	54	0	4	4	8	1	7	5	13	0	0	1	1
TOTAL	382	278	173	833	30	9	6	45	30	18	8	56	1	1	1	3

FUENTE: Contraloría de Bogotá D.C. – Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana. Informes de auditoría gubernamental con enfoque integral vigencias 2003 a 2005

	2003	2004	2005
ADMIN.	382	278	173
FISCALES	30	9	6
DISCIPLINARIOS	30	18	8
PENALES	1	1	1

GRAFICO No 1



## 2.2. EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO.

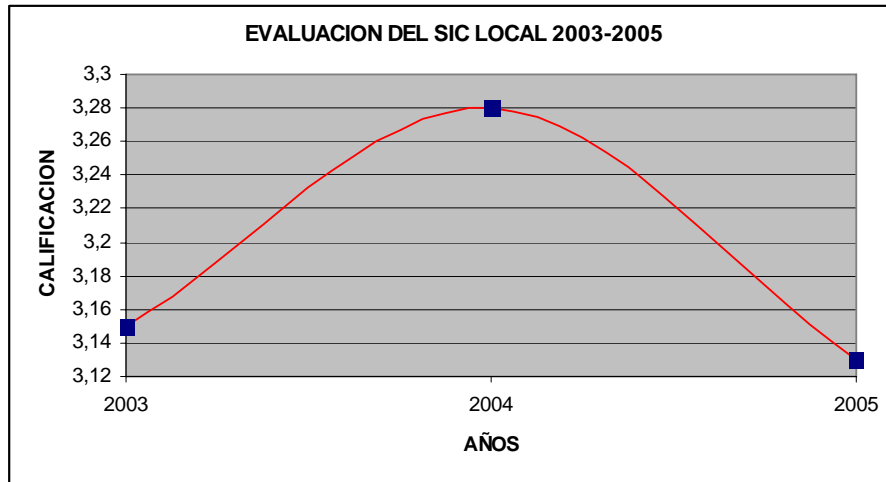
La implementación del Sistema de Control Interno, de acuerdo con las normas establecidas a partir de la carta constitucional y demás que rigen la materia, tienen como filosofía fundamental hacer que las instituciones se auto controlen, estableciendo para ello el control interno como una función inherente al proceso administrativo de cada organización, que les permita garantizar la transparencia, la eficiencia y eficacia de sus actuaciones.

La Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana realizó la evaluación del sistema de control interno de diez (10) fondos de desarrollo local, mediante la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral modalidad regular y a través del análisis de las distintas fases y componentes con que tradicionalmente se ha realizado la evaluación del Sistema.

El Sistema obtuvo una calificación promedio de 3.13 que representa una connotación de bueno con riesgo mediano, tal como se evidencia en el cuadro No de este informe.

Como se aprecia, en las tres (3) últimas vigencias la evaluación realizada por este organismo de control al Sistema de Control Interno en las localidades auditadas, presenta una tendencia asimétrica de 3,13 en 2004, 3,28 en 2004 y 3,12 en 2005. El gráfico siguiente muestra el comportamiento descrito.

GRAFICO No 2



Este comportamiento indica que la administración local no 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 existe avance en el mejoramiento integral del Sistema de Control Interno en razón que, si bien la ponderación obtenida en la vigencia 2004 es ligeramente superior a la del 2003, para el año 2005 la calificación vuelve a descender a niveles inferiores a los mostrados en 2003, como se aprecia en el cuadro No 12.

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.

CUADRO No 12  
RESUMEN CALIFICACION SISTEMA DE CONTROL INTERNO EN LAS LOCALIDADES 2003-2005

No.	LOCALIDAD	AMBIENTE DE CONTROL			ADMIN/CION DEL RIESGO			OPERACIONALIZACION			DOCUMENTACION			RETROALIMENTACION			TOTAL LOCALIDAD		
		2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
4	San Cristóbal	3.5	3.1	3.20	1.2	2.6	3.10	3.2	2.9	3.00	3.3	3.2	2.99	2.2	3.3	3.42	2.7	3.0	3.13
5	Usme	2.4	3.5	3.00	1.7	2.4	2.90	2.0	2.9	3.00	2.5	2.6	2.30	2.2	3.3	3.00	2.2	3.0	2.80
7	Bosa	3.6	3.6	3.29	3.5	3.5	3.46	3.3	3.3	3.17	3.4	3.4	3.37	3.7	3.7	3.39	3.5	3.5	3.34
8	Kennedy	3.6	3.7	3.80	3.3	2.6	3.10	3.3	3.6	3.60	3.7	3.5	3.70	3.6	3.2	3.30	3.5	3.3	3.50
9	Fontibón	3.9	4.0	3.50	3.5	3.6	3.20	3.6	3.7	3.40	3.8	3.8	3.00	3.5	3.8	3.50	3.7	3.8	3.30
10	Engativá	3.4	3.6	3.37	3.2	3.3	3.55	3.4	3.6	3.70	3.3	3.3	3.95	3.0	3.3	4.00	3.3	3.4	3.71
11	Suba	3.2	3.5	3.22	3.2	3.2	2.67	3.4	3.6	3.25	3.5	3.8	3.51	3.5	3.6	3.57	3.4	3.5	3.24
16	Puente Aranda	2.9	3.7	3.60	2.8	3.4	3.30	3.0	3.8	2.90	3.0	3.6	1.40	3.0	3.7	4.0	2.9	3.6	3.10
18	Rafael Uribe	3.4	2.9	3.40	2.8	2.5	2.50	2.6	3.0	3.20	3.3	3.2	3.20	3.3	3.0	3.30	3.1	2.9	3.20
19	Ciudad Bolívar	3.1	3.2	2.14	3.4	2.3	1.57	3.1	2.8	2.17	3.1	2.6	2.24	3.3	2.9	1.63	3.2	2.8	1.95
	PROMEDIOS	3,30	3,48	3,35	2,86	2,94	2,94	3,09	3,32	3,14	3,29	3,30	2,97	3,13	3,38	3,31	3,15	3,28	3,13

Fuente: Informes de Auditoria con Enfoque Integral. Vigencias PAD 2001-2002 y PAD 2002-2003. Subdirección de Fiscalización - Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana.  
Cuadro elaborado por la Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana

Se observaron debilidades, en los siguientes procesos: en la ejecución de los proyectos a través del modelo UEL- FDLF, generándose dilaciones en el tiempo de planeación, formulación, viabilización, celebración y ejecución de los contratos. En la documentación que soporta la información presentada en Balance social y Gestión ambiental. Es débil el control financiero y administrativo que se le efectúa a los pagos correspondientes a la JAL y el nivel de compromiso y cumplimiento de los planes de mejoramiento.

No obstante que el artículo 22 del decreto No. 854 de 2001 le otorga al Secretario de Gobierno la delegación para organizar el sistema de control interno en las alcaldías locales, este hecho no exime a la administración de los fondos de responder por la implementación del sistema, de acuerdo con los niveles de autoridad establecidos en cada entidad; es decir que la aplicación de los métodos y procedimientos, la obtención de adecuados niveles de calidad, eficiencia y eficacia del control interno es responsabilidad de los Jefes de cada una de las Dependencias de la entidad u organismo de acuerdo con lo expresado por los Art. 3o y 6o de la Ley 87 de 1993 y no del Secretario de Gobierno.

Así mismo es de señalar que el control interno no está limitado a la oficina de control interno, sino que éste, está referido a todo el esquema de organización de una entidad, de tal forma que es inherente a todos y cada uno de las dependencias del Distrito, de suerte que cada quien es responsable de la implementación en el ámbito de su competencia.

#### 2.2.1. Ambiente de Control

En general se observa avance en la socialización de los principios y valores éticos de la administración; no obstante, aún existen falencias en el desarrollo de la cultura del auto control y su divulgación entre todos los funcionarios de las localidades.

La Secretaría de Gobierno expidió la Resolución No 0420 del 15 de marzo de 2002, mediante la cual se establece el Código de Ética como instrumento normativo que inspira la conducta y las acciones de todos los funcionarios adscritos a esta Secretaría. Sin embargo, no todas las localidades han realizado el ejercicio de difundir esta normatividad ente sus funcionarios, de tal forma que existen empleados que prácticamente desconocen al referida Resolución.

En relación con el compromiso y respaldo de la alta dirección, se observó que en algunos fondos de desarrollo local existe el clima propicio para el mejoramiento del SCI, pero debido al continuo cambio observado de los alcaldes locales, la alta Dirección presenta cierto nivel de desconocimiento e indiferencia de la Ley 87 de 1993.

Hace falta una mayor conciencia de los funcionarios sobre la importancia del autocontrol en el ejercicio de las tareas que deben desarrollar, así como en el empleo de técnicas de motivación encaminadas a promover el control interno como factor de éxito de la gestión institucional.

En lo referente a la cultura de dialogo, se observa que en general, los canales de comunicación han sido efectivos en la mayor parte de los fondos auditados. No obstante, en algunas alcaldías aún persiste la comunicación informal sin canales definidos.

### 2.2.2. Administración del riesgo

En general, y salvo algunas excepciones, los fondos de desarrollo local auditados han elaborado matrices de riesgo que permiten identificar los distintos factores que pueden afectar el adecuado cumplimiento de los objetivos y metas organizacionales. Sin embargo, se evidencian bajos niveles de compromiso por parte de la alta dirección con el manejo y control de los riesgos, de tal forma que los mapas de riesgo existentes caen en terreno estéril, desvirtuando el objetivo de esta herramienta para la toma de decisiones administrativas.

De acuerdo con los conceptos del Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno de las Entidades del Orden Nacional y Territorial, (“... no existe una dependencia única responsable del levantamiento de los mapas de riesgos y de la administración del riesgo, sino que ello corresponde de manera integral, articulada y coordinada, a todas las dependencias de la organización, bajo la dirección del jefe del organismo”).<sup>16</sup>

Lo anterior muestra claramente la necesidad de adoptar medidas que busquen dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 4º del Decreto 1537 de 2001, que da elementos técnicos y administrativos que fortalecen el sistema de control interno de las entidades y organismos del Estado y que en concordancia con el artículo 1º, párrafo único, y el literal a) del artículo 2º y el artículo 5º de la Ley 87 de 1993, busca brindar protección a los recursos de la organización y garantizar su adecuada administración ante los eventuales riesgos que lo puedan afectar y aplicar lo expresado en la Ley, para los Fondos de origen presupuestal.

En este sentido se observa una precaria valoración de los riesgos internos y externos por parte de los fondos analizados, pues la Contraloría no encontró una

---

<sup>16</sup> Citado por Contraloría de Bogotá D.C. Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana - Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral de la vigencia 2005 - Grupo Auditor Localidad de Puente Aranda , página 29.



adecuada priorización de los riesgos detectados, que permita planear las acciones necesarias para minimizar su efecto.

El manejo del riesgo en las localidades es deficiente. Faltan acciones efectivas como políticas, estándares, procedimientos y cambios físicos entre otros que hagan parte de un plan de manejo que conlleve a evitar, reducir, dispersar y/o atomizar el riesgo detectado. El plan de manejo de los riesgos no es debidamente socializado entre todos los funcionarios de los FDL, con lo cual se disminuye la posibilidad de evitarlos.

### 2.2.3. Operacionalización de los elementos

Existe una estructura organizacional acorde a la misión institucional de los fondos, pero poco funcional y flexible por la imposibilidad de conformar otros equipos de trabajo. No existe evidencia que la administración haya adelantado un diagnóstico real que permita conocer las necesidades de personal en cada una de las áreas, entorpeciendo con ello, el rendimiento y efectividad en los resultados de la gestión.

En materia de planta de personal, el sector de las localidades está sujeto a las decisiones que sobre esta materia tome la Secretaría de Gobierno del Distrito. En este aspecto los FDL están sujetos a una estructura rígida que dificulta la coordinación y la comunicación.

Se observa la existencia de manuales para el logro de objetivos misionales y de una planeación aprobada a partir de los planes de desarrollo local que orienta el accionar de cada Fondo hacia el logro de objetivos trazados por la administración distrital.

Se presenta una inoportuna e inadecuada asignación presupuestal para el cumplimiento de los planes y programas, como el plan operativo, el plan de compras o el mismo plan de desarrollo, hace que cualquier intento de la administración por introducir criterios de planeación resulte inocuo, y puede atrasar la realización de los planes y programas y por ende la satisfacción oportuna de las necesidades de los habitantes de las localidades.

Así mismo, la administración local no realiza articulación entre la planeación, los procesos y procedimientos, el desarrollo del talento humano, los sistemas de información, como tampoco tiene mecanismos de verificación y evaluación; situación que puede conducir a que el manejo administrativo se realice en el terreno de la improvisación y conduzca a que se presente una mala calificación a la gestión local.

Cabe señalar que, de acuerdo con los conceptos del Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno de las Entidades del Orden Nacional y Territorial, *“...el papel que le corresponde desempeñar a las Oficinas de Planeación respecto del seguimiento y evaluación a la planeación institucional, es el de coordinar la evaluación periódica que de dicha planeación se haga por parte de cada una de las áreas, y determinar las necesidades de ajuste tanto del plan indicativo como de los planes de acción, asesorando las reorientaciones que deben realizarse.”*<sup>17</sup>

*“...la Oficina de Planeación, o quien haga sus veces, deberá prestar apoyo y asesoría del caso para elaborar y/o actualizar los manuales de funciones y procedimientos y verificar su debida aplicación”.*<sup>18</sup>

De acuerdo con el Informe de Auditoria de la vigencia 2005, producido por el grupo auditor de la Localidad de Puente Aranda, *“De no tomar medidas oportunas se estaría incumpliendo con lo dispuesto en el literal h) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993 la cual expresa: “...las entidades deben velar porque se disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características...”*<sup>19</sup>

Los procesos y procedimientos administrativos con que cuentan los FDL fueron expedidos por la Secretaria de Gobierno mediante la Resolución 128 de febrero 13 de 2003, situación que dificulta la existencia de esquemas de revisión y actualización periódica de los procedimientos que permita su ajuste continuo.

Sobre este tema, el Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno de las entidades del orden nacional y territorial ha establecido que *“...dentro del nuevo concepto de la cultura de autocontrol es responsabilidad de cada uno de los funcionarios y de los jefes de las dependencias, el levantamiento de sus manuales de procedimientos. Ellos son los que conocen el interior de la organización, los pasos que se siguen para el cumplimiento de sus funciones y los objetivos que se han propuesto”*<sup>20</sup>.

Por otra parte, de acuerdo con lo señalado por el artículo 1º del Decreto No. 1537 de 2001, *“Las entidades y organismos del Estado implementarán acciones para el desarrollo racional de su gestión. Para tal efecto, identificarán los procesos institucionales de la manera que la gestión de las diferentes dependencias de la organización se desarrollen articuladamente en torno a dichos procesos, los cuales se racionalizan en cuando sea necesario.”*<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Citado por Contraloría de Bogotá D.C. Op. Cit. página 32

<sup>18</sup> Ídem

<sup>19</sup> Contraloría de Bogotá D.C., Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana - 2005 – grupo auditor Localidad de Puente Aranda.- Informe de Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral vigencia 2005. Página 32

<sup>20</sup> Citado por Contraloría de Bogotá D.C. Op. Cit. página 33

<sup>21</sup> Ídem

En lo relativo a los sistemas de información, no existe un sistema integrado de información, por lo tanto esta no se procesa debidamente, ya que depende de la reportada por la Secretaría de Hacienda o de Gobierno, lo que en ocasiones hace que no se garantice la comunicación en red con todas las áreas de la entidad; el incumplimiento a lo normado puede generar duplicidad de funciones, desarticulación en los registros emitidos que muestren información confiable entre las diferentes dependencias y retraso en el registro de la información contable. Además se corren riesgos de duplicidad y omisión de los registros.

Sistemas de información como el de presupuesto, contabilidad y almacén se encuentran funcionando en forma independiente sin que exista la posibilidad de de integración automática que permita optimizar la confiabilidad de la información producida.

La participación ciudadana se canaliza particularmente a través de los encuentros ciudadanos que promueven la participación en el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Local, así mismo, en todas las localidades analizadas se realiza la rendición de cuentas en audiencias públicas.

#### 2.2.4. Documentación

En esta fase se observó que los FDL cuentan con manuales de funciones acordes con el esquema institucional y disponen de las normas internas específicas en donde se reflejan los procesos que facilitan el cumplimiento de los objetivos misionales.

En lo referente a la conservación y custodia de los archivos, la responsabilidad está a cargo de la Secretaría de Gobierno, lo que no asegura la oportuna disposición de los mismos en el evento de la oportuna toma de decisiones.

#### 2.2.5. Retroalimentación

En cada FDL se ha creado un sub comité de coordinación de control interno<sup>22</sup> que se reúne con la periodicidad establecida. La evaluación al Sistema de Control Interno es realizada por la Oficina de Control Interno de la Secretaría de Gobierno.

### 2.3. GESTION PRESUPUESTAL

La evaluación general de la gestión presupuestal de las localidades se realizó en las veinte (20) localidades del Distrito. Para tal efecto, se tomó la información de

---

<sup>22</sup> Los subcomités de coordinación del control interno se crearon mediante las resoluciones 0822 de 1999 y 1189 de septiembre 26 de 2001 emanada de la Secretaría de Gobierno.

los informes de auditoría gubernamental con enfoque integral de los diez (10) FDL auditados conforme a lo plasmado en el PAD 2006 Fase I. Para los restantes fondos, la información fue tomada de los informes de ejecución presupuestal allegados a la Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana en las cuentas mensuales respectivas y del cierre presupuestal efectuado a diciembre 31 de 2005.<sup>23</sup>

### 2.3.1. Presupuesto de ingresos

Para la vigencia fiscal de 2005, los fondos de desarrollo local de Bogotá D.C. contaron con un presupuesto definitivo de ingresos por \$505.677.7 millones, de los cuales se recaudaron \$469.921.52 millones equivalentes al 92.9% de ejecución. La Localidad con menor nivel de recaudos fue los Mártires con una ejecución del 51.4%.

CUADRO N° 13  
FONDOS DE DESARROLLO LOCAL - PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EJECUCIÓN A 31/12/2005  
Millones de pesos

Localidades	Presupuesto				Ejecución		Saldo por ejecutar \$
	Inicial	Modificación	Definitivo	% part.	Recaudos	%	
USAQUÉN	19.761,62	1.542,36	21.303,98	4,2	18.055,95	84,8	3.248
CHAPINERO	10.356,86	619,84	10.976,70	2,2	10.363,09	94,4	614
SANTAFE	17.257,91	2.233,21	19.491,12	3,9	16.674,91	85,6	2.816
SAN CRISTOBAL	47.633,81	4.096,34	51.730,15	10,2	48.895,45	94,5	2.835
USME	24.702,76	-793,23	23.909,53	4,7	22.446,49	93,9	1.463
TUNJUELITO	15.149,09	748,04	15.897,14	3,1	14.878,57	93,6	1.019
BOSA	26.828,73	4.011,23	30.839,96	6,1	29.031,93	94,1	1.808
KENNEDY	40.122,27	1.514,01	41.636,28	8,2	39.066,96	93,8	2.569
FONTIBÓN	16.868,91	482,05	17.350,97	3,4	16.306,49	94,0	1.044
ENGATIVÁ	41.330,34	1.725,78	43.056,12	8,5	40.654,99	94,4	2.401
SUBA	37.215,56	-475,04	36.740,52	7,3	34.445,70	93,8	2.295
BARRIOS UNIDOS	10.994,15	2.977,93	13.972,08	2,8	13.298,41	95,2	674
TEUSAQUILLO	12.179,12	781,98	12.961,10	2,6	12.259,21	94,6	702
LOS MÁRTIRES	7.611,38	0,00	7.611,38	1,5	3.913,46	51,4	3.698
ANTONIO NARIÑO	9.860,02	1.211,60	11.071,62	2,2	10.592,08	95,7	480
PUENTE ARANDA	22.166,48	1.205,93	23.372,41	4,6	22.031,75	94,3	1.341
LA CANDELARIA	3.095,25	420,71	3.515,96	0,7	3.282,78	93,4	233
RAFAEL URIBE U.	33.548,45	1.643,11	35.191,56	7,0	33.145,56	94,2	2.046
CIUDAD BOLÍVAR	53.445,47	4.349,41	57.794,88	11,4	54.457,80	94,2	3.337
SUMAPAZ	23.952,05	3.302,21	27.254,26	5,4	26.119,93	95,8	1.134
Total	474.080,26	31.597,44	505.677,70	100,0	469.921,52	92,9	35.756,18

Fuente: Ejecución presupuestal de cada localidad – información sin auditar en las diez localidades no auditadas  
Elaborado por: Contraloría de Bogotá D.C. Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana

<sup>23</sup> La información presupuestal de estos fondos se encuentra sin auditar.

### 2.3.2. Presupuesto de gastos

El presupuesto definitivo de gastos del sector de localidades del distrito en la vigencia fiscal de 2005 se ubicó en \$505.677.50 millones, de los cuales \$299.051.6 millones representativos del 59.14% se programó para cubrir los compromisos planeados en los cuatro ejes principales del plan de desarrollo local y el restante 40.86%, es decir, \$206.644.1 millones se programó para cubrir compromisos de vigencias anteriores, tal como se muestra en el tabla No 2

Dentro del presupuesto programado para cubrir los compromisos del plan de desarrollo, se destacan el eje social, hacia el cual se destinaron \$127.990.84 millones cifra que representa el 25.31% del total del presupuesto local. Al eje urbano regional se le asignaron \$110.010.6 millones representativos del 21.75% de lo presupuestado.

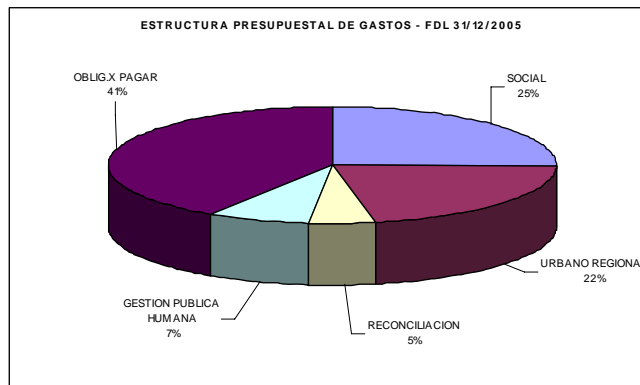
CUADRO No 14  
ESTRUCTURA PRESUPUESTAL DE GASTOS EN LAS LOCALIDADES  
DICIEMBRE 31 DE 2005

millones de pesos

EJES	VALOR	%
SOCIAL	127.990,84	25,31%
URBANO REGIONAL	110.010,60	21,75%
RECONCILIACION	23.329,07	4,61%
GESTION PCA. HUMANA	37.703,09	7,46%
O X P	206.644,10	40,86%
<b>TOTAL</b>	<b>505.677,70</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: ejecución presupuestal de las localidades 31/12/05 - cifras sin auditar  
Elaborado por: Contraloría de Bogotá D.C. Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana

GRAFICO No 3



A nivel de las localidades, el 45.68% del presupuesto asignado para el sector local, es asumido por cinco (5) localidades - Ciudad Bolívar, San Cristóbal, negativa, Kennedy y Suba, con \$230.957.95 millones, las demás localidades (16 en total) cubren el 54.32% restante. El cuadro No 3 muestra el esquema de distribución del presupuesto en cada una de las localidades.

CUADRO No 15  
DISTRIBUCION PRESUPUESTAL DE GASTOS EN LAS LOCALIDADES DE BOGOTA D.C.  
DICIEMBRE 31 DE 2005

Millones de pesos

LOCALIDAD	PTO INICIAL	MODIFICAC. ACUMULADAS	PTO. DEFINITIVO	% PART	EJECUTADO	%	GIROS	%
Usaquen	19.761,62	1.542,36	21.303,98	4,21%	19.850,14	93,18%	8.713,39	43,90%
Chapinero	10.356,86	619,84	10.976,70	2,17%	10.084,91	91,88%	4.222,15	41,87%
Santafe	17.257,91	2.233,21	19.491,12	3,85%	17.832,53	91,49%	6.600,16	37,01%
San Cristobal	47.633,81	4.096,34	51.730,15	10,23%	49.628,96	95,94%	22.705,54	45,75%
Usme	24.702,76	-793,23	23.909,53	4,73%	21.977,29	91,92%	10.666,48	48,53%
Tunjuelito	15.149,09	748,04	15.897,14	3,14%	14.910,54	93,79%	6.508,63	43,65%
Bosa	26.828,73	4.011,23	30.839,96	6,10%	28.686,49	93,02%	12.328,70	42,98%
Kennedy	40.122,27	1.514,01	41.636,28	8,23%	40.513,59	97,30%	19.369,27	47,81%
Fontibón	16.868,91	482,05	17.350,97	3,43%	15.791,96	91,01%	6.122,96	38,77%
Engativá	41.330,34	1.725,78	43.056,12	8,51%	39.508,89	91,76%	16.868,55	42,70%
Suba	37.215,56	-475,04	36.740,52	7,27%	33.162,67	90,26%	16.127,84	48,63%
Barrios Unidos	10.994,15	2.977,93	13.972,08	2,76%	13.512,08	96,71%	7.126,43	52,74%
Teusaquillo	12.179,12	781,98	12.961,10	2,56%	11.038,96	85,17%	4.809,35	43,57%
Mártires	7.611,38	0,00	7.611,38	1,51%	7.377,96	96,93%	3.760,86	50,97%
Antonio Nariño	9.860,02	1.211,60	11.071,62	2,19%	10.803,79	97,58%	4.673,87	43,26%
Puente Aranda	22.166,48	1.205,93	23.372,41	4,62%	22.629,09	96,82%	9.775,73	43,20%
Candelaria	3.095,25	420,71	3.515,96	0,70%	3.323,31	94,52%	1.537,69	46,27%
Rafael Uribe	33.548,45	1.643,11	35.191,56	6,96%	25.345,60	72,02%	12.471,60	49,21%
Ciudad Bolívar	53.445,47	4.349,41	57.794,88	11,43%	46.998,15	81,32%	17.426,43	37,08%
Sumapaz	23.952,05	3.302,21	27.254,26	5,39%	26.151,12	95,95%	9.756,23	37,31%
TOTAL	474.080,26	31.597,44	505.677,70		459.128,02	90,79%	201.571,87	43,90%

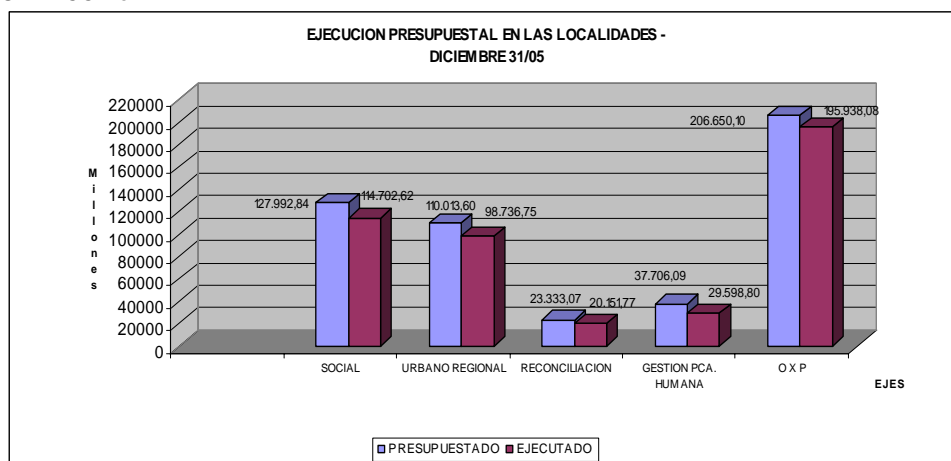
Fuente: Localidades de Bogotá D.C. - Informe de ejecución presupuestal a diciembre 31 de 2005 - cifras sin auditar  
Elaborado por: Contraloría de Bogotá D.C. Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana

En general la mayoría de los fondos de desarrollo local muestran un alto nivel de ejecución de su presupuesto de gastos, y con excepción de la localidad de Rafael Uribe, todas ejecutaron sus presupuestos por encima del 80%.

En relación con los ingresos recibidos de \$469.921.52 millones, se observa que las localidades se gastaron el 97.7% de los recaudos obtenidos.

El nivel de ejecución mostrado, obedece principalmente al comportamiento observado en el rubro de obligaciones por pagar que se ejecutó en un 94.82% y a los compromisos adquiridos a nivel de los distintos ejes del plan de desarrollo que presentaron ejecuciones por encima del 86% con excepción del Objetivo Gestión Pública Humana que sólo se ejecutó en un 78.50%.

GRAFICO No 4



No obstante, la ejecución mostrada no es del todo cierta y si bien, en conjunto, la inversión programada presenta una ejecución total de \$459.128.02 millones representativa del 90.79%, las autorizaciones de giro sólo llegaron a \$201.571.87 millones, lo que significa que los fondos sólo giraron el 43.9% de los compromisos adquiridos en la vigencia.

Nótese que los giros efectuados no alcanzan para cubrir los compromisos de vigencias anteriores por \$206.644.10 millones.

A nivel de ejes, la situación es más preocupante. Como se detalla en la tabla No 4, de un presupuesto asignado de \$299.045.6 millones, los fondos ejecutaron \$263.190.89 millones (88.01%) pero sólo giraron \$52.980.42 millones equivalentes al 20.13%, lo que indica que el 79.87% de los compromisos adquiridos por los FDL en la vigencia 2005, deberán ser cubiertos con recursos de la vigencia 2006.

CUADRO No 16  
EJECUCION PRESUPUESTAL DE GASTOS EN LAS LOCALIDADES A NIVEL DE EJES  
DICIEMBRE 31 DE 2005

Millones de pesos

EJES	PRESUPUESTADO	EJECUTADO	% EJECUCION	GIRADO	% GIRO
SOCIAL	127.990,84	114.702,72	89,62%	10.169,63	8,87%
URBANO REGIONAL	110.010,60	98.736,73	89,75%	21.010,22	21,28%
RECONCILIACION	23.329,07	20.152,66	86,37%	3.577,75	17,75%
GESTION PCA. HUMANA	37.703,09	29.598,78	78,50%	18.222,81	61,57%
<b>TOTAL</b>	<b>299.033,60</b>	<b>263.190,89</b>	<b>88,01%</b>	<b>52.980,42</b>	<b>20,13%</b>

Fuente: Fondos de desarrollo local - Informes de ejecución presupuestal 31/12/05

Elaborado por: Contraloría de Bogotá D.C. Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana

No hay duda que el bajo nivel de giros presupuestales afectó de manera directa el cumplimiento de los objetivos y metas programados en el plan de desarrollo, situación que obedece al precario comportamiento de los giros en los distintos programas en que se dividen los ejes del plan de desarrollo.

Efectivamente, los programas prioritarios del Plan de Desarrollo Local presentaron niveles bajos en los giros presupuestales, afectando de manera importante la ejecución física de las metas propuestas en el plan de desarrollo, situación que puede incidir en el cumplimiento de la política pública de corte social abanderada por la actual administración.

En el Eje Social, los programas banderas: “Bogotá sin hambre, Mas y mejor educación para todos y todas y Salud para la vida digna”, que representan el 64.01% de la ejecución total del Eje, sólo muestran giros del 4.07%, 6.16% y 19.72% respectivamente, lo que indica una baja ejecución física de dichos programas, afectando de manera directa el cumplimiento de la política pública.

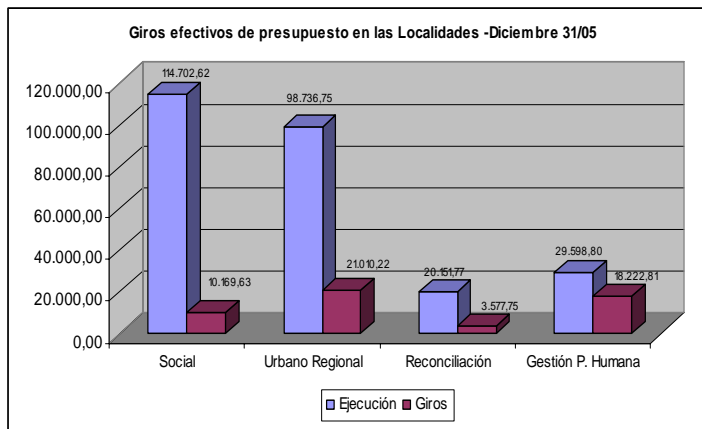
En el Eje Urbano Regional, el programa más importante: “Hábitat desde los barrios y las UPZ”, que absorbió el 86.47% del presupuesto ejecutado en el Eje, sólo presentó giros del 24.31%, mientras que en el Eje de Reconciliación el programa prioritario “Educación para la era del conocimiento”, sólo tuvo giros del 29.84%.

Por su parte el Objetivo Gestión Pública Humana, es el único que superó el 50% en giros. El programa “Administración moderna y humana” presentó giros del 54.73% y el programa “Localidades modernas y eficaces” presentó el 82.63% en giros.

Gráficamente la situación es la siguiente:



GRAFICO No 5



Por otra parte, la gestión presupuestal de las localidades en relación con la adquisición de compromisos para los cuatro ejes del plan de desarrollo, fue deficiente. Efectivamente, el 69.69% de la ejecución presupuestal de la vigencia por valor de \$183.417.66 millones, re realizó en el mes de diciembre, lo que indica que sólo el 30.31% del presupuesto destinado al cumplimiento del plan de desarrollo, se ejecutó durante los otros once meses del año. Este comportamiento demuestra una ejecución promedio mensual de enero a noviembre del 2005, de sólo el 2.76%.

En estas condiciones, puede concluirse que la gestión de los Fondos de Desarrollo Local en el periodo analizado, priorizó el cumplimiento de las obligaciones contraídas en las vigencias anteriores, descuidando de forma alarmante la realización de acciones tendientes a la atención de los problemas prioritarios de la población contenidos en los ejes del Plan de Desarrollo Local.

Así mismo, el comportamiento de la ejecución presupuestal, en la cual, como se acaba de decir, alrededor del 70% del presupuesto fue comprometido en último mes del año, explica el bajo nivel de giros presupuestales alcanzado en la vigencia, pues a pesar que las localidades contaron con \$469.921.52 millones de ingresos (ver cuadro No 1), sólo lograron realizar erogaciones efectivas por \$201.571,87 millones.

A nivel de ejes, el Objetivo Gestión Pública Humana es el que menor concentración de la ejecución presenta, al ejecutar en diciembre de 2005 el 27.15% del total ejecutado durante el año. No presentan el mismo comportamiento los tres ejes restantes, que ejecutaron la mayor parte de su presupuesto en el último mes como se muestra en el tabla No 5 y en el gráfico No 4.

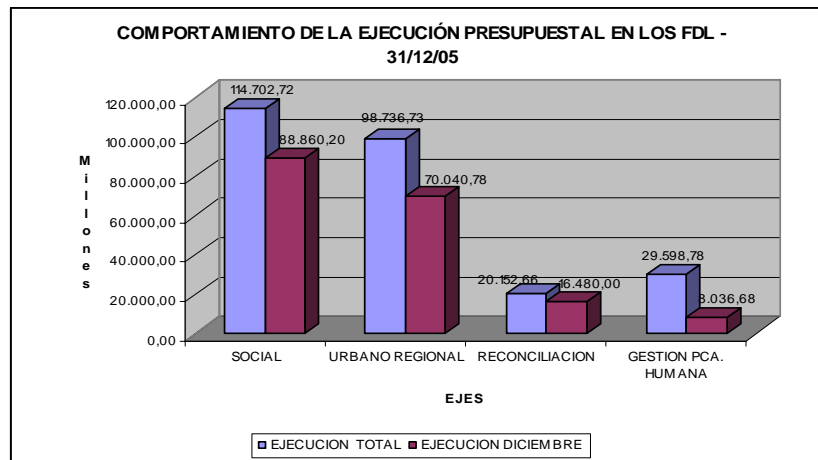
CUADRO No 17  
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL EN DICIEMBRE DE 2005

Millones de pesos

EJE	EJECUCION TOTAL	EJECUCION DICIEMBRE	%
SOCIAL	114.702,72	88.860,20	77,47%
URBANO REGIONAL	98.736,73	70.040,78	70,94%
RECONCILIACION	20.152,66	16.480,00	81,78%
GESTION PCA. HUMANA	29.598,78	8.036,68	27,15%
TOTAL	263.190,89	183.417,66	69,69%

Fuente: Fondos de desarrollo local - Informes de ejecución presupuestal 31/12/05  
Elaborado por: Contraloría de Bogotá D.C. Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana.

GRAFICO No 6



### 2.3.3. Análisis por eje

A nivel de eje, el presupuesto ejecutado tuvo el siguiente comportamiento: Al eje social se destinó el 43.58% de los recursos, al Eje Urbano Regional el 37.52%, al Eje de reconciliación el 7.66% y al Objetivo gestión pública humana el 11.25%.

#### Eje Social

Las localidades que mayor presupuesto destinaron hacia este eje fueron en su orden Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Suba, Kennedy y Engativá con \$38.414.33 millones que representan el 33.49% del total ejecutado en el eje, con una ejecución promedio del 89.68%. No obstante, los giros presupuestales alcanzaron \$5.277.82 millones representativos del 13.74%. Llama la atención el comportamiento mostrado por las localidades de Kennedy, Suba y San Cristóbal

que presentaron niveles de giro realmente deficientes del 3.83%, 3.95% y 5.84% respectivamente.

En las localidades restantes los niveles de giro presupuestal también son deficientes, alcanzando valores realmente insignificantes como el caso de las siguientes.

Localidad	% girado
Mártires	0.00%
Barrios Unidos	0.43%
Candelaria	4.51%
Antonio Nariño	0.70%
Chapinero	1.04%
Santa Fe	1.28%

La distribución temporal de la ejecución presupuestal en el Eje Social ubicó el mayor porcentaje en el último mes del año en el cual se comprometieron el 77.46% de los recursos ejecutados. En términos nominales significa que en diciembre de 2005 se comprometieron \$88.860.2 millones de los \$114.702.72 millones ejecutados en todo el año.

Este comportamiento es generalizado en la mayoría de los FDL, de tal forma que en el último mes del año se presenta el siguiente comportamiento en la ejecución: en nueve (9) localidades se comprometió entre el 90% y el 99%, en siete (7) localidades se ejecutó entre el 80% y el 90% del presupuesto ejecutado en todo el año, en dos (2) localidades se gastaron entre el 70% y el 80% de la ejecución de 2005 y sólo en dos (2) localidades – Kennedy y Ciudad Bolívar - se comprometió menos del 70% de los ejecutado.

Llama la atención localidades como la de Chapinero en la que la ejecución presupuestal del Eje se realizó en un 96.82% en el mes de diciembre, Barrios Unidos con el 98.76%, Antonio Nariño con 98.72% y Mártires con el 99.95%.

#### Eje Urbano Regional

Para este Eje se presupuestaron \$110.004.28 millones, de los cuales durante la vigencia analizada se ejecutaron \$98.736.73 millones, es decir, el 89.75%. Los giros de presupuesto alcanzaron el 21.28% de la ejecución.

La localidades que mayores valores destinaron hacia el Eje, en relación con monto de los recursos ejecutados en el eje fueron: Engativá con el 11.15% (\$11.011.48

millones), Ciudad Bolívar con el 9.25% (\$9.131.44 millones) y Kennedy con el 8.92% (\$8.806.19 millones).

En relación con lo giros de presupuesto, ninguna localidad superó el 60% de lo ejecutado en la vigencia, sólo dos (2) localidades giraron más del 50% (Rafael Uribe con el 57.84% y Candelaria con el 54.54%), tres localidades se ubicaron entre el 30% y el 50% (Teusaquillo con 41.44%, Tunjuelito con el 37.95% y Mártires con el 35.76%), 13 localidades giraron entre el 10% y el 30% y dos (2) localidades efectuaron giros menores al 10% de lo ejecutado (Sumapaz con el 3.29% y Usaquen con el 9.81%).

Por otra parte, el 70.94% de los recursos comprometidos - \$70.040.78 millones - fueron efectuados en el mes de diciembre de 2005, siendo las localidades con mayor nivel de compromisos en dicho mes, las siguientes: Ciudad Bolívar 84.75%, Santafe 83.37%, Sumapaz 82.15% y Usaquen con 80.59%.

#### Eje de Reconciliación

El presupuesto definitivo del Eje fue de \$23.333.07 millones, con un nivel de ejecución que alcanzó los 20.151.77 millones (86.37%) y con giros presupuestales del 17.75% de lo ejecutado.

Las Localidades que mayores recursos ejecutaron en el Eje son San Cristóbal con \$2.592.09 millones (12.86% del total ejecutado en el eje), Kennedy con \$2.334.62 millones (11.59%), y Suba con \$2.111.85 millones (10.48%); no obstante el nivel de giros de estas localidades fue precario observando el siguiente comportamiento: San Cristóbal giró el 14.92%, Kennedy giró el 23.06% y Suba el 9.01%.

Llama la atención el comportamiento las localidades de Usme, Tujuelito, Mártires y Sumapaz que no presentaron giros presupuestales en la vigencia.

De otro lado, el 81.78% de lo ejecutado en el eje, fue comprometido en el último mes del año. En localidades como Usme, Tunjuelito, Mártires y Sumapaz, el presupuesto asignado para el Eje fue ejecutado en un 100% en el mes de diciembre de 2005, mientras que en Ciudad Bolívar, Fontibón y Usaquen se comprometió más del 90% de la ejecución presupuestal en dicho mes.

#### Objetivo Gestión Pública Humana

Este componente del Plan de Desarrollo Local contó con un presupuesto definitivo de \$37.706.08 millones y se ejecutó en \$29.598.80 millones representativos del 78.5%. Los giros de presupuesto llegaron al 61.57% de lo ejecutado.

El comportamiento de la ejecución del Objetivo niveles normales de compromisos presupuestales y a diferencia de los demás ejes, éste ejecutó el 27.15% en el mes de diciembre, por lo que la mayor parte de los gastos se distribuyeron durante toda la vigencia fiscal.

#### 2.4. PLAN DE DESARROLLO LOCAL

El plan de desarrollo local se ejecutó a través de los tres (3) ejes principales de la política distrital y el objetivo Gestión Pública Humana. Durante la vigencia en análisis, los FDL analizados, ejecutaron 34 programas de los cuales presentaron giros 22 de ellos, de tal manera que de un total ejecutado de \$186.385.08 millones, se efectuaron giros de \$38.05.66, es decir, del 20.39%. Los ejes con menores giros efectuados en la vigencia son el Eje Social con el 10.05% y el Eje de Reconciliación con el 16.09%.

Este comportamiento en la ejecución de los recursos asignados a los diferentes programas del plan de desarrollo local, evidencia graves deficiencias en el proceso de planeación y contratación que afectan el cumplimiento de los distintos proyectos y metas del plan de desarrollo. Así mismo, se observan falencias en el mecanismo utilizado para ejecutar el presupuesto de inversión local, pues existen demoras en la aprobación de los proyectos de inversión por parte de las UEL que ocasionan traumatismos en el cumplimiento de los objetivos locales.

A nivel de cada localidad auditada, el comportamiento del plan de desarrollo local es el siguiente:

##### 2.4.1. Localidad de San Cristóbal

Para contribuir a dar solución a la problemática identificada, se establecieron los ejes social, urbano regional y de reconciliación dentro de los cuales se formularon 52 proyectos de inversión, por valor de \$27.576.7 millones.

##### Eje Social

Se destinaron la mayor cantidad de recursos por \$14.236.0 millones (51.6%), le sigue el eje urbano regional con una asignación de \$8.551.8 millones (31%), posteriormente el eje de reconciliación con \$2.710.7 millones (9.8%) y finalmente el objetivo Gestión Pública Humana con \$2.078.1 millones (7.5%).

Para la auditoría efectuada, se evaluaron 2 proyectos: el 1070 “Garantizar el pago de honorarios y seguro ediles” y 1106 “Apoyar e incentivar la participación ciudadana” que corresponden al objetivo Gestión Pública Humana. En

consecuencia, la muestra evaluada corresponde al 4% del total de proyectos para la vigencia 2005 por valor de \$ 754.8 millones.

#### Objetivo Gestión Pública Humana

Conformado por siete (7) proyectos, con una asignación de recursos por \$2.078.1 millones, de los cuales el proyecto 1070 contó con un presupuesto de \$483.1 millones correspondiéndole el 23.2% y el 1106 con \$271.0 millones (13%), los cuales se encuentran dentro del programa “Localidades modernas y eficaces”.

El proyecto 1070 se ejecutó en debida forma cumpliendo con la meta de pagar los honorarios y los seguros de vida a los 11 ediles de la localidad, mientras que el proyecto 1106 “apoyar e incentivar la participación ciudadana no se cumplió en forma eficiente, dado que el 50% de los contratos suscritos fueron realizados en el mes de diciembre.

CUADRO No 18  
LOCALIDAD DE SAN CRISTOBAL-AVANACE FISICO PROYECTO 1106

OBJETIVO PROYECTO	METAS PROPUESTAS	METAS LOGRADAS	% AVANCE
Apoyar la participación ciudadana en la localidad de San Cristóbal con el fin de fortalecer los procesos de desarrollo comunitario, respaldar iniciativas colectivas, consolidar acciones conjuntas entre la administración local y las comunidades y garantizar el aporte social y cívico en los programas, planes y proyectos locales.	Según las necesidades de la comunidad se realizarán eventos, actividades de apoyo a la gestión de la administración local, apoyo logístico a Consejos Locales, dotación de insumos y materiales para obras comunitarias, suministro de refrigerios para eventos locales, incentivos y regalos para actividades barriales y comunitarias.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación día de la mujer el 8 de marzo de 2005.</li> <li>- Suministro de almuerzos y refrigerios.</li> <li>- Servicio de divulgación de los eventos.</li> <li>- Día de los niños y niñas.</li> <li>- Suministro de útiles escolares “celebración navidad”.</li> <li>- Suministro de materiales de construcción para apoyo a proyectos comunitarios.</li> <li>- Suministro de refrigerios navidad.</li> <li>- suministro de refrigerios que se requieran en la alcaldía local.</li> </ul>	75%

Fuente: Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana – Grupo auditor Localidad de San Cristóbal - Informe de Auditoría Gubernamental con enfoque Integral vigencia 2005.

#### 2.4.2. Localidad de Bosa

De cuarenta (40) proyectos que conforman el Plan de Desarrollo 2005-2008 se observó que catorce (14) de ellos se armonizaron en el Plan Desarrollo 2002-2004. Sin embargo la administración en la información reportada a este ente de control presenta un proyecto adicional, para su armonización el proyecto 1840 de la UEL SED Apoyo nutricional a población escolar básica primaria, el cual no se incluyó en el Plan 2005-2008.

Por otra parte el proyecto 1719 Construcción, rehabilitación y/o terminación de vías de la localidad no fue reportado en la relación de armonización de proyectos 2004-2005; proyecto que presenta continuidad durante estas dos vigencias,

siendo una solución a una de las tres problemáticas sociales presentadas por la Administración en el Balance Social.

Para la vigencia 2005, el FDL asignó un presupuesto de \$18.691.4 millones, superior en \$4.421.00 millones en relación con lo programado inicialmente en el plan financiero plurianual del Plan de Desarrollo Local, sin que se evidencie acto administrativo alguno que haya introducido la modificación de programas y metas (ver cuadro No 19).

CUADRO N° 19  
CONFRONTACIÓN RECURSOS REQUERIDOS SEGÚN EL PLAN POR EJE Y PROGRAMA VS RECURSOS  
PRESUPUESTADOS VIGENCIA 2005

Cifras en millones de pesos

EJES Y PROGRAMAS	PROGRAMADO PLAN DE DESARROLLO LOCAL	PRESUPUES TADO SEGÚN INFORMES DE EJECUCIÓN	DIFERENCIA
<b>EJE SOCIAL</b>	<b>7.867.9</b>	<b>10.075.8</b>	<b>2.207.9</b>
Bogotá sin hambre	1.935.0	2.063.9	128.9
Más y mejor educación para todos y todas	1.214.4	1.592.0	377.6
Salud para la vida digna	2.561.5	2.978.1	416.6
Restablecimiento de derechos e inclusión social	999.6	1.953.2	953.6
Cero tolerancia con el maltrato, la mendicidad y la explotación laboral infantil	77.5	142.5	65.0
Bogotá con igualdad de oportunidad para las mujeres	76.5	142.5	66.0
Capacidades y oportunidades para la generación de ingresos y empleo	158.6	185.1	26.5
Escuela ciudad y ciudad escuela: La ciudad como escenario de formación y aprendizaje	77.5	92.5	15.0
Cultura para la inclusión social	453.7	555.3	101.6
Recreación y deporte para todos y todas	313.4	370.2	56.8
<b>EJE URBANO REGIONAL</b>	<b>4.547.4</b>	<b>5.917.3</b>	<b>1.369.9</b>
Hábitat desde los barrios y las unidades de planeación zonal – UPZ	3.942.0	5.217.9	1275.9
Hábitat urbano-rural	127.5	161.5	34.0
Bogotá productiva	477.9	537.8	59.9
<b>EJE DE RECONCILIACIÓN</b>	<b>428.1</b>	<b>1.015.5</b>	<b>587.4</b>
Gestión pacífica de conflictos	77.0	88.3	11.3
Atención a población en condiciones de desplazamiento forzado, desmovilización ó vulnerabilidad frente a la violencia	79.6	93.3	13.7
Atención integral de violencia, delincuencia y orden público	191.0	737.8	546.8
Bogotá, menos vulnerable ante eventos críticos.	80.3	95.9	15.6
<b>OBJETIVO GESTIÓN PÚBLICA</b>	<b>1.427.0</b>	<b>1.682.8</b>	<b>255.8</b>
Administración moderna y humana	860.0	1.009.7	149.7
Localidades modernas y eficaces	399.5	391.3	8.2

EJES Y PROGRAMAS	PROGRAMADO PLAN DE DESARROLLO LOCAL	PRESUPUES TADO SEGÚN INFORMES DE EJECUCIÓN	DIFERENCIA
Bogotá transparente y efectiva	85.6	281.7	196.1
Comunicación para la solidaridad	81.8		81.8
<b>TOTAL</b>	<b>14.270.6</b>	<b>18.691.4</b>	<b>4.421.0</b>

Fuente: Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana – Grupo auditor Localidad de bOSA - Informe de Auditoría Gubernamental con enfoque Integral vigencia 2005.

Para el programa “comunicación para la solidaridad”, no se presupuestó ningún recurso, incumpliendo las metas establecidas en el Plan de Desarrollo por valor de \$81.8 millones de pesos correspondiente al valor apropiado para el año 2005, incumplimiento a lo establecido en los artículo 1 y 18 del Acuerdo 13 de 2000 y los literales c, d, e del artículo 1ª y los literales f), g), h) e i) del artículo 3ª del Acuerdo 12 de 1.994.

La ejecución mostrada del 88.69% muestra un comportamiento adecuado en la adquisición de compromisos; sin embargo, el nivel de reservas presupuestales vigentes a 31 de diciembre de 2005 por \$13.195.5 millones (70.59% de lo ejecutado), evidencia incumplimiento en las metas físicas y problemas de ejecución real<sup>24</sup> que afectan en forma directa a las comunidades de la localidad.

Entre los rubros con mas baja ejecución se encuentran el proyecto “escuela ciudad y ciudad escuela: La ciudad como escenario de formación y aprendizaje” con un cero por ciento (0%) de ejecución el cual pertenece al Eje social que presenta un total de ejecución del 90.15%.

Situación similar se observa en los proyectos “Bogotá transparente y efectiva” con un 20,48% y “Administración moderna y humana” con un 26,70% de ejecución que pertenecen al objetivo de Gestión Pública Admirable (Eje que presentó un total ejecutado del 42.51%).

A nivel del cumplimiento de las metas propuestas, se observa que durante la vigencia en análisis, la localidad sólo mostró ejecución en 3 metas de las 37 programadas, tal como se muestra en el cuadro No 20

<sup>24</sup> La ejecución real esta referida al nivel de giros presupuestales realizados en la vigencia, que permitieron el cumplimiento de las metas propuestas.



CUADRO No. 20  
CUMPLIMIENTO DE METAS POR EJES Y PROYECTO DE LAS UEL VIGENCIA 2005

Programas del PDL	UEL	Proyectos de Inversión de la Localidad	METAS PROYECTO				
		Nº	Denominación	Descripción	AÑO	EJEC	% Ejec
					2005	2005	2005
<b>EJE SOCIAL</b>							
01. Bogotá Sin Hambre	SED	1311-05	Apoyo nutricional a población escolar media y secundaria	2.950 niñas	4.864	0	0%
	DAMA	1804-05	Asistencia técnica agropecuaria a pequeños productores	Un programa.	1	0	0%
	DABS	2123-05	Fortalecimiento y/o creación de comedores comunitarios.	2.600 personas	1.063	0	0%
02. Más y mejor educación para todos y todas	SED	2272-05	Dotación de instituciones educativa	7 Instituciones	14	0	0%
	SED	2280-05	Ampliar la cobertura para niños y niñas en los colegios distritales y/o en convenios de la localidad.	1.000 personas	160	0	0%
	SED	2283-05	Apoyar la implementación de la ciudadela educativa El Porvenir en la localidad	1 complejo	1	0	0%
	SED	2287-05	Otorgar becas para formación universitaria a bachilleres de instituciones educativas distritales locales.	15 bachilleres	11	0	0%
03. Salud para la vida digna	EAAB	1702-05	Construcción y terminación de acueductos y alcantarillados de la localidad.	15.000 Metros Lineales	4.000	0	0%
	SALUD	1991-05	Fomento de acciones integrales en salud para la población, campañas de prevención y promoción en salud	19.000 niñas	8.488	0	0%
04. Restablecimiento de derechos e inclusión social	IDCT	922-05	Realización de eventos recreativos y lúdico culturales para el bienestar del adulto mayor de Bosa.	2.000 adultos mayores	1.459	0	0%
	DABS	1816-05	Dotación y reposición de elementos a Hobbis y Famis	372 Hobbis, 72 Famis	20	0	0%
	DABS	1987-05	Apoyo a la dotación de casas vecinales y jardines infantiles.	3 Casas Vecinales y 3 Jardines Infantiles	6	0	0%
	DAAC	2276-05	Capacitación a líderes comunitarios de la localidad.	1 programa	1	0	0%
	DABS	2297-05	Prevención, promoción y seguimiento a familias víctimas de violencia intrafamiliar.	1 programa a 2000 familias	150	0	0%
	DABS	2312-05	Ampliación de cobertura de atención a niñas de 0 a 5 años en la localidad de Bosa.	3.000 niñas	820	0	0%
05. Cero tolerancias con el maltrato, la mendicidad y la explotación laboral infantil.	DABS	2344-05	Atención integral a niños y niñas maltratados en situación de mendicidad y explotación laboral.	1.000 niñas.	100	0	0%
06. Bogotá con igualdad de oportunidad para las mujeres.	SED	1811-05	Apoyo a la capacitación profesional y/o técnica de madres comunitarias de la localidad.	80 madres comunitarias	80	0	0%
07. Capacidades y oportunidades para la generación de	DAAC	1751-05	Capacitación a organizaciones sociales de la localidad.	o	350	0	0%



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

Programas del PDL	UEL	Proyectos de Inversión de la Localidad	METAS PROYECTO				
		Nº	Denominación	Descripción	AÑO	EJEC	% Ejec
					2005	2005	2005
ingresos y empleo.	DAAC	2269-05	Apoyo a iniciativas productivas desarrolladas en las instituciones educativas y organizaciones juveniles de la localidad de Bosa.	50 iniciativas productivas o 175 Jóvenes	6	0	0%
08. Escuela ciudad y ciudad escuela: La ciudad como escenario de formación y aprendizaje.	DAAC	2278-05	Programa de formación complementaria para población de la localidad.	1 programa y 9000 jóvenes y adultos	0	0	N/A
09. Cultura para la inclusión social.	IDCT	1759-05	Organización y realización de eventos tradicionales culturales y artísticos en la localidad.	2 festivales culturales y/o artísticos. o 284.055 P	10	1	10%
10. Recreación y deporte para todos y todas.	IDRD	1766-05	Dotación y fortalecimiento a escuelas deportivas de la localidad.	20 disciplinas O 7.332 P	5	0	0%
<b>EJE URBANO REGIONAL</b>							
11. Hábitat desde los barrios y las Unidades de Planeación Zonal-UPZ	SED	2274-05	Adecuación, mejoramiento y ampliación de instituciones educativas en Bosa.	5 I.E.D.	1	0	0%
	SGD	2275-05	Reubicación de población en zonas de amenazas y alto riesgo en la localidad	1 programa	1	0	0%
	IDU	1719-05	Construcción, rehabilitación y/o terminación de vías de la localidad.	20.000 Metros Cuadrados.	10.000	0	0%
	DAAC	1800-05	Construcción, terminación y dotación de salones comunales, comunitarios y culturales de la localidad.	9 salones, 1 Asojuntas (Terreno)	10	8	80%
	SGD	1860-05	Adecuación del servicio físico ubicado en la cra. 74 Bis N°57 A-03 Sur barrio Olarte para la reubicación de vendedores ambulantes; supermercado de Bosa caseta feria popular.	1 plaza de mercado.	0	0	N/A
	SALUD	2279-05	Construcción, adecuación, mejoramiento y/o ampliación de centros de atención en salud.	1 CAMI y 1 CAS	0	0	N/A
13. Sostenibilidad urbano-rural	DAMA	1803-05	Capacitación y sensibilización ambiental en la localidad.	5 Campañas 112 P	1	0	0%
	IDU	1988-05	Construcción y fortalecimiento de jarillones sobre la rivera del Río Tunjuelito.	2 programas o 18.000 P	1	0	0%
15. Bogotá productiva	DAAC	2281-05	Optimización y fortalecimiento a empresas asociativas y/o sociales de la localidad.	1 programa	300	0	0%
	DAAC	2273-05	Apoyo a la creación de un sistema de información local central en Bosa (generador de empleo).	1 sistema de información local	1	0	0%



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Programas del PDL	UEL	Proyectos de Inversión de la Localidad	METAS PROYECTO				
		Nº	Denominación	Descripción	AÑO	EJEC	% Ejec
					2005	2005	2005
<b>EJE RECONCILIACIÓN</b>							
16. Gestión pacífica de conflictos.	SGD	2277-05	Fomento de acciones para la convivencia ciudadana y la solución de conflictos.	1 programa promoción y 1 de prevención.	2	0	0%
18. Atención a población en condiciones de desplazamiento forzado, desmovilización o vulnerabilidad frente a la violencia, con perspectiva de derechos humanos y de derecho internacional humanitario.	SGD	2330-05	Atención a familias en situación de desplazamiento y alta vulnerabilidad en la localidad de Bosa.	1 programa	1	0	0%
20. Atención integral de violencia, delincuencia y orden público.	SGD	1707-05	Adquisición y dotación de elementos y equipos para el mejoramiento de la seguridad en Bosa.	150 frentes y 1 programa.	28	28	100%
20. Atención integral de violencia, delincuencia y orden público.	SGD	2540-05	Construcción y dotación de CAIS LOCALES	CAI	2	0	0%
22. Bogotá, menos vulnerable ante eventos críticos.	SGD	1768-05	Apoyo y fortalecimiento al comité local de emergencias.	1 capacitación y dotación a Defensa Civil.	151	0	0%

Fuente: Fuente: Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana – Grupo auditor Localidad de Bosa - Informe de Auditoría Gubernamental con enfoque Integral vigencia 2005.

## Eje Social

Se observa que el avance físico a diciembre 31 de 2005 fue deficiente, ya que de 10 programas y 22 proyectos que lo componen, se ejecutó solo el 10% del proyecto “organización y realización de eventos tradicionales culturales y artísticos en la localidad”, cuyo programa es Cultura para la inclusión social; perjudicando directamente a la comunidad al no tener las condiciones necesarias para su sostenibilidad y para adquirir una mejor calidad de vida. En consecuencia por este eje se ejecutó el 0.48% de las metas establecidas en el Plan de Acción.

## Eje Urbano Regional

El avance físico a diciembre 31 de 2005 fue del 10% ya que de 3 programas y 10 proyectos que lo integran, se programaron metas para 8 y tan solo se ejecuto el 80% del proyecto “construcción, terminación y dotación de salones comunales, comunitarios y culturales de la localidad” que pertenece al programa Hábitat desde los barrios y las UPZ.

## Eje de Reconciliación

Presentó un avance físico a diciembre 31 de 2005 del 20%; este eje se compone de 5 programas y 5 proyectos, de los cuales el programa de atención integral de la violencia, delincuencia y orden público – proyecto adquisición y dotación de elementos y equipos para el mejoramiento de la seguridad en Bosa-, se ejecutó en un 100%. Los restantes cuatro programas no presentaron ejecución.

Al analizar la ejecución física de los Ejes, programas y proyectos que desarrollan las diferentes UEL, se observa una gestión ineficiente, pues las metas programadas solo se cumplieron en un 5.59%.

### 2.4.3. Localidad de Ciudad Bolívar

El diagnóstico general de la localidad, se formuló tomando como base el informe del departamento Administrativo de Planeación Distrital de fecha, marzo de 2.001, donde se registra que la Localidad de Ciudad Bolívar tiene uno de los más altos índices de pobreza y violencia existentes Bogotá, D.C., lo que la ha constituido en uno de los sectores prioritarios de intervención de las entidades.

Este comportamiento ha determinado que la juventud se vea obligada a desempeñar el rol de adultos y complementar los ingresos del hogar generando un

trastorno social, que se refleja en la desarticulación del capital “humano y social” de las familias, que afectan a nivel general la calidad del relevo generacional<sup>25</sup>.

Frente a este difícil entorno los problemas educativos muestran altos niveles de deserción escolar para las jóvenes más adolescentes, quienes ingresan prematuramente a la fuerza laboral – normalmente entran al sector de la economía informal-, con lo cual se aumentan los problemas de desempleo en la localidad<sup>26</sup>.

Por otra parte, los niveles crecientes de violencia, embarazos y adicción a sustancias psicoactivas complican su trayectoria. La mortalidad por crímenes, accidentes y traumas representan un porcentaje importante, los problemas de la salud reproductora, en las mujeres por embarazo juvenil y enfermedades de transmisión sexual hacen más precaria su situación. El descontrolado aumento en la producción y tráfico de drogas ha hecho más vulnerable a una parte de la juventud, desde una posición de consumo pero también como distribuidores y agenciadores de un mercado ilícito que lo hace peligroso.

En los asentamientos poblacionales ilegales, donde aparecen 76 conjuntos tuguriales cuyos nombres no aparecen reseñados, ubicados en la parte alta de la cordillera, la carencia de servicios es casi total por encontrarse por fuera de la cota establecida para la prestación de estos.

En cuanto a la red vial, el 68% de los barrios de la localidad no tiene acceso pavimentado a la red vial de la ciudad, lo que sumado a la irregularidad de la malla vial, impide un adecuado servicio de transporte urbano y fomenta el sistema de transporte informal con altos riesgos y costos para las familias.

En lo referente al problema del desplazamiento forzado, según estudios realizados por la arquidiócesis de Bogotá, de los desplazados que se ubican en Bogotá, el

---

<sup>25</sup> Contraloría de Bogotá D.C. – Dirección Desarrollo Local y Participación Ciudadana- Informe de auditoria gubernamental con enfoque integral 2005 Ciudad bolivar. “Ciudad Bolívar es una de las localidades con mayor cantidad de población joven del Distrito capital, de acuerdo a la información del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, el 65,3% de su población se encuentra ubicada entre cero y veintinueve años de edad. Sobresaliendo la población que se encuentra entre los 15 a 19 años, seguido por el grupo de edades entre 5 a 9 años que representa un 10,56% del total de la población. Con respecto a la distribución según género, se observa predominio de la población femenina, 51,5%, sobre la masculina, 48,4% para 1999, a excepción del grupo menor de 9 años.”

<sup>26</sup> Según el Informe de Auditoria Citado, para el año de 1993 se encontraban 243.299 personas en capacidad de trabajar, de las cuales el 55.1% (134.054) eran económicamente activas y el 42.1% económicamente inactivas. En el primer grupo el 34% tenían como nivel educativo secundaria incompleta y el 24% la primaria completa. Algo importante a destacar es que de las personas que tienen educación superior sólo el 1.6% son afectadas por el desempleo, lo que nos muestra cómo, entre menos grado de educación, mayores posibilidades de no conseguir trabajo estable. Por otra parte en el grupo de personas económicamente inactivas (jubilados, oficios del hogar, incapacitados, etc.) el 89% no han alcanzado la culminación del bachillerato.

46% tienen una edad entre los 10 y los 29 años. Muchos de estos jóvenes se establecen en Ciudad Bolívar y normalmente presentan un gran impacto psicológico producto de las experiencias de violencia, el desarraigo y el llegar a un sitio sin oportunidades ni expectativas.

El 16.2% de la población presenta algún tipo de necesidad básica insatisfecha, como se muestra en el cuadro No 21.

CUADRO No 21  
DISTRIBUCIÓN DE PERSONAS POR NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS EN CIUDAD BOLIVAR

CIUDAD LOCALIDAD	PERSONAS	NBI VIVIENDA		NBI SERVICIOS		NBI HACINAMIENTO		NBI INASISTENCIA		NBI DEPENDENCIA		NBI COMPUESTO	
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Total Bogotá	6.861.499	67.763	1,0	10.254	0,1	343.686	5,0	64.389	0,9	144.434	2,1	536.279	7,8
Ciudad Bolívar	602.697	15.469	2,6	199	0,0	63.671	10,6	7.167	1,2	31.861	5,3	97.447	16,2

Fuente: Contraloría Distrital – Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana – Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Localidad Ciudad Bolívar vigencia 2005 - Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

La ejecución del Plan de Desarrollo Local muestra que la localidad destinó para atender los objetivos principales del plan \$33.2 millones equivalentes al 57.6% del presupuesto definitivo, debido a que las obligaciones por pagar, es decir compromisos adquiridos en la vigencia anterior para ser ejecutados con cargo al presupuesto de la vigencia 2005, afectaron la apropiación en \$24.5 millones representativos del 42.4% del presupuesto definitivo.

El Eje Social cuenta con la mayor aplicación de recursos, con el 51% (\$16.9 millones), le sigue el Eje Regional y Urbano con el 29.7% (\$9.8 millones), en tercer lugar el objetivo de Gestión Pública Humana con el 14.4% (\$4.8 millones) y en último lugar el Eje de Reconciliación con una participación del 4.9% (\$1.6 millones).

Desde el punto de vista de los giros presupuestales que materializan la ejecución real del plan de desarrollo, éstos sólo alcanzaron \$5.2 millones representativos del 15.9% sobre los compromisos adquiridos por \$28.4 millones. El siguiente cuadro muestra el comportamiento de los programas del eje social que presentan la mayor ejecución.

CUADRO No 22  
PROGRAMAS CON MAYOR EJECUCION EN EL EJE SOCIAL EN EL PLAN DE DESARROLLO 2005  
Millones de Pesos

Código	PROYECTOS	APROPIACION DEFINITIVA	COMPROMETIDO	% COMPR OMISOS	GIROS P.P.TLES	% GIROS
331120102	MÁS Y MEJOR EDUCACIÓN PARA TODOS	3.463.30	3.090.80	0.90	729.52	23
331120102-5467	Infraestructura educativa: compra de terrenos, ampliación, mejoramiento y dotación	1.708.30	1.536.24	0.09	106.80	7

Código	PROYECTOS	APROPIACION DEFINITIVA	COMPROMETIDO	% COMPR OMISOS	GIROS P.P.TLES	% GIROS
331120102-5474	Apoyo para estudios de educación superior, acceso tecnológico, participación y concertación para el mejoramiento de la educación	555.00	548.00	0.10	72.10	13
331120102-5475	Compra de terreno y diseño para la construcción del centro tecnológico y formativo MALOCA DEL SUR SE CONTRCR.	0	0	0	0	0
331120102-5482	Ampliación de cobertura a través de convenios con instituciones educativas privadas y con programas de nivelación	1.200.00	1.006.56	0.084	550.62	54
<b>331120103</b>	<b>SALUD PARA LA VIDA DIGNA</b>	<b>3.258.88</b>	<b>3.219.21</b>	<b>0.10</b>	<b>1.304.63</b>	<b>40</b>
331120103-5233	Acciones de promoción y prevención en salud, Localidad 19	650.00	648.68	0.10	3.23	0.4
331120103-5235	Estudio, diseño, renovación y terminación de acueductos y alcantarillados	1.723.88	1.723.87	0.10	1.300.00	75
331120103-5929	Fortalecimiento de los programas de salud a la comunidad	885.00	846.65	0.09	1.40	0.1

Fuente: Plan de Desarrollo y Ejecución Presupuestal 2005 FDLCB – Contraloría de Bogotá D.C. – Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana – Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral – Localidad Ciudad Bolívar

El programa “más y mejor educación para todos” pretende ejecutar cuatro (4) proyectos, de los cuales el proyecto 5475, “compra de terreno y diseño para la construcción del centro tecnológico y formativo MALOCA DEL SUR”, no se ejecutó debido pues sus recursos fueron reubicados para fortalecer el proyecto 5467, “infraestructura educativa, compra de terrenos, ampliación, mejoramiento y dotación”, con mayor asignación presupuestal por valor de \$1.7 millones.

En síntesis, el nivel de eficiencia en la gestión de la ejecución de recursos del programa “más y mejor educación para todos”, es decir, la capacidad administrativa de ejecución real en las obras y servicios que atendieron durante la vigencia 2005, tan solo alcanzó el 23% con respecto a los giros presupuestales, al ejecutar únicamente \$729 millones de los \$3.0 millones comprometidos para los diferentes proyectos.

Una de las banderas en el plan de desarrollo fue el programa Bogotá sin Hambre, en el cual se fijó como política la alimentación como derecho fundamental. Sin embargo apenas sí se giró el 21% equivalente a \$729 millones de los \$3.0 que comprometió en la vigencia.

Otras políticas diseñadas en el plan como fueron Juventud con oportunidades, Equidad en el acceso de servicios sociales y vinculación Productiva mediante acciones de generación de empleo no tuvieron éxito en el plan de desarrollo debido a que no hubo orientación o gestión en la ejecución de los recursos

destinados para ello y por lo tanto no se ejecutaron y si lo hicieron fue en una cuantía no representativa.

En relación con los programas de salud, se diseñaron tres proyectos:

- ✓ 5233. Acciones de promoción y prevención en salud \$648 millones
- ✓ 5235. Estudio, diseño, renovación y terminación de acueductos y alcantarillados \$1.7 millones
- ✓ 5929. Fortalecimiento de los programas de salud a la comunidad \$846 millones.

El tema de acueductos demandó el mayor interés de acciones acorde con la orientación del gasto y efectivamente fue el de mayor ejecución con giros presupuestales de \$1.3 millones. Los otros dos proyectos no se ejecutaron.

El nivel de eficiencia en la gestión de la ejecución de recursos del programa “salud para la vida digna”, es decir la capacidad administrativa de ejecución real en las obras y/o servicios que atendieron durante la vigencia 2005, alcanzó el 40%, al efectuar giros de \$1.304 millones frente a los compromisos adquiridos de \$3.201 millones.

En general, los niveles de eficiencia administrativa en la ejecución del plan de desarrollo local son deficientes. De cuarenta y cinco (45) proyectos que se propuso desarrollar en el Plan Anual de Inversiones de la vigencia 2005, únicamente tuvieron algún grado de ejecución diecinueve (19) y no tuvieron ejecución real en la vigencia en estudio veintiséis (26) proyectos.

Aún cuando las acciones emprendidas por parte del Fondo para ejecutar el plan de desarrollo de la localidad, coadyuvaron al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la Localidad, las políticas públicas, no se cumplieron a cabalidad, debido a la falta de capacidad de gestión de la Administración, caracterizada, entre otros factores por:

- ✓ Metas que no fueron claramente definidas y se incluyeron al plan sin tener en cuenta criterios claros de formulación de las mismas y por lo mismo no se ejecutaron.
- ✓ Inequitativa asignación de recursos, debido a que el objetivo “gestión pública humana”, que es el objetivo por el cual se ejecutan prácticamente los gastos de funcionamiento de la alcaldía, tuvo mayores recursos y mayor ejecución tanto en compromisos como en giros que el Eje de Reconciliación donde figuran estrategias tan importantes como fortalecimiento de atención de



emergencias cuyo objetivo es promover el respeto a la vida y los derechos humanos.

No se evidenciaron acciones en temas tan importantes como el desarme, la seguridad, la capacidad de la localidad para reducir los riesgos generados por emergencias, la integración de actividades para la asistencia a los vendedores ambulantes, el reciclaje y la economía de la localidad.

Tampoco se encuentran avances en programas como promoción y defensa de los derechos humanos y resolución pacífica de conflictos; fortalecimiento del programa integral de promoción y defensa de los derechos humanos; justicia y atención integral a la violencia, delincuencia y orden público; y creación y funcionamiento de la red local de reconciliación y resistencia civil, entre otros, que no se ejecutaron en la vigencia 2005.

#### 2.4.4. Localidad de Engativá

Se inscribieron 46 proyectos que se encuentran enmarcados dentro de los 4 ejes del Plan de Desarrollo Local. Los recursos asignados se distribuyeron ente el Eje Social, Eje Urbano Regional, Eje Reconciliación y Objetivo de Gestión Pública Humana.

##### Eje Social

Se inscribieron 17 proyectos dentro de 10 programas, presentando giros tan solo del 3,62% por valor de \$324.98 millones, mientras que los compromisos lograron una eficaz ejecución con 94,59% (\$8.480,93 millones). De los proyectos inscritos, se seleccionaron cuatro dentro de la muestra que representan el 37,75% de lo apropiado. Se verifico que 13 de los 17 proyectos que representan el 76,47%, no presentaron giros.

La anterior información nos permite inferir una ineficaz gestión de la administración en la ejecución de los proyectos de inversión, toda vez que se comprometieron los recursos en el mes de diciembre, lo que no permite beneficiar a una población vulnerable de la localidad.

Al proyecto 311 “dotar de herramientas pedagógicas y técnicas para el desarrollo de los PEI a los IED locales”, se le apropiaron recursos por \$1.072,67 millones, de los que se ejecutaron \$952,55 millones, pero tan solo se giraron \$50,06 millones, en razón que el 83% de la contratación se formalizo en el mes de diciembre, afectando de esta forma a la población estudiantil de colegios oficiales que no se vieron beneficiados con dotaciones integrales de los equipamientos necesarios para un adecuado desarrollo del aprendizaje.

Una situación similar se presenta en el proyecto 2637 “desarrollar programas de promoción y prevención en salud que apoye el modelo de atención integral y en salud con enfoque familiar y comunitario”, en el que se comprometió el 99.95% de los recursos asignados en el mes de diciembre, situación que no permitió ninguna ejecución física.

Al proyecto 2094 “masificación de actividades recreo deportivas y culturales en la localidad de Engativá”, se le aforo un presupuesto de \$450,00 millones, del cual se ejecutó el 90,98% (\$409,41 millones), pero no presentaron giros, lo que demuestra que las actividades contratadas se realizaran en el año.

#### Eje Urbano Regional

Se realizaron giros por \$1.328.83 millones, cifra que representa el 12.03% de lo ejecutado en la vigencia. En este eje se evaluaron los tres (3) proyectos más representativos.

Proyecto 1827 “adecuación, mantenimiento y embellecimiento y dotación de zonas verdes y parques de la localidad”. La meta propuesta en el plan de desarrollo 2004-2008 referente a la construcción, adecuación y dotación como mínimo de diez parques y/o alamedas de la localidad por año no se cumplió, y su indicador de medición anual reporta 0% de cumplimiento, debido a que el contrato de obra pública suscrito para adecuación y mejoramiento de 30 parques de la localidad, no se inició en la vigencia 2005.

Proyecto 1834 “rehabilitación, reparcho y/o construcción de la malla vial local y del espacio público”, que contó con un apropiación definitiva de \$7.812,96 millones, valor este que fue comprometido en el 100%, pero que tan solo se giró el 12,31%. La contratación suscrita para atender los problemas de la malla vial y espacio público fue perfeccionada entre el 24 y 30 de diciembre de 2005, por lo tanto no se ha cumplido con las metas formuladas: “Construcción, mejoramiento, rehabilitación y/o mantenimiento de seis kilómetros carril anual de malla vial” y “Construcción, mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento de 3.000 m<sup>2</sup> anuales de andenes, vías peatonales locales, parqueaderos y renovación urbana del área histórica de Engativá Pueblo”.

#### Eje de Reconciliación

Se inscribieron 10 proyectos de los cuales el más representativo es el 2226 “fortalecer logísticamente a la estación 10 de Engativá de la Policía Nacional mediante la dotación de vehículos y elementos de seguridad; adquirir e instalar sistemas de seguridad de alta tecnología para nuevos frentes de integración solidaria”, con una apropiación de \$1.093,35 millones, de los cuales se

comprometió el 78,16% por valor de \$854,52 millones y se giraron \$337,75 millones (39.5% de lo comprometido).

Se observan metas que no fueron cumplidas como la correspondiente a impulsar la implementación de tecnologías, mecanismos y logística, que permita fortalecer la seguridad de la localidad y la relacionada con impulsar la implementación de tecnologías, mecanismos y logística, que permita fortalecer la seguridad de la localidad.

El proyecto 1905 “atención integral a familias en situación de desplazamiento forzado y desarrollo de programas de bienestar”, presentó compromisos del 26.37% de lo asignado pero no contó con ejecución física que evidencie la atención de las familias desplazadas durante la vigencia.

En general el cumplimiento de metas del Plan de Desarrollo fue deficiente, especialmente por el precario comportamiento de los giros presupuestales, tal como se señala en el cuadro siguiente:

CUADRO No 23  
FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE ENGATIVÁ CUMPLIMIENTO DE METAS 2005

Millones de pesos

EJE	PROYECTO	APROPIACION DEFINITIVA	COMPROMISOS		GIROS		EJECUCION FISICA
			\$	%	\$	%	
SOCIAL	2062	3.157,00	3.081,69	97,6	206,85	6,55	33,3%
	311	1.072,67	952,55	88,55	50,06	4,67	20%
	1680	77,00	53,53	69,52	0	0	0%
	1779	446,50	438,25	98,15	0	0	0%
	2007	6,83	6,83	100	0	0	0%
	2079	8,90	4,44	50,00	4,44	50,00	50%
	2733	1.763,51	1.654,19	93,80	0	0	0%
	2326	500,00	391,25	78,25	0	0	0%
	2637	1.263,51	1.262,94	99,95	0	0	0%
	2003	306,00	305,99	100	0	0	0%
	2182	80,00	54,50	68,13	0	0	0%
	2475	136,00	128,66	94,61	0	0	0%
	2319	600,00	554,81	92,47	0	0	0%
	2254	225,00	224,60	99,82	0	0	0%
	1818	421,00	406,91	96,65	63,62	15,11	0%
	2022	60,00	54,56	90,94	0	0	0%
2094	450,00	409,41	90,98	0	0	0%	
URBANO REGIONAL	1629	34,00	0	0	0	0	0%
	1827	1.539,00	1.505,12	97,8	0	0	0%
	1830	1.771,72	1.478,77	83,47	364,67	20,58	0%
	1834	7.812,96	7.812,96	100	961,45	12,31	0%
	1716	150,00	0	0	0	0	0%
	2370	25,00	25,00	100	0	0	0%
	2730	76,00	76,00	100	0	0	0%
	302	32,74	9,50	29,02	2,71	8,29	0%
	2316	125,00	104,12	83,30	0	0	0%
	2644	80,00	80,00	100	0	0	0%
	2323	76,00	75,99	99,98	0	0	0%
	1905	150,00	39,55	26,37	0	0	0%

EJE	PROYECTO	APROPIACION DEFINITIVA	COMPROMISOS		GIROS		EJECUCION FISICA
			\$	%	\$	%	
RECONCILIACION	2226	1.093,35	854,52	78,16	337,75	30,89	0%
	303	4,95	0	0	0	0	0%
	2262	76,00	75,77	99,70	0	0	0%
	547	76,00	75,22	98,98	0	0	0%
	2412	126,00	102,61	81,44	0	0	0%
	2728	150,00	149,80	99,87	0	0	0%
	2318	251,07	0	0	0	0	0%
OBJETIVO GESTION PUBLICA HUMANA	895	300,00	68,23	22,74	44,33	14,78	156%
	2012	666,83	587,86	88,16	587,86	88,16	82%
	2013	747,77	661,03	88,40	412,4	55,15	88%
	317	591,00	113,53	19,21	54,63	9,24	19%
	1677	70,00	17,11	24,45	0	0	24%
	2018	100,00	85,36	85,36	35,60	35,6	25%
	2002	76,00	0	0	0	0	0
	1678	218,00	0	0	0	0	0
	2016	100,69	100,444	99,75	96,93	96,27	100%
	2019	76,00	6,81	8,96			9%

Fuente: Ejecución presupuestal 2005 PREDIS. Citado en el informe de auditoría gubernamental con enfoque integral de la localidad de Engativá vigencia 2005.

Como se observa, las metas formuladas en el Plan de Desarrollo 2005-2008 “Engativá sin indiferencia”, alcanzaron un deficiente cumplimiento en la vigencia 2005 del 13,8% en promedio, situación ocasionada por que el 73,08% de los compromisos se formalizaron en el mes de diciembre, contratación que no alcanza a ser ejecutada en la vigencia 2005.

#### 2.4.5. Localidad de Kennedy

Para el desarrollo de los tres ejes y del objetivo gestión pública humana mencionado, se dispone de 38 proyectos, de los cuales 35 deben ser adelantados por las Unidades Ejecutivas de Localidades (UEL) y los tres restantes, que corresponden al objetivo Gestión Pública Humana, por el Fondo de Desarrollo Local de Kennedy. El presupuesto que se destinó para el Plan de Desarrollo Local, para ser ejecutado en la vigencia fiscal de 2005, ascendió a la suma de \$24.672.5 millones.

Al igual que lo observado en las localidades analizadas anteriormente, en la localidad de Kennedy, la ejecución física de los distintos proyectos incluidos en el Plan de Desarrollo es deficiente.

#### Eje Social

El proyecto 3250, “construcción, ampliación, remodelación, mejoramiento, adecuación y/o dotación de unidades operativas DABS Casas Vecinales”, contó con un presupuesto de \$1.066.7 millones, que se ejecutó en un 95.84% (\$1.066.2 millones). Sin embargo, no se efectuó giro alguno en la vigencia, debido a que los

contratos se suscribieron a finales del mes de diciembre lo cual señala el retraso en la ejecución del proyecto.

El proyecto 5048, “desarrollo de acciones para mejorar las condiciones nutricionales de la población vulnerable de la Localidad”, contó con un presupuesto de \$2.350.0 millones, de los cuales se comprometieron \$2.240.8 millones. Los giros tan sólo representaron el 1.36% del disponible.

El proyecto 3124, “construcción, ampliación, mejoramiento y dotación de los centros educativos de la localidad octava”, con recursos por \$2.342.7 millones, se ejecutó en \$1.914.8 millones, es decir, se presenta una ejecución presupuestal del 81.74%, pero únicamente se giraron \$40.1 millones, es decir, el 1.71% de su valor asignado. Los contratos para adelantar este proyecto fueron firmados el 28 de diciembre de 2005, evidenciando atraso en su ejecución.

El proyecto 5050, “promoción de la salud y prevención de la enfermedad” se le asignaron \$1.030.0 millones y presentó compromisos por el 100%. Sin embargo, tampoco registra valores girados en la vigencia.

El proyecto 5060, “buen uso del tiempo libre a través de la recreación y el deporte”, Contó con un presupuesto de \$800.0 millones, presentó una ejecución presupuestal del 100%, sin autorizaciones de giro.

#### Eje Urbano Regional

Se incluye el proyecto 3117, “rehabilitación, adecuación y construcción de las vías de la localidad octava”, al cual se le asignó un presupuesto de \$4.894.6 millones, presentó una ejecución presupuestal del 99.91% y se realizaron giros del 35.86% del valor asignado.

El proyecto 3115 “apoyo a la microempresa, la famiempresa y el sector empresarial”, contó con un presupuesto de \$2.000.0 millones, comprometidos en el 100%, de los cuales no se efectuó giro alguno durante la vigencia 2005, a pesar de haber suscrito los convenios 05-2005 con FODESEP, 06-2005 con la Universidad de Cundinamarca, y 11-2005 con la UNAD, los cuales tan sólo se firmaron el 29 de diciembre, el primero de ellos, y el 30 de diciembre de 2005

#### Eje de Reconciliación

Muestra también un comportamiento deficiente en la ejecución física, pues de una ejecución presupuestal de \$2.334.6 millones (95.88% de lo programado), se realizaron giros presupuestales por \$538.4 millones, lo que representa el 22.11% de los recursos.

Dentro de este eje, al componente “fortalecer y masificar el proyecto del buen vecino frentes de seguridad”, que contó con un presupuesto de \$1.369.8 millones, mostró giros por \$538.4 millones, que representa el 39.31% de lo presupuestado.

El Componente que mejor comportamiento muestra en el cumplimiento de los proyectos y metas incluidas en el Plan de Desarrollo es el Objetivo Gestión Pública Humana que presentó compromisos por \$1.680.5 millones (88.34% de lo asignado) y giros de \$1.231.2 millones, lo que representa el 64.72% de lo inicialmente programado.

El principal proyecto incluido en este objetivo es el 3140 “fortalecimiento operativo de la localidad”, contó con un presupuesto de \$1.037.8 millones, con ejecución presupuestal del 85.26% y giros del 56.44%.

El proyecto 5067 “fortalecimiento a los procesos de descentralización”, dispuso de un presupuesto de \$750.0 millones y presentó una ejecución presupuestal de \$683.1 millones (91.08%). Las autorizaciones de giro representaron el 80.04% del presupuesto, siendo el porcentaje más elevado de giros observado en la ejecución presupuestal en la vigencia 2005, lo que demuestra una buena ejecución real de este proyecto en esa vigencia.

#### 2.4.6. Localidad de Puente Aranda

El monto de inversiones previstas en el plan plurianual de inversiones 2005-2008 para la localidad, como inversión directa ascendió a la suma de \$13.128.5 millones alcanzo una ejecución de 94.3%, mientras que los giros registraron solamente el 18.7% por valor de \$2.467.1 millones, reflejándose en el escaso avance físico de los proyectos donde la mayoría no lograron ningún porcentaje de cumplimiento.

Fueron inscritos 29 proyectos dentro de los cuatro (4) ejes en que se haya estructurado el Plan de desarrollo y se celebraron ochenta y cuatro (84) contratos para dar cumplimiento a las metas del plan por valor de \$10.836.6 millones (entre enero y noviembre solo se suscribieron 19 de ellos), de los cuales sesenta y cinco (65) se realizaron en el último mes de la vigencia.

#### Eje Social

La localidad presenta giros por \$104.3 millones que apenas representan el 1.99% de lo apropiado inicialmente en el eje (\$5.240.0 millones) situación que evidencia la carencia absoluta de gestión en la ejecución física de los proyectos planeados en el Plan de Desarrollo.

Situación similar se observa en los demás ejes del Plan así: el Eje Urbano Regional presentó giros por \$1.216.6 millones (24.5% de la apropiación presupuestal); el Eje de Reconciliación, muestra giros del 42.2% representativos de \$177.0 millones de los \$418.7 millones presupuestados en la vigencia; y el Objetivo Gestión Pública Humana, con giros presupuestales por \$860.4 millones, es decir, 57.9% de lo apropiado.

En síntesis, las metas formuladas en el Plan de Desarrollo 2005-2008 “Puente Aranda sin indiferencia”, tuvieron un bajo cumplimiento en la vigencia 2005 de tan solo 13,0% en promedio, debido a que los contratos celebrados durante la vigencia fueron suscritos en un 77% en el último mes del año, situación que dificultó la ejecución física de los proyectos.

#### 2.4.7. Localidad de Rafael Uribe

Al igual que las localidades analizadas, el nivel de ejecución física de Rafael Uribe es deficiente.

##### Eje Social

La localidad aprobó para la vigencia 2005 un presupuesto de \$8.965.5 millones, de los cuales ejecutó \$7.782.2 millones representativos del 86.8%. No obstante los giros realizados fueron de \$690.6 millones, correspondientes al 8.9% con respecto al total comprometido.

##### Eje Urbano Regional

Se observa un mayor nivel de giros al realizar erogaciones por \$3.192.3 millones representativos del 57.8% del total de compromisos adquiridos en la vigencia, los cuales ascendieron a \$5.518.9 millones (44.02% de lo apropiado). Se destaca el bajo nivel de compromisos adquiridos por la localidad, que hacen ineficiente la gestión del plan de desarrollo. A pesar que se aprobó un aumento de recursos por \$6.200 millones (97.85% de lo presupuestado inicialmente), el FDL no logró ejecutarlos.

##### Eje de Reconciliación

Presentó giros del 29.5% (\$284.3 millones), sobre el total de recursos comprometidos que ascendieron a \$965.1 millones de los \$1.150 millones asignados inicialmente.

## Objetivo Gestión Pública Humana

Presentó una ejecución presupuestal de \$1.102.1 millones correspondientes al 48.7% de lo presupuestado, realizó giros por \$832.7 millones (75.56%).

El comportamiento mostrado en el cumplimiento de las metas del Plan, obedece tanto a la deficiente gestión mostrada por el FDL como a la precaria acción desplegada por de las UEL, que sólo lograron comprometer el 63% de los recursos puestos a su consideración por el Fondo para ser ejecutados, como se detalla en el siguiente cuadro.

CUADRO No 24  
FONDO DE DESARROLLO LOCAL RAFAEL URIBE URIBE  
RECURSOS COMPROMETIDOS POR LAS UEL

Millones de pesos

UEL	EJE SOCIAL	EJE URBANO REGIONAL	EJE DE RECONCILIACION	TOTAL EJECUCION POR UEL	TOTAL ENVIADO UEL	NO COMPROMETIDO	% EJEC.
IDRD	455.0	673.2		1.128.2	1.942.2	814.0	58,1%
IDCT	367.9	77.6		445.5	611.2	165.7	72,9%
DABS	2.965.0	292.3		3.257.3	3.806.4	549.1	85,6%
SDS	1.041.8	335.0		1.376.8	1.433.0	56.2	96,1%
SED	1.862.0			1.862.0	2.320.0	457.9	80,3%
EAAB	493.0			493.0	493.0	0	100%
IDU		3.158.8		3.158.8	7.158.8	4.000.0	44,1%
SECRETARIA GOBIERNO		198.7	741.2	939.8	2.402.0	1.462.2	39,1%
DAMA		144.3		144.3	229.0	84.7	63,0%
DAACD	611.6	639.0	216.8	1.467.5	2.255.8	788.3	65,0%
<b>TOTAL EJECUCION</b>	<b>7.796.3</b>	<b>5.518.9</b>	<b>958.0</b>	<b>14.273.2</b>	<b>22.651.4</b>	<b>8.378.1</b>	<b>63,0%</b>

Fuente: Consolidado proyectos locales por UEL-Localidad RUU – informe de auditoría gubernamental con enfoque integral vigencia 2005 Localidad Rafael Uribe

### 2.4.8. Localidad de Suba

El Plan de Desarrollo contó con 37 programas y 41 proyectos de conformidad con el Plan Operativo Anual de Inversión para la vigencia 2005. Se tomó una muestra de los proyectos más representativos y los contratos o convenios dentro de estos mismos.

La ejecución del Plan de Desarrollo refleja que los avances físico, financiero y presupuestal, no fueron efectivos, teniendo en cuenta que de los \$22.636.7 millones presupuestados, se comprometieron recursos por \$19.280.2 millones y tan solo se giraron al finalizar la vigencia \$4.790.4 millones de la inversión directa, equivalentes al 21.16% del presupuesto definitivo.



De los 41 proyectos que conforman el Plan en la localidad, 15 presentan ejecución real en giros, de los cuales, solo 2 están por encima del 50%, (proyectos 0226 y 0076) y 13 una ejecución de giro del 17.57% en promedio. Los restantes 26 proyectos no presentan ninguna ejecución, dando como resultado incumplimiento de las metas proyectadas tanto financieras como físicas.

Los gastos de inversión directa incluidos en el presupuesto, deben ser destinados a atender las necesidades más apremiantes de la localidad, propósito que durante la vigencia de 2005, no logró el cubrimiento para el cual fue proyectado y presupuestado, por lo que la gestión de los recursos, particularmente, los ejecutados por las UEL, fue ineficaz, y antieconómica, dada su baja ejecución.

La mayor parte de la contratación, para los proyectos, se celebró en el último trimestre de la vigencia auditada, lo que genera que el avance físico y financiero no sean eficientes, ni eficaces. Lo anterior se originó en gran parte por los procesos de viabilización y contratación celebrados con las UEL.

#### Eje Social

Se destaca el programa Bogotá sin Hambre, como una de los más importantes de la localidad, a través del cual se pretende gestionar la recuperación nutricional con apoyo alimentario a 300 niñas y niños menores de 11 años., brindar atención integral en jornadas alternas a 640 niñas y niños de 5 a 14 años, atención nutricional y social a 300 madres gestantes y lactantes, así como atender la nutrición integral a 720 niños y niñas menores de 5 años en hogares comunitarios, suministrar 5.000 refrigerios escolares para niños y niñas de 5 a 14 años y apoyar 8 comedores comunitarios cada año con un cupo de 200 personas por comedor anualmente.

En este programa, en el proyecto 0219 “apoyo alimentario mediante el suministro de desayunos escolares, apoyo en el suministro de refrigerios en las jornadas alternas, atención nutricional a niños en hogares comunitarios, atención nutricional social a madres gestantes en familias”, se suscribieron cuatro contratos por valor de \$1.062.6 millones, representando el 92.78% del total de recursos presupuestados, pero sin ejecución alguna, ya que en el mes de diciembre se comprometieron \$1.031.6 millones.

Para el proyecto 0220 “atención nutricional y social con apoyo alimentario a la población y fortalecimiento de comedores comunitarios en las UPZ de la localidad”, se suscribieron seis contratos con Colsubsidio por valor de \$1.644.1 millones (93.69% de lo presupuestado), pero sin ejecución alguna, debido a que los valores quedaron comprometidos al cierre de la vigencia de 2005.

El programa Salud para la vida digna que contiene los programas integrales de salud (P.G.I.); dotación de las IPS de la red pública de la localidad en cofinanciación con la Secretaría Distrital de salud y/o el Fondo Financiero Distrital de Salud (P.E.L), y Apoyo a la construcción de redes de acueducto y alcantarillado sanitario y pluvial en cofinanciación con la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (P.E.L.), busca apoyar jornadas de vacunación de 500 niños y niñas menores de 5 años y 500 adultos mayores, en neumococo e influenza y apoyar al desarrollo de programas de promoción en salud.

En el proyecto 0226 “apoyo a la construcción de redes de acueducto y alcantarillado sanitario y pluvial”, se suscribió contrato con la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP., en el cual se comprometió y se giro el 100% del presupuesto asignado de \$1.468.9 millones.

#### Eje Urbano Regional

El programa “hábitat desde los barrios y UPZ”, busca la remodelación y/o ampliación de un auditorio poli funcional en una I.E.D; la construcción de vivienda de los habitantes de la localidad; la construcción y adecuación de cuatro centros comunitarios y/o escenarios cívicos, y/o culturales y/o ambientales; la construcción y/o mantenimiento y/o remodelación y/o adecuación de 5 parques o escenarios deportivos de la localidad y construcción de una galería y/o un supermercado para los vendedores ambulantes y estacionarios de la localidad durante la vigencia del Plan.

Dentro del proyecto 0249 “construcción, mantenimiento y recuperación de la malla vial”, se suscribieron ocho contratos por un valor de \$2.976.4 millones con el 99.85% del presupuesto definitivo y con una ejecución del 39.99% (1.192.0 millones).

#### Eje de Reconciliación

Se analizó el programa “atención integral de violencia, delincuencia y orden público” que pretende apoyar un programa con acciones preventivas y terapéuticas para atender a 100 jóvenes involucrados en actos de violencia y delincuencia.

Con el proyecto 0265 “apoyo al fortalecimiento de la policía local”, se realizaron siete contratos entre compraventa de bienes inmuebles, convenios ínter administrativos y ordenes de prestación de servicios, por valor de \$791.0 millones (93.26% de lo asignado); su ejecución tan solo fue del 21.37% (\$181.0 millones).

## Objetivo Gestión Pública Humana

Se ejecutó principalmente a través del programa “localidades modernas y eficaces” que busca acciones para mejorar la gestión pública; brindar adecuado funcionamiento y gestión de las juntas administradoras locales; generar la certificación bajo norma ISO 9000 de la Alcaldía Local de Suba y promover la identidad local.

El programa se ejecutó en debida forma a través del proyecto 0076 “honorarios, seguros de vida y hospitalización ediles de la localidad”. Pago de las sesiones ordinarias y extraordinarias, en las cuales asistieron los 11 ediles de la localidad y pólizas de salud y seguros de vida, en cumplimiento del Decreto 1421 de 1993. Se comprometieron \$495.4 millones correspondiendo al 97.59%, con una ejecución del 97.14% (\$493.2 millones).

### 2.4.9. Localidad de Usme

Según la ejecución presupuestal del Fondo, durante la vigencia del 2005 se asignaron recursos por \$14.454.3 millones para atender los programas contemplados para los cuatro ejes, logrando una ejecución presupuestal de \$12.906.3 millones (89.3%); sin embargo, teniendo en cuenta los giros realizados solamente se dispuso de \$3.587.6 millones (24.8%), ocasionando atraso en las metas contempladas en los diferentes programas.

CUADRO No 25  
LOCALIDAD DE USME - EJECUCION DE GASTOS- PLAN DE DESARROLLO

(Millones de pesos)

No. PROYECTO	PROGRAMA	PTO DEF/VO	VALOR GIRADO	% GIRO
<b>EJE SOCIAL</b>				
0039	<b>Bogotá sin hambre.</b> Continuar con los programas de asistencia nutricional a la población vulnerable en sus diferentes programas	1.785.6	314.3	17.6
6500	<b>Salud para la vida digna.</b> Apoyar la construcción de redes de Acueducto y Alcantarillado de aguas lluvias y servidas urbanas y rurales	583.0	583.0	100.0
0240	<b>Restablecimiento de derechos e inclusión social.</b> Apoyo en acciones de bienestar a la población vulnerable.	438.0	159.8	36.5
<b>EJE URBANO REGIONAL</b>				
6493	<b>Hábitat desde los barrios y las UPZ.</b> Gestionar la construcción adecuada y mantenimiento de vías locales	1.671.0	822.8	49.2
0106	<b>Hábitat desde los barrios y las UPZ.</b> Terminación y/o construcción de la infraestructura comunitaria local	723.7	328.9	45.5
<b>EJE DE RECONCILIACIÓN</b>				
0086	<b>Atención integral de violencia, delincuencia y orden público.</b> Apoyar la conformación de frentes y/o sistema de seguridad ciudadana en la localidad	582.3	0.0	0.0
0246	<b>Bogotá, menos vulnerable ante eventos críticos.</b> Apoyo de campañas de promoción y prevención para la tención de emergencias y riesgos locales	21.6	0.0	0.0
0247	Dotar de para dotar de elementos y/o equipos al comité local de	60.0	0.0	0.0

No. PROYECTO	PROGRAMA	PTO DEF/VO	VALOR GIRADO	% GIRO
	emergencias			
9907	Implementación y fortalecimiento de programas para la sostenibilidad ambiental y la mitigación del riesgo y emergencia	50.0	0.0	0.0
0046	<b>Participación para la decisión.</b> Dotación de elementos a las juntas de acción comunal de la localidad	71.6	0.0	0.0
0235	Apoyar y fortalecer los espacios locales de participación	30.0	0.0	0.0
0273	Apoyar la política de juventud	20.0	0.0	0.0
0232	<b>Comunicación para la participación.</b> Fortalecer e impulsar los medios alternativos de comunicación local	81.6	0.0	0.0
0271	<b>Obras con participación ciudadana.</b> Apoyar las obras con participación ciudadana	121.6	0.0	0.0
<b>GESTION PÚBLICA HUMANA</b>				
0248	<b>Administración moderna y humana.</b> Fortalecimiento de la capacidad operativa de la administración local	1.862.5	742.6	39.9
0082	<b>Localidades modernas y eficaces.</b> Apoyo mejoramiento y fortalecimiento a la descentralización de la gestión local.	415.5	181.8	43.8
0249	Proceso de fortalecimiento de la descentralización.	396.6	396.4	99.9
0272	<b>Bogotá transparente y efectiva.</b> Interacción de la administración local con la comunidad	170.2	49.3	29.0
0250	Adquisición y reposición de bienes inmuebles	154.0	0	0
0251	<b>Comunicación para la solidaridad.</b> Apoyo a la comunidad institucional	90.0	8.6	9.5

Fuente: Presupuesto de USME 2005-Informe de auditoria gubernamental con enfoque integral Localidad Usme - 2005

## Eje Social

Este eje contó con \$6.284.8 millones, de los cuales comprometió \$5.733.0 millones para una ejecución del 91.2%, donde se destacaron cuatro (4) programas: Bogotá sin hambre, Más y mejor educación para todos y todas, Salud para la vida digna y Restablecimiento de derechos e inclusión social, para los cuales giraron solo \$1.057.1 millones; situación que demerita la ejecución presupuestal alcanzada, colocándola realmente en 16.8% de ejecución.

Como se puede observar en el cuadro anterior, la inversión se centró en especial en el desarrollo de tres (3) programas para los cuales dispusieron de los \$1.057.1 millones. A los restantes diez y nueve (19) proyectos que hacen parte del objetivo eje social, se le asignaron recursos por \$3.478.0 millones, comprometiendo \$2.964.6 millones (85.2%) pero sin giros durante la vigencia, los que significa un retraso importante en el cumplimiento de compromisos y metas establecidas para el 2005.

## Eje Urbano Regional

En este eje se destaca el programa “Hábitat desde los barrios y las UPZ”, al cual se le asignaron \$3.287.6 millones, realizando compromisos por \$3.196.2 millones, su ejecución real fue de \$1.151.7 millones (35.0%) resultante de la comparación de los recursos comprometidos frente a los giros efectuados, estos antecedentes

demuestran el poco o bajo nivel de cumplimiento de metas programadas para la vigencia del 2005. Al interior del anterior programa sobresalen dos proyectos:

El 6493 por \$1.671.0 millones de los cuales realizaron pagos por \$822.8 millones, distribuidos en \$439.4 millones para finalizar obras del 2004 y \$383.4 millones correspondiente a la vigencia del 2005<sup>27</sup>, básicamente en mantenimiento a corredores de movilidad local, brigadas de reacción vial (reparcheo ejecutadas entre el IDU y Obras Públicas) y estudios y diseños de vías.

El proyecto 0106 por \$723.7 millones, registra giros por \$328.9 millones, con un nivel de ejecución por debajo del 50%. Durante el 2005 finalizó los contratos que venían en ejecución del 2004 en los barrios Barranquillita, Fiscala, Esperanza sur oriental y Lorenzo Alcantuz por un total del 115.9 millones; en el 2006 está desarrollando las actividades programadas para el 2005 referidas a construcciones en los barrios El progreso, Villa Nelly y Nuevo porvenir con \$213.0 millones y recursos de ambas vigencias.

Los once (11) proyectos restantes distribuidos en cinco programas con un presupuesto de \$1.647.4 millones y compromisos por \$1.528.4 millones, no registraron ningún giro por consiguiente la ejecución real fue de cero, puesto que solamente se limitaron a comprometer recursos con el fin copar el presupuesto asignado para desarrollarlo en la vigencia del 2006.

De los 45 proyectos contenidos en el Plan de Inversiones de la Localidad para ser aprobados por las UEL, el 60% se aprobaron en un tiempo de dos a cuatro meses, el 6.6% en cinco a siete meses y el 33.4% en un periodo de 1 mes (noviembre y diciembre 2005), lo que significa, que las UEL atendieron sus compromisos contractuales en tiempos prudenciales.

#### Eje de Reconciliación

El Fondo de Desarrollo Local de USME con aun aforo presupuestal de \$1.038.7 millones, se circunscribió a realizar contratación para todos los componentes del grupo por valor de \$966.2 millones, para mostrar una ejecución presupuestal alta (93%) con cero de efectividad, pues no se giraron recursos para lograr los fines y metas propuestas a realizar en el 2005.

Dentro de este objetivo se destacan entre otros los siguientes proyectos (ver cuadro No 25): 0086 por \$582.3 millones definidos para apoyar la conformación de frentes y/o sistemas de seguridad ciudadana en la Localidad; 0271 por \$121.6 millones, con el fin de apoyar las obras con participación ciudadana; 0232 por

---

<sup>27</sup> Este monto de inversión fue atendida conjuntamente entre el IDU y el FDL con aportes del 50% c/u

\$81.6 millones para fortalecer e impulsar los medios alternativos de comunicación local y el 0046 por \$71.6 millones, para dotar de elementos y/o equipos a las Juntas de Acción Comunal de la Localidad, donde se puede apreciar el bajo comportamiento en la ejecución:

#### Objetivo Gestión Pública Humana

Con una asignación definitiva de \$3.088.8 millones, comprometió recursos por \$2.287.0 millones del los cuales giró \$1.378.7 millones, presentando una ejecución con giros de solo el 44.6%. En el grupo sobresalen los proyectos 0248 por \$1.862.5 millones denominado fortalecimiento a la capacidad operativa de la administración local con una ejecución efectiva del 39.9%; 0249 proceso de fortalecimiento de la descentralización por \$396.6 millones, proyecto ejecutado en el 99.9% el cual cubre los honorarios, seguros de vida y salud para los nueve (9) ediles de la localidad; 0082 apoyo al mejoramiento y fortalecimiento a la descentralización de la gestión local por \$415.5 millones, ejecutado en \$181.8 millones (43.7%).

De acuerdo con la ejecución real alcanzada, este objetivo, de vital importancia para el desarrollo de la infraestructura local y la interrelación con la comunidad de USME, registra un considerable atraso en el cumplimiento de metas y objetivos propuestos para cada uno de los cuatro programas establecidos, debido al rezago presupuestal y de gestión en la localidad, pues solamente se limitaron a comprometer los recursos con el fin llenar el presupuesto asignado para el 2005, con miras a desarrollarlo en la vigencia del 2006.

#### 2.4.10. Localidad de Fontibón

De acuerdo con el Plan de Desarrollo de la localidad, el Fondo cuenta con 30 programas y 55 metas en los tres (3) ejes fundamentales y el objetivo gestión pública humana.

La Inversión Directa en el Plan de Desarrollo, alcanzó ejecución del 87.42% (\$9.676.64 millones) de los \$11.068.72 millones disponibles, pero en giros efectivos solo logró el 17.82%, (\$1.972,34 millones), quedando en reserva el 79.62% (\$7.704.30 millones), lo que indica que la gestión realizada por la Administración Local, fue Ineficiente, ineficaz y sin efectividad, al no obtener los resultados esperados en la vigencia en detrimento del bienestar general de la población.

Analizando la Inversión Directa, por Ejes estructurales, se observa que el Eje que presentó mayor ejecución fue el de Reconciliación con el 94.83% (\$741.39 millones) de ejecución de los recursos asignados (\$781.78 millones); sin embargo,

no fue el Eje que presentó mayores autorizaciones de giro, por cuanto solo alcanzó el 15.53% (\$121.45 millones) por lo que constituyeron Reservas por 83,62% (\$619,95 millones).

CUADRO No. 26  
PARTICIPACIÓN DEL PRESUPUESTO EN INVERSIÓN DIRECTA DEL PLAN DE DESARROLLO  
Millones de pesos

CONCEPTO	DISPONIBLE	COMPROMISOS	AUTORIZ GIRO
TOTAL INVERSION DIRECTA	11.068,72	9.676,64	1.972,34
EJE SOCIAL	5.510,77	4.940,50	342,75
EJE URBANO REGIONAL	3.552,00	3.015,20	831,27
EJE DE RECONCILIACIÓN	781,78	741,39	121,45
OBJETIVO DE GESTIÓN PUBLICA HUMANA	1.224,17	979,54	676,87

FUENTE: Ejecución Presupuesto de Gastos e Inversiones Localidad Fontibón 2005, citado en el Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral vigencia 2005

### Eje Social

En este Eje, el programa que mayor presupuesto comprometió fue el de “recreación y deportes para todos y todas” en el cual se comprometió el 100% de los recursos asignados por \$377.74 millones, sin que se realizaran autorizaciones de giro. Le sigue en su orden el programa “Bogotá sin Hambre”, que comprometió el 98.45% de los recursos (\$929.06 millones) de los \$943.72 millones asignados, pero sin autorizaciones de giro, por lo que los compromisos adquiridos quedaron en reserva para ser girados en el año 2006.

En tercer lugar se ubicó el programa “salud para la vida digna” con el 98.30% (\$1.265.11 millones) de los \$1.287.00 millones asignados; de los recursos comprometidos solo realizó autorizaciones de giro por %(\$221.42 millones (17.20%). En cuarto lugar se encuentra el programa “capacidades y oportunidades para la generación de ingresos” con el 94.03% de compromisos (\$288.00 millones) de los \$306.30 millones asignados, sin que tampoco se hubieran realizado autorizaciones.

El programa “restablecimiento de derechos e inclusión social” ejecutó el 88.23% (\$60.67 millones) de los \$68.76 millones asignados, sin autorizaciones de giro. El programa “más y mejor educación para todos y todas” con el 80.93% de ejecución (\$1.728.83 millones) de los cuales solo se realizaron autorizaciones de giro por el 4.64% (\$99.23 millones). Y en último lugar se ubicó el programa “cultura para la inclusión social”, con el 74.45% de ejecución (\$291.08 millones) de los \$391.00 millones asignados, pero en ejecución real de autorizaciones de giro esta alcanzó solo al 5.65% (\$22.10 millones).

## Eje Urbano Regional

La ejecución de este Eje presenta un comportamiento similar al del Eje Social, en donde, a pesar de presentar niveles aceptables de compromisos, la ejecución física es deficiente debido al bajo nivel de giros realizados.

Aunque el Programa “sostenibilidad urbano regional” fue el que mayor ejecución presentó al comprometer el 100% de los recursos asignados (\$45.00 millones), la administración no mostró ningún giro durante la vigencia. El programa “hábitat desde los barrios y las UPZ” ejecutó el 84.69% (\$2.970.20 millones) con autorizaciones de giro del 23.70% (\$831.27 millones).

## Eje de Reconciliación

Este Eje, es el que presenta mayor ejecución en la vigencia con el 94.83% (\$741.39 millones) de los \$781,78 millones asignados, pero con bajo nivel de autorizaciones de giro del 15.53% (\$121.45 millones).

El programa que mayor ejecución presentó fue “atención integral de violencia, delincuencia y orden público” con el 97.59% (\$614.59 millones); sin embargo, la ejecución física también es precaria al realizar autorizaciones de giro del 19.28% (\$121.45 millones). El segundo programa en ejecución presupuestal fue el de “derechos Humanos para todos y todas” con el 97.02% (\$73.74 millones) de los \$76.00 millones de presupuesto disponible, sin que se dieran autorizaciones de giro por los recursos que se comprometieron, fueron reservados.

Así mismo, el programa “Bogotá menos vulnerable ante eventos críticos”, ejecutó el 69.82% (\$53.06 millones) de los \$76.00 asignados, sin que se realizaran autorizaciones de giro.

## Objetivo Gestión Pública Humana

En este Objetivo, el programa de mejor comportamiento en ejecución financiera fue el de “localidades modernas y eficientes”, con compromisos adquiridos del 100% de los recursos asignados (\$392.76 millones) los cuales contaron con autorizaciones de giro por la misma cuantía.

El programa “administración moderna y humana” presentó compromisos del 70.80% (\$558,89 millones) de los recursos; el 34.30% (\$270.77 millones) de los compromisos adquiridos contaron con autorizaciones de giro.



El programa “sistema distrital de información” presentó una ejecución del 66.31% (\$27.90 millones) de los \$42.07 millones asignados y las autorizaciones de giro sumaron \$13.35 millones (31.72%).

## 2.5. BALANCE SOCIAL

Las localidades evaluadas presentaron la información de acuerdo con lo establecido en las resoluciones No 052 de 2001 y 003 de 2002, cumpliendo con la metodología de Balance Social.

Dentro de los problemas identificados se observa que ocho (8) de las diez (10) localidades auditadas identificaron problemas en el área de la salud, cuatro (4) de ellas introdujeron problemas de movilidad y malla vial, y tres (3) identifican dificultades en el área de seguridad, entre otros.

### 2.5.1. Problemática de salud

Los problemas identificados se refieren básicamente a la baja calidad y cobertura de servicios sociales y deterioro locativo de la infraestructura social de salud, inadecuada infraestructura física y de dotación de hospitales, desnutrición y vulnerabilidad, baja accesibilidad al sistema de infraestructura alimentaria, tal como se observa en las localidades de Usme, Bosa, Kennedy, Fontibón, Suba, Puente Aranda, Rafael Uribe y Ciudad Bolívar.

Del análisis de resultados del Balance Social, se observa que la administración no hace seguimiento puntual a los problemas identificados, igualmente se detectan problemas en los resultados obtenidos en la mayoría de los indicadores y una ejecución física baja que no permite una atención adecuada del problema identificado.

En localidades como Ciudad Bolívar, existe una problemática social que no está siendo atendida de manera integral. Existen problemas significativos que vislumbran unas condiciones de vida precarias asociadas con el bajo nivel educativo, hábitos alimentarios inadecuados, condiciones de salud que impiden el mantenimiento del estado nutricional y que se pueden resumir lo siguiente:

- ✓ Hogares que habitan en viviendas inadecuadas
- ✓ Hogares que habitan en viviendas sin servicios básicos
- ✓ Hogares en hacinamiento crítico
- ✓ Hogares con alta dependencia económica
- ✓ Hogares con ausentismo escolar con por lo menos un niño de 7 a 11 años, que no asista a un centro de educación formal.
- ✓ Hogares en miseria (los que tienen dos o más de las características antes

descritas).

- ✓ De acuerdo a estadísticas de la Secretaría Distrital de Salud, en informe 2004 del Sistema de vigilancia Epidemiológica, Alimentaria y Nutricional (SISVAN), el 19.7% (3.563) presentaron riesgo a desnutrición aguda (bajo peso relativo a la talla), bajo aporte de nutrientes en la dieta y reiterada presencia de enfermedades infecciosas como IRA (Infección Respiratoria Aguda) y EDA (Enfermedad Diarreica Aguda).

La gestión desplegada por el Fondo para atender esta problemática se plasmó en el proyecto 5926 *“Mejoramiento nutricional diario y formación en hábitos de vida saludable a personas en estado de vulnerabilidad”*, con una contratación total de \$2.02 millones, pero con giros de sólo \$27 millones, lo que indica una deficiente gestión en la atención del problema identificado.

No obstante lo anterior, pro el proyecto 2554, *“Implementación y fortalecimiento nutricional y comedores comunitarios ICBF y DABS*, se aplicaron \$1.8 millones para atender el problema el cual ya se había diagnosticado desde el inicio de ese gobierno.

En la Localidad de Fontibón, se pretendía mejorar, remodelar y adecuar la infraestructura física del CAMI II del Hospital, para el cumplimiento de los requisitos mínimos esenciales, a fin de ofrecer un servicio eficiente y de calidad; adelantar programas de prevención en salud sexual y pro creativa, que atiendan la problemática en salud pública reflejado en abortos inducidos y altas tasas de fecundidad en la población joven de la localidad; igualmente, realizar programas de apoyo a madres gestantes y lactantes e iniciar un proyecto para suministro de prótesis en adultos mayores de la Localidad.

La política diseñada por la localidad para atender el problema de la salud, contó con cuatro (4) proyectos que si bien muestran ejecución de recursos adecuada, no lograron ejecución física eficiente. La cobertura del servicio y el cumplimiento de la cobertura del mismo, no alcanzó siquiera el 1% (fue del 0.68 %) de la población que demandada el servicio y que se propuso atender, por lo que se califica la misma como ineficiente.

En la Localidad de Kennedy, se estimó que existe una población que demanda el servicio conformada por 874.126 habitantes de la localidad, perteneciente a los estratos 1, 2, 3 y 4, para lo cual se adelantaron cinco (5) proyectos que muestran el siguiente comportamiento:

Proyecto 5050 *“Promoción de la salud y prevención de la enfermedad”*, el cual consta de cuatro componentes, que no presentan niveles de cumplimiento de metas.

Los proyectos 3147 *“mejoramiento de la infraestructura y dotación de los centros de salud de Ciudad Kennedy”*, 3657 *“Campañas de prevención y tratamiento visual, oral, higiene oral, cáncer cérvico, uterino y de mama, campañas de educación sexual en adolescentes”* que presentaron un cumplimiento del 100% en las metas, pero con ejecución de recursos del año 2004, con ejecución de cero en la vigencia analizada.

De lo anterior, se concluye que de cuatro proyectos formulados para atender a la solución del problema Salud en el 2005, sólo se cumplieron las metas programadas en uno de ellos. En los restantes tres proyectos se obtuvo un cumplimiento de cero, lo cual contraría lo establecido en el artículo 8º de la Ley 42 de 1993, respecto al cumplimiento de metas.

En la Localidad de Puente Aranda, que pretende atender problemas de desnutrición en la población, se ha determinado que la desnutrición aguda ha sido variable en los últimos años. Mientras que durante los años 1997 y 1998 el indicador mostró niveles cercanos al promedio distrital, en 1999 registró una tasa que superó ampliamente este promedio; durante los años 2000 y 2001 mostró un comportamiento favorable respecto al promedio del Distrito, y por último, en 2002 pasó a registrar una tasa superior al promedio distrital, con lo cual la Localidad se ubica como la tercera con mayor incidencia de este tipo de desnutrición durante ese año (7,7% vs 6.3% en el Distrito).

Adicionalmente, los estudios del DABS evidencian la existencia de una franja importante de menores con edades entre 0 y 5 años que se encuentran en riesgo de desnutrición, por lo cual se hace urgente una intervención en esta población para evitar que este problema se presente y en un futuro las cifras de desnutrición crónica aumenten.

Para atender la problemática se establecieron dos (2) componentes dentro del programa Bogota sin hambre: Apoyo alimentario en la modalidad de refrigerios y creación y puesta en funcionamiento de un (1) comedor comunitario. Se evidenció que la administración no realizó acción alguna para la solución del problema identificado, a pesar de la existencia del proyecto No. 2540; por consiguiente la comunidad seguirá siendo afectada a pesar de presentar acciones tendientes a solucionar este problema.

En la localidad de Rafael Uribe se identificó como problema social a solucionar : la falta de cobertura e infraestructura en el área de la salud y se diseñaron dos (2) proyectos: 922 *“diseñar, implementar y desarrollar la estrategia denominada barrios saludables en cada una de las UPZ de la localidad”*, el cual esta conformado por 8 componentes y 923 *“mediante acciones y estudios de diseños realizar la construcción*

*adecuación y/o mantenimiento de los espacios comunitarios y sociales” desarrollado a través de 4 componentes.*

Según el informe de auditoría, esta localidad se encuentra entre las localidades con mayor población de hogares con necesidades básicas insatisfechas, con alto índice de desempleo, violencia intrafamiliar y sexual, abandono y desvinculación temprana de la familia, maternidad precoz, consumo de alcohol y drogas psicoactivas, mendicidad, explotación infantil, inseguridad y ausencia de servicios públicos.

Los contratos para atacar el problema social salud fueron celebrados y perfeccionados en el mes de diciembre de 2005, para ser desarrollados en la vigencia 2006.

En Usme, la población que demanda el servicio se encuentra ubicada en los estratos 1 y 2 (72.6% de la población pertenece al estrato 2 y el 26.4% al estrato 1)<sup>28</sup>, la localidad *“es la segunda más pobre en el Distrito Capital, con el 23% de su población con NB, ocupa el último lugar en la clasificación de índice de calidad de vida. Tiene un índice de miseria del 2,1%, aprox. 5361 personas ocupando así el quinto lugar de las localidades con atención prioritaria”*<sup>29</sup>.

“En esta localidad existe un alto grado de desnutrición debido a la posición socio-económica de su población, falta de lactancia materna e inadecuada alimentación en especial los barrios La Reforma, Lorenzo Alcantuz, El Triángulo, Uval, los Comuneros y los Sucre y veredas locales. La desnutrición crónica es prevalente en los niños menores de dos años (lactantes 20.6%) y en niños en edad escolar (9.2%), incidiendo en ellos la baja condición socio-económica del sector, la contaminación infecciosa y baja disponibilidad de alimentos, el 21.8% de las madres gestantes presenta desnutrición y el 17.3% obesidad”<sup>30</sup>.

Los proyectos aprobados para solucionar los problemas identificados, no cumplieron en forma eficiente con las metas previstas durante la vigencia. Existen proyectos como el 112 *“fomentar la agricultura urbana a los habitantes de la Localidad”*, el cual obtuvo un presupuesto de \$150.0 millones, que según el formato 17.2 ejecutó el 100%, situación que difiere con la ejecución presupuestal al no realizar ningún desembolso, como ya se mencionó.

---

<sup>28</sup> Cifras tomadas del Proyecto Sur con Bogotá, citadas en el informe de auditoría gubernamental con enfoque integral de la Localidad de Usme

<sup>29</sup> Proyecto sur con Bogotá, citado en el informe de auditoría gubernamental con enfoque integral de la Localidad de Usme

<sup>30</sup> Contraloría de Bogotá D.C., - Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana - Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral – modalidad regular- vigencia 2005

El proyecto 113 “apoyo y mejoramiento de la minuta nutricional de los HOBIS y FAMIS” con presupuesto de \$230 millones, no presentó ejecución real, pero si comprometieron \$223.6 millones para atender en el 2006 la minuta nutricional mediante el sistema de Bonos Canjeables por Alimentos para 104 HOBIS y 569 FAMIS (7.996 niños y 1.352 familias de la localidad).

### 2.5.2. Problema de movilidad y malla vial

La problemática de la malla vial en Bogotá ha sido ampliamente reconocida por las distintas entidades distritales encargadas de su construcción, rehabilitación y mantenimiento. La malla vial ha sido distribuida por clase de vías, de tal forma que, con la colaboración de otras entidades, a las localidades les correspondería atender lo relacionado con la denominada “malla vial local”.

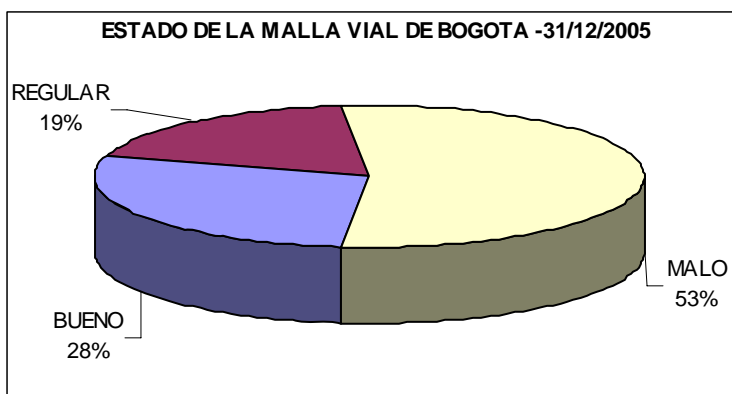
El diagnóstico general de la malla vial elaborado por el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU – establece que en Bogotá, existe un total de 14.505.3 kilómetros de vías, de las cuales, el 53.22% corresponde a malla vial local. El cuadro No 27 detalla el estado actual de la malla vial.

CUADRO No 27  
ESTADO DE LA MALLA VIAL DE BOGOTA  
DIAGNOSTICO GENERAL A DICIEMBRE 31 DE 2005

COMPONENTE DE LA MALLA VIAL	BUENO kms-carril	%	REGULAR kms-carril	%	MALO kms-carril	%	TOTAL
Arterial principal y complementaria	1.515,70	55,83%	697,00	25,67%	502,20	18,50%	2.714,90
Intermedia	418,20	10,27%	1.320,20	32,43%	2.332,40	57,30%	4.070,80
Local	2.138,40	27,70%	687,30	8,90%	4.893,90	63,40%	7.719,60
<b>TOTAL</b>	<b>4.072,30</b>	<b>28,07%</b>	<b>2.704,50</b>	<b>18,64%</b>	<b>7.728,50</b>	<b>53,28%</b>	<b>14.505,30</b>

FUENTE: Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. Dirección Técnica

GRAFICO No 7



A nivel de las localidades, el inventario sobre las cantidades y estado actual de la malla vial, se muestra en el cuadro 28, en el cual se observa que las localidades con mayor cantidad de kilómetros de malla vial son Kennedy, Suba, Usaquen y Ciudad Bolívar que representan el 36.35% del total. En relación con la malla vial local, la distribución es similar, de tal manera que de un total de 7.719.63 kilómetros – carril que la componen, el 12% se encuentra en Kennedy, el 10.1% esta en Suba, otro 10.1% se localiza en Ciudad Bolívar y el 9.5% se encuentra en Engativá.

Si bien, no existen datos que muestre el estado de la malla vial local, la percepción a nivel de las localidades, es que un gran porcentaje de la malla vial de tipo local, se encuentra en condiciones realmente deplorables y que el costo de la recuperación es demasiado elevado para el nivel de recursos asignados por localidad.

CUADRO No 28  
ESTADO DE LA MALLA VIAL DE BOGOTÁ  
INVENTARIO DEL SUBSISTEMA VIAL DE BOGOTÁ POR LOCALIDAD

kilometros-carril

LOCALIDAD	CLASIFICACION					ESTADO DE LA MALLA VIAL					
	ARTERIAL	INTERMEDIA	LOCAL	TOTAL	%	BUENO	%	REGULAR	%	MALO	%
Usaquen	354,01	331,66	488,29	1.173,96	8,09%	350,77	29,88%	246,05	20,96%	577,13	49,16%
Chapinero	138,95	190,88	210,15	539,98	3,72%	181,38	33,59%	86,18	15,96%	272,42	50,45%
Santafe	71,04	117,63	156,30	344,97	2,38%	140,61	40,76%	65,71	19,05%	138,66	40,19%
San Cristobal	87,87	195,81	450,45	734,13	5,06%	146,42	19,94%	117,02	15,94%	470,69	64,12%
Usme	80,30	142,39	434,85	657,54	4,53%	239,55	36,43%	10,37	1,58%	407,63	61,99%
Tunjuelito	82,90	117,39	169,55	369,84	2,55%	125,48	33,93%	31,3	8,46%	213,07	57,61%
Bosa	64,79	161,22	603,38	829,39	5,72%	214,66	25,88%	64,48	7,77%	550,25	66,34%
Kennedy	224,12	391,45	930,19	1.545,76	10,66%	399,09	25,82%	276,24	17,87%	870,43	56,31%
Fontibón	299,57	284,68	307,49	891,74	6,15%	270,58	30,34%	214,46	24,05%	406,69	45,61%
Engativá	211,64	386,95	734,09	1.332,68	9,19%	398,20	29,88%	347,96	26,11%	586,52	44,01%
Suba	309,20	419,15	776,61	1.504,96	10,38%	404,46	26,88%	315,13	20,94%	785,38	52,19%
Barrios Unidos	95,46	221,09	352,03	668,58	4,61%	165,64	24,77%	144,68	21,64%	358,28	53,59%
Teusaquillo	194,26	215,76	216,25	626,27	4,32%	196,78	31,42%	159,45	25,46%	270,04	43,12%
Martires	77,09	137,86	155,94	370,89	2,56%	67,41	18,18%	110,65	29,83%	192,82	51,99%
Antonio Nariño	45,66	87,49	120,75	253,90	1,75%	43,48	17,12%	75,8	29,85%	134,62	53,02%
Puente Aranda	196,62	250,35	435,29	882,26	6,08%	214,76	24,34%	196,79	22,31%	470,71	53,35%
Candelaria	5,74	40,43	19,18	65,35	0,45%	23,13	35,39%	7,82	11,97%	34,41	52,65%
Rafael Uribe	81,02	207,38	376,06	664,46	4,58%	176,66	26,59%	123,14	18,53%	364,65	54,88%
Ciudad Bolívar	94,67	171,22	782,78	1.048,67	7,23%	313,22	29,87%	111,3	10,61%	624,16	59,52%
Sumapaz	NA										
TOTAL	2.714,91	4.070,79	7.719,63	14.505,33		4.072,28	28,07%	2.704,53	18,65%	7.728,56	53,28%

FUENTE: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU - Dirección Técnica

De los informes de auditoría presentados se observa que en general, la mayor parte de las vías están en malas condiciones, lo que implica altos tiempos de desplazamiento, dificultad de acceso a las viviendas, estancamiento de aguas lluvias e inundaciones. Así mismo, presenta dificultades para el comercio y otras actividades propias de la comunidad.

En las diez (10) localidades evaluadas, de acuerdo con la información detallada tanto en los informes de auditoría como en la ejecución presentada por la Dirección de Economía y Finanzas, durante la vigencia en análisis e invirtieron \$40.000.76 millones, de los cuales se ejecutaron en forma real sólo \$14.923.07 millones, representativos del 33.85% de los recursos asignados.

CUADRO No 29  
ESTADO DE LA MALLA VIAL DE BOGOTÁ  
RECURSOS FINANCIEROS NECESARIOS PARA LA RECUPERACION  
millones de pesos

LOCALIDAD	RECRUSOS NECESARIOS	RECURSOS ASIGNADOS	%	RECURSOS RESERVADOS	RECURSOS GIRADOS
San Cristóbal	272.000,00	4.608,15	1,69%	4.608,15	2.923,76
Usme	11.338,77	1.671,00	14,74%	1.671,00	822,80
Bosa	722.072,00	3.617,96	0,50%	3.615,52	1.045,30
Kennedy		4.894,62		4.890,28	1.755,35
Fontibón	370.000,00	2.757,06	0,75%	2.756,06	831,27
Engativá		7.812,96		7.812,96	961,45
Suba		2.980,77		2.976,37	1.191,87
Puente Aranda	9.806,32	2.628,72	26,81%	2.624,56	1.152,84
Rafael Uribe	17.793,90	7.158,80	40,23%	3.158,80	3.158,80
Ciudad Bolívar		5.950,00		5.887,06	1.079,63
TOTAL	1.403.010,99	44.080,04	3,14%	40.000,76	14.923,07

FUENTE: Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana - Grupos Auditoría Local  
Dirección de Economía y Finanzas Distritales - ejecución presupuestal localidades 31/12/05

Existen localidades que no poseen información sobre la cantidad de recursos necesarios para efectuar la recuperación de la malla vial que se encuentra en mal estado. Sin embargo, de las localidades que han presentado esta clase de información, se observa la precaria asignación presupuestal efectuada en relación con la necesidad de recursos calculada.

En localidades como la de Bosa, en la cual se ha calculado que requiere recursos por \$722.072 millones para la recuperación de su malla vial local, se presentó una asignación presupuestal de \$3.617.96 millones a través del proyecto 1719, que representa solo el 0.50% de los recursos necesarios. No obstante el nivel de ejecución real sólo alcanzó el 28.89% con lo cual se denota una baja gestión al

respecto y en consecuencia un inadecuado seguimiento y control a proyectos priorizados por la administración y la comunidad.

En la Localidad de Engativá<sup>31</sup>, según datos de 1998 aproximadamente un 80% de la malla vial se encontraba en estado de desgaste, deterioro o por construir, lo que equivale más o menos a 730.88 kilómetros carril. Frente a estos datos la malla vial local se constituyó en un problema a resolver por parte de la administración local, y de esta forma, los Planes de Desarrollo definieron como meta la construcción de nuevos kilómetros de vías locales en Engativá.

Para atender el problema, la localidad inscribió un (1) proyecto en el eje Urbano Regional con una apropiación de presupuesto por \$7.812,96 millones y giros por valor de \$961,45 (12.31% de lo asignado). Sin embargo no se cumplió con la meta "Construcción, mejoramiento, rehabilitación y/o mantenimiento de 6 kilómetros carril anual de malla vial local", toda vez que los recursos se comprometieron el 31 de diciembre de 2005.

En la Localidad de Kennedy, que representa una de las mayores extensiones de malla vial de la Ciudad, se identificó que en la actualidad del total de las vías el 67% corresponde a vías locales que deben ser atendidas por el Fondo. A su vez de estas vías el 36% requiere pavimentación, el 29% rehabilitación y el 30% construcción o reconstrucción<sup>32</sup>. El problema afecta a la totalidad de la población de la localidad.

El problema se pretende atender a través del proyecto 3117 *"rehabilitación, adecuación y/o construcción de las vías de la Localidad Octava"*, el cual busca adelantar acciones de mantenimiento de la malla vial, para mejorar las condiciones de vida de un amplio grupo poblacional.

La meta física programada se fijó en la intervención de 42.073.30 m<sup>2</sup>, de los cuales se mejoraron 27.400 m<sup>2</sup>, con lo cual se obtuvo un cumplimiento del 65.12%.

La localidad de Puente Aranda determinó que por su ubicación y conformación de sectores residencial, comercial e industrial, es considerada una de las más transitadas de toda la ciudad, motivo por el cual, la malla vial requiere de un mantenimiento continuo, además, la fluidez de tráfico pesado, es uno de los mayores factores involucrados en el proceso de deterioro por el cual atraviesan actualmente las vías, lo cual no ocasiona solamente un difícil acceso vehicular y

---

<sup>31</sup> Según el Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral vigencia 2005

<sup>32</sup> Idem



peatonal para los usuarios, sino que también se convierte en focos de generación de enfermedades y de contaminación ambiental.

En cumplimiento de las acciones derivadas del proyecto No. 1735, no se ha realizado acción alguna tendiente a la solución de este problema social identificado; por consiguiente la comunidad seguirá siendo afectada a pesar de presentar acciones tendientes a solucionar este problema. La administración presupuestó \$2.628.72 millones para atender tanto el mantenimiento como la recuperación de malla vial, cifra que representa el 26.81% de las necesidades de recursos identificadas; sin embargo sólo logro un avance físico equivalente a \$1.152.84 millones (11.76% de los recursos necesarios).

### 2.5.3. Problemática en seguridad

Si bien los problemas de seguridad afectan a la totalidad de las localidades de la Ciudad, como problema prioritario de Balance Social, fue incluido en las localidades de San Cristóbal, Kennedy y Puente Aranda.

En Bogotá la inseguridad esta relacionada principalmente con el hurto (a residencias, establecimientos bancarios, de comercio y vehículos), el atraco callejero, la prostitución, los homicidios y venta de droga; situaciones que han generado disminución en la calidad de vida de los habitantes en las localidades citadas

Según la Secretaria de Gobierno, el problema ha sido abordado en el Plan de Desarrollo Distrital a través de la política “derechos humanos y cultura de convivencia” la cual pretende promover y consolidar una cultura de paz, de no-violencia, de solidaridad y de respeto integral a los Derechos Humanos con el reconocimiento de la diversidad de género, generacional, étnica y cultural, en un marco de equidad.

La estrategia trazada pretende contribuir a la consolidación de relaciones sociales solidarias, pacífica que promuevan la convivencia, en el marco de la política de reconocimiento, respeto y defensa de los derechos humanos.

La política pretende se ejecutada a través de cuatro (4) programas:

- ✓ Gestión pacífica de conflictos
- ✓ Derechos humanos para todos y todas
- ✓ Atención a la población en condiciones de desplazamiento forzado, desmovilización o vulnerabilidad frente a la violencia
- ✓ Comunicación para la movilización social y la reconciliación

En la Localidad de Kennedy, el problema se planteó de la siguiente forma<sup>33</sup>:  
“Según el Observatorio de la Seguridad, la Localidad de Kennedy registra una alta participación en los delitos que ocurren en Bogotá relacionados con: homicidio común 13%, hurto de vehículos 11%, hurto a residencias 11%, y atraco a personas 23%. (Fuente: Policía Metropolitana de Bogotá). Según estudios realizados por la Secretaría de Gobierno, la Localidad de Kennedy refleja la mayor frecuencia de ocurrencia de conductas criminales (4.952, que equivalen al 15.2% sobre el total de delitos). Existe un alto nivel de inseguridad en varios sectores de la localidad, la desconfianza reina, afectando primordialmente los niveles de convivencia y por lo tanto, los niveles de vida de los habitantes.”

Para atender la problemática la Localidad introdujo el proyecto 3101 “fortalecer y masificar el proyecto del buen vecino-frentes de seguridad”, el cual contó con un presupuesto de \$1.369.8 millones en la vigencia 2005, que se ejecuto en debida forma. La meta de crear 25 frentes de seguridad fue superada ampliamente con incumplimiento del 284%<sup>34</sup>

En el componente “construcción y dotación comandos de atención inmediata CAI”, se evidencia que no se cumplió la meta dado que el convenio suscrito para tal efecto, se suscribió el 29 de diciembre de 2005.

En la Localidad de Puente Aranda, en cumplimiento de las acciones derivadas del proyecto No. 1723 y 2635, solo se ha observado alguna acción en cumplimiento del proyecto 1723. En el proyecto 2635 no se ha acción alguna tendiente a la solución de este problema social identificado; por consiguiente la comunidad seguirá siendo afectada a pesar de presentar acciones tendientes a solucionar este problema.

La Administración del no ejecuto eficazmente la inversión programada a través del Plan de Desarrollo y de esta forma no se atendió de forma oportuna las problemáticas que mas aquejan a la comunidad, lo que no permitió que los recursos asignados llegaran a la comunidad mas necesitada, situación que se refleja en los bajos resultados sociales de la gestión.

En San Cristóbal, se formularon los proyectos 1468, 1470,1527 y 1479 dentro del programa “Gestión pacífica de conflictos”.

El proyecto 1468 “Realizar campañas de convivencia y elaborar un diagnóstico local de conflictividad”, contó con recursos por \$110.0 millones, los cuales quedaron reservados en un 100%.

---

<sup>33</sup> Informe de auditoria gubernamental con enfoque integral vigencia 2005 – Localidad e Kennedy

<sup>34</sup> Idem

El proyecto 1470 “*Creación Frentes de seguridad*”, contó con recursos por \$300.0 millones, los cuales quedaron reservados \$267.6 millones.

El proyecto 1527 “*Brindar apoyo logístico a la cuarta estación de policía, construcción y dotar centros de atención inmediata CAI en la localidad*” contó con recursos por \$480.7 millones, los cuales quedaron reservados en un 100%.

El proyecto 1479 “*Desarrollar programas de seguridad y convivencia ciudadana y apoyar la dotación adecuación de las instalaciones de la comisaría de familia*” contó con recursos por \$130.0 millones, los cuales quedaron reservados en un 98%.

No obstante que el Fondo comprometió un porcentaje significativo de los recursos asignados, la ejecución real fue mínima, únicamente el proyecto 1470 muestra una cobertura en sus metas físicas de un 64%.

#### 2.5.4. Problemática de educación

El problema de la educación fue incluido dentro del informe de balance social de la localidad de Rafael Uribe, a pesar de ser un tema de alto contenido social y contar con proyectos prioritarios dentro del plan de desarrollo de Bogotá, en especial del proyecto “*más y mejor educación para todos y todas*”

En dicha localidad se estableció que las plantas físicas de las instituciones educativas distritales de la localidad, presentan problemas relacionados con su infraestructura, requiriendo adecuaciones, ampliaciones, reparaciones locativas y dotación. Además, se hace necesario elevar el nivel de conocimiento y capacidad de aprender de las personas, movilizando el potencial educativo y cultural del joven y adulto de la localidad.

Los proyectos aprobados para atender la problemática fueron el 929 “*mejorar la infraestructura de las IED de la localidad*”, 930 “*dotar con equipos y materiales didácticos a las IED de la localidad*”, 932 “*promover la cooperación interinstitucional con centros educativos de educación no formal y superior*”, 919 “*creación de aulas de apoyo, aceleración y/o especializada, para la atención de población escolar con capacidades excepcionales y necesidades educativas permanentes*”, 024 “*consolidación de un proyecto educativo local, a través de redes de gestión de los estamentos educativos de la localidad*” y 558 “*creación de una unidad de atención para la promoción prevención y desarrollo humano dirigido a la población escolar.*”

Según el informe de auditoría presentado por el grupo auditor, el presupuesto disponible para dar cumplimiento a estos proyectos fue de \$1.740.0 millones, comprometiendo \$1.303.1 millones que equivale al 74.9% de ejecución y

desembolsos por \$22.5 millones correspondientes al 1.3% con respecto al presupuesto definitivo asignado.

De la misma forma el informe auditor determinó que de 80.000 niños y jóvenes que según información registrada en el formato 17.1 demandan el servicio del problema social de educación, la localidad se propuso atender 32.460 durante la vigencia 2005, equivalente al 40.5% del total requerido; cumpliendo el 100% de la cobertura a través de los contratos celebrados, e incumpliendo las metas programadas para la vigencia, por cuanto dichos contratos se ejecutaran realmente en la vigencia 2006, lo que implica que las necesidades de la comunidad no fueron satisfechas dentro de la vigencia fiscal.

### 3. CONCLUSIONES

3.1. El distrito cuenta con esquema de descentralización “territorial” que se encuentra claramente definido en las normas que regulan su actividad política y administrativa. No obstante, no se les ha permitido a las veinte (20) localidades ejercer una verdadera autonomía que le permita a las distintas comunidades en ellas agrupadas, gestionar sus propios asuntos y atender de manera adecuada y oportuna los diversos problemas existentes en el sector local.

Si bien el Estatuto Orgánico de Bogotá, expedido a través del Decreto 1421 de 1993, reconoce la existencia de las localidades como entes autónomos (artículo 5º), dotados de autonomía administrativa, patrimonio propio e independiente y personería jurídica (artículo 87) y cuya organización y atribuciones les corresponde organizar al Concejo Distrital (artículo 62), el mismo estatuto introdujo limitantes importantes que no permiten una adecuada aplicación del esquema de descentralización propuesto por la Constitución Política.

En el tema de la autonomía presupuestal, el artículo 89 del Estatuto determinó que la financiación de las localidades se realiza con presupuesto de la administración distrital e impuso un límite de participación que en la actualidad no puede superar el 20% de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración distrital, atendiendo las necesidades básicas insatisfechas de la población.

Este esquema hace depender el funcionamiento de las localidades a las decisiones del Sector Central quien es la encargada de determinar las cuales son necesidades básicas insatisfechas de la población limitando así la pretendida autonomía presupuestal. Así mismo, el Estatuto no establece si el porcentaje fijado se refiere a los ingresos corrientes del Sector Central o a los del presupuesto general del Distrito (incluyendo las entidades descentralizadas), pues al aplicar el

segundo criterio, los entes locales contarían con recursos adicionales importantes para cumplir con sus funciones.

En lo que se refiere a la autonomía en la toma de decisiones y representación legal del ente público – localidades -, el Estatuto también fijó reglas que limitan el esquema descentralizador, al establece en el artículo 92 que la representación legal y la ordenación del gasto en los Fondos de Desarrollo Local está a cargo del Alcalde Mayor, situación que hace aún más evidente el esquema centralizador del Decreto 1421 de 1993.

Por otra parte, la administración no ha realizado una fijación de funciones y competencias claras a las localidades que les permita orientar de una manera más efectiva los escasos recursos con que cuentan y los esfuerzos que realizan.

3.2. La asignación de recursos destinados al cumplimiento de los objetivos y metas de los planes de desarrollo local es precaria y no permite la atención oportuna y eficaz de los problemas prioritarios del nivel local y la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas de la población.

Para el año 2005, el presupuesto asignado a las localidades por \$505.677.7 millones representa el 17.45% de los ingresos corrientes del Sector Central del Distrito, lo que significa que no se dio cumplimiento a lo señalado en el artículo 89 del Decreto 1421 de 1993, en el sentido que la asignación presupuestal para lo local debería ser del 20% de los ingresos corrientes del Distrito.

3.3. Si bien existe cierto nivel de coherencia en los planes de desarrollo local con el general del distrito, los programas se repiten en cada localidad, de tal forma que existen varias entidades encargadas de ejecutar una misma política. Esta situación dispersa los esfuerzos, desconcentra la acción pública y dificulta el seguimiento y control del plan de desarrollo.

Si en la actualidad existen entidades de carácter técnico encargadas de desarrollar determinadas políticas y programas del plan de desarrollo, no se entienden las razones por las cuales las localidades también deban ejecutar dichos programas. Es el caso de la ejecución de políticas en el área de la Educación y la Salud, en las cuales existen secretarías que ejecutan de una manera técnica la política pública.

Las localidades deberían dedicar sus esfuerzos y recursos a programas específicos, que no estén debidamente cubiertos por otras. En este sentido, el reparto de competencias realizado mediante el Acuerdo 6 de 1992 y los diversos decretos de asignación de funciones, han sido deficientes.

3.4. En general, la gestión pública desplegada por las diez (10) localidades evaluadas en el año 2005 es deficiente debido fundamentalmente a que el 60% de las localidades fueron calificadas con una gestión desfavorable, por lo que no les fue fenecida la cuenta respectiva.

Si bien, se observan avances importantes que demuestran una mejora en la gestión pública, especialmente en el nivel de hallazgos negativos reportados por la Contraloría que muestran una disminución apreciable en los últimos tres (3) años, aún existen deficiencias importantes que impiden un adecuado cumplimiento de los programas y metas institucionales propuestos en los planes de desarrollo local, especialmente en lo relacionado con la oportunidad en la contratación y en la ejecución física de las metas, que impiden que la acción pública llegue en forma eficiente a la población con mayores índices de vulnerabilidad en lo local.

Esta situación podría estar en contra de lo dispuesto en el literal e) del artículo 3º de la ley 152 de 1994 que determina que para asignar prioridad del gasto público social y *(“...para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población...”....“se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación...”*(“

Por otra parte se incumpliría también con lo dispuesto en el literal f) del artículo 3º de la Ley 152 de 1994 que expresa que *“Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquellos tengan cabal culminación”*.

3.5. De acuerdo con la revisión realizada a la ejecución presupuestal de las localidades se puede concluir que la ejecución presupuestal no está cumpliendo con la función de ser instrumento gerencial que le permita a los entes locales lograr sus resultados con la mayor efectividad posible en cumplimiento de su función pública social, de tal manera que dicha gestión en la vigencia fiscal 2005, es deficiente.

Los distintos ejes del plan de desarrollo muestran niveles de ejecución presupuestal altos que los ubica por encima del 90% de gastos comprometidos, pero éstos compromisos fueron adquiridos en aproximadamente el 70% durante el último mes del año, lo que demuestra una carencia casi absoluta de planeación presupuestaria y deficiencias protuberantes en el cumplimiento de las metas del plan de desarrollo y en los procedimientos de contratación administrativa.

Por otra parte, como consecuencia de esta improvisada gestión de presupuesto que no permite una ejecución física adecuada de las metas programadas, los entes locales giraron el 43.90% del presupuesto comprometido en la vigencia, dejando un rezago presupuestal importante para cubrir en la vigencia fiscal de 2006, año en el cual se ejecutan los compromisos adquiridos en el 2005. Lo anterior, no obstante haber contado con recursos suficientes para atender los gastos de la vigencia como lo demuestra la ejecución presupuestal de ingresos, en la que se observa un recaudo acumulado de \$469.921,52 millones en el 2005.

En el año 2005 las localidades se dedicaron al desarrollo y cumplimiento de los compromisos adquiridos en la vigencia fiscal anterior y descuidaron la programación presupuestal de la vigencia en análisis, afectando de manera considerable el cumplimiento financiero y físico de las metas programadas en el Plan de Desarrollo Local.

Efectivamente, para esta vigencia el Sector Local contó con obligaciones por pagar de vigencias anteriores por valor de \$206.644.10 millones (40.86% del total presupuestado para la vigencia) que representan un rezago importante en el cumplimiento de los objetivos del Plan de Desarrollo y que fueron ejecutados en un 94.82% con giros acumulado del 75.84%.

Así mismo, de las observaciones que se han planteado en el presente informe se vislumbra el incumplimiento de las normas que guían el ejercicio presupuestal de la administración y se evidencia por parte de la Contraloría, la existencia de mecanismos de control interno débiles en el proceso presupuestal de las localidades.

3.6. Los planes de desarrollo local no han tenido el resultado que se esperaba en la solución de los problemas prioritarios que aquejan a la población de las localidades evaluadas, evidenciando una gestión deficiente y de escasa cobertura en relación con la población que demanda el servicio.

Los entes locales no cumplieron en debida forma con los distintos proyectos planteados en los planes de desarrollo local, debido principalmente al bajo nivel de ejecución física mostrado por las diversas metas que conforman los distintos programas, situación ocasionada por la demora en los procesos de contratación que materializan la asignación de recursos.

Este comportamiento se evidencia especialmente en la ejecución financiera de los recursos asignados que presenta niveles realmente deficientes en con los recursos comprometidos en la vigencia. En general, la totalidad de los fondos auditados realizaron el grueso de la contratación y de los compromisos adquiridos

en la vigencia, en el último mes del año, de tal manera que no fue posible obtener avances físicos en las distintas metas del plan de desarrollo.

Por otra parte, la demora en los procesos de aprobación y viabilización de proyectos, de contratación y consecuentemente la deficiente ejecución presupuestal, ha desplazado la labor de la administración local hacia el cumplimiento de compromisos adquiridos en vigencias anteriores, descuidando el cumplimiento de los planes de desarrollo local.

3.7. En relación con los resultados presentados en el Balance Social, se evidencian limitaciones en el cumplimiento de los proyectos y consecuentemente dificultades en las coberturas y atención de los problemas prioritarios de la población.

Las localidades han realizado el proceso de identificación de los problemas fundamentales de cada localidad, pero la acción pública desplegada para atender tales dificultades ha sido ineficiente e ineficaz, de tal manera que no se logró impactar de una forma importante en la solución de los problemas priorizado haciendo inoperante la política pública y la asignación de los recursos.