

EVALUACIÓN DE LOS CAMBIOS EN LA CALIDAD DE VIDA EN BOGOTÁ DURANTE 2008



Abril de 2009

CASA EDITORIAL
EL TIEMPO

CB CAMARA
DE COMERCIO DE BOGOTÁ
Por nuestra sociedad

*Fundación*corona

COMITÉ DIRECTIVO

Rafael Santos
Codirector El Tiempo

Emilia Ruiz Morante
Directora Ejecutiva Fundación Corona

María Fernanda Campo Saavedra
Presidenta Cámara de Comercio de Bogotá

COMITÉ TÉCNICO

Ofelia Corradine
Directora Responsabilidad Social El Tiempo

Marta Lucia de la Cruz
Jefe Área de Gestión Local y Comunitaria Fundación Corona

Lina María Castaño
Vicepresidenta de Gestión Cívica y Social Cámara de Comercio de Bogotá

Juan Fernando Petersson
Director Programa Veedurías Cámara de Comercio de Bogotá

Ernesto Cortés Fierro
Editor Jefe de El Tiempo

Alexandra Rodríguez del Gallego
Coordinadora Concejo Cómo Vamos

COORDINACIÓN

Carlos Córdoba Martínez
Coordinador Bogotá Cómo Vamos

Vladimir Daza Acosta
Edinson Malagón Mayorga
Asistentes Bogotá Cómo Vamos

Pedro Nel Borja
Jefe de Prensa Bogotá Cómo Vamos

INTRODUCCIÓN

A continuación se expone la evaluación de los resultados de Calidad de Vida en Bogotá durante el 2008. Bogotá Cómo Vamos evalúa los cambios en la calidad de vida de dos formas, a través de un informe técnico que da cuenta de las variaciones de los indicadores de resultado e impacto más importantes durante el año inmediatamente anterior y a través de una encuesta de percepción que muestra como registra la ciudadanía los cambios que se dan en la ciudad, esta encuesta se realiza a mitad de año.

El documento que se presenta a continuación corresponde al informe técnico, contiene los llamados indicadores “duros” de calidad de vida. Para quienes no estén familiarizados con las evaluaciones de BCV, en estos informes analizamos las variaciones en una serie histórica de un grupo de indicadores que dan cuenta de la producción, acceso y calidad, de un grupo de bienes y servicios que tienen un impacto directo en la calidad de vida de la población. Adicionalmente BCV se pronuncia sobre temas o procesos que, a pesar de no estar recogidos dentro de los indicadores, se considera que tienen un gran impacto en la calidad de vida de bogotanos y bogotanas. Las series históricas son muy importantes ya que permiten no solo ver las variaciones en el último año sino además ver las tendencias y los avances que se han tenido en el mediano y largo plazo.

Los sectores que evaluamos en este documento son: educación, salud, hábitat (vivienda, servicios públicos, espacio público), seguridad, movilidad, medio ambiente, gestión pública y finanzas públicas de la Administración Distrital. Es importante señalar que esta evaluación se ha hecho con base en la información suministrada por parte de las distintas secretarías, Institutos y demás instituciones de la administración distrital. Para complementar o adicionar análisis BCV ha consultado al Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación, el ICBF, el Ministerio de Transporte, el DANE, Medicina Legal y la Cámara de Comercio de Bogotá entre otras instituciones.

Adicionalmente para la realización de las distintas mesas de trabajo que se dieron durante el año 2008 y para el análisis de la información suministrada por la información a principio de 2009, BCV contó con la asistencia y apoyo de los proyectos Así Vamos en Salud y Educación Compromiso de Todos; así como de un gran número de expertos, organizaciones ciudadanas, centros de investigación, universidades y empresarios, con quienes estamos muy agradecidos por sus desinteresados aportes en ayudar a pensar la ciudad.

Como quiera que tanto nuestros indicadores como nuestros informes pretenden ser de resultados y de impactos, es posible que no reflejen los reportes de procesos y de algunos productos entregados por la Administración, esperamos

que esos reportes generen resultados e impactos en la calidad de vida durante el 2009 para que puedan ser mostrados como tales.

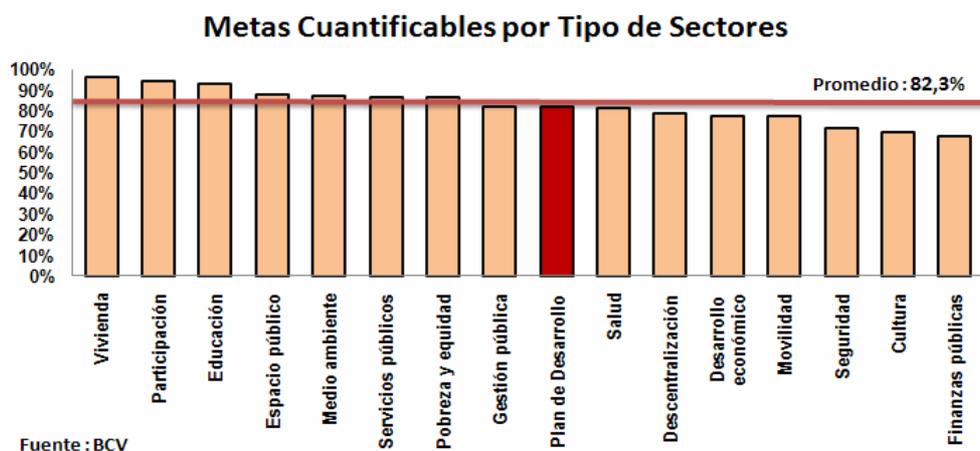
Al final de cada uno de los sectores evaluados, BCV hace a la Administración unas respetuosas recomendaciones en aquellos temas en los que se considera deben haber ajustes de políticas, algunas de estas son nuevas, otras reiteran observaciones que tanto en un documento de aporte al Plan de Desarrollo como en dos Alertas Tempranas se habían entregado a la Administración.

Finalmente, agradecemos muy especialmente a la Administración Distrital en cabeza del Alcalde Mayor Samuel Moreno Rojas, la apertura para recibir este aporte y dar las discusiones necesarias para avanzar cada día más en el mejoramiento de la calidad de vida de los bogotanos y bogotanas.

EL PLAN DE DESARROLLO “BOGOTÁ POSITIVA”

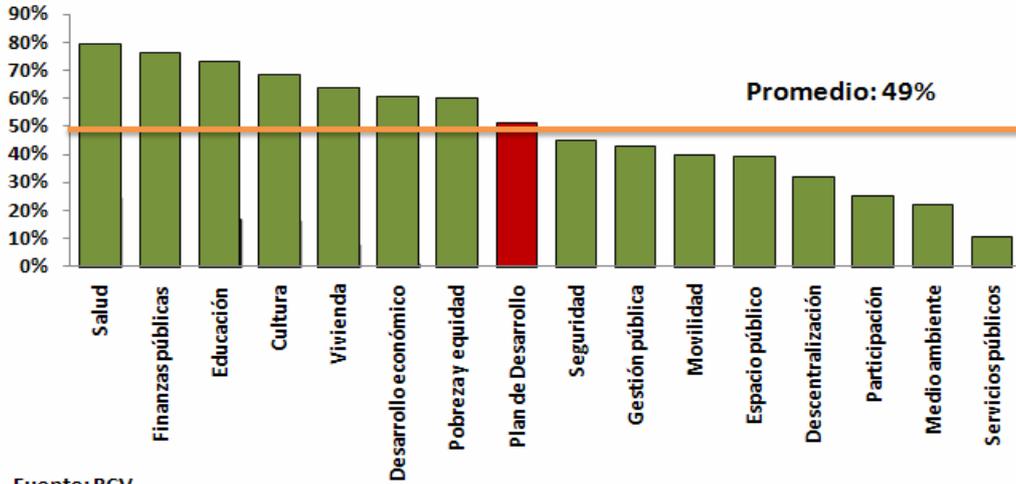
La principal herramienta de una administración es su plan de Desarrollo, así quedó establecido tanto el artículo 339 de la Constitución de 1991 como en la Ley Orgánica de Planeación. El plan además de ser la concreción del Programa de Gobierno del Alcalde, es su carta de navegación y el referente permanente para evaluar la gestión y rendir cuentas. De acuerdo con la Ley 152 y el Acuerdo de 1994, el plan debe tener una parte estratégica y un plan de inversiones plurianual. La parte general o estratégica debe contener entre otras cosas Los objetivos, metas y prioridades del plan a nivel distrital como local. Adicionalmente, aunque no esté reglamentado, tanto los programas como las metas deberían de contar líneas de base para poder ver sus avances.

Al evaluar la estructura del actual plan de desarrollo nos encontramos con que en promedio el 82,3% de las metas son medibles.



Al combinar el criterio adicional de las líneas de base encontramos que encontramos que en promedio 49% de las metas del plan cumplen las condiciones, es decir, son medibles y a la vez tienen línea de base.

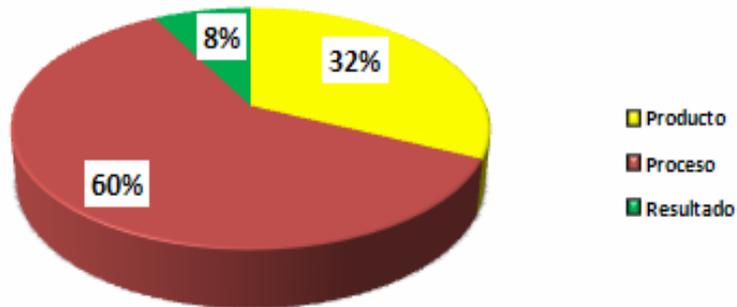
Metas Cuantificables con Líneas de Base y por Sectores



Fuente: BCV

Finalmente, al revisar las clases de metas, encontramos que del total de las metas del plan, el 60% son de procesos, el 32% de productos y el 8% de resultados.

Metas Procesos, Productos y Resultados



Fuente: BCV 2009

Metas Totales: 717

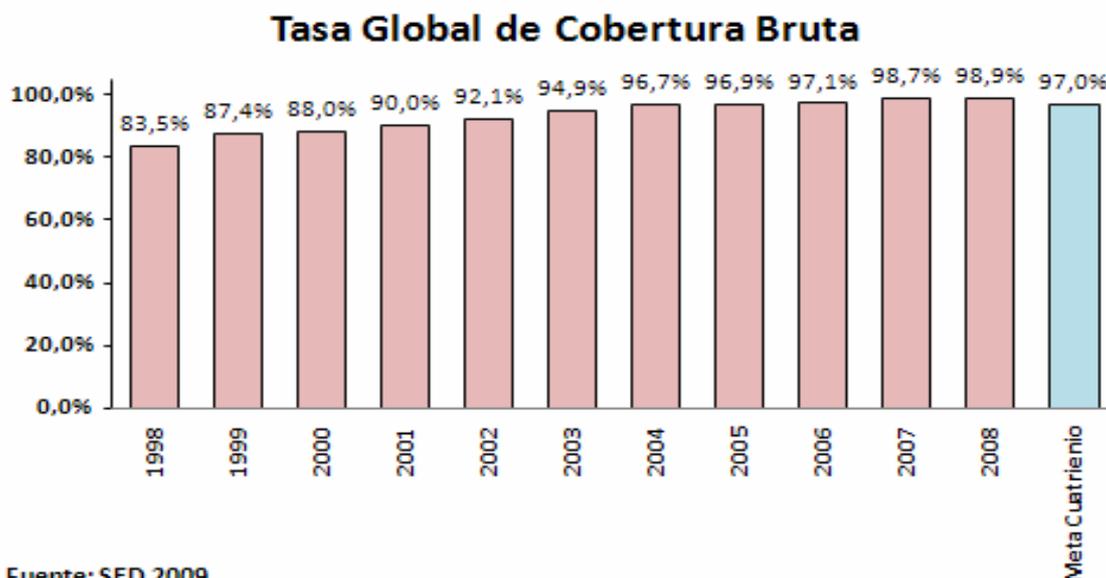
Algunas de estas limitaciones ya habían sido advertidas por el Programa en la discusión del Plan durante el primer trimestre de 2008, de hecho varias recomendaciones en este sentido habían sido entregadas a la Administración en un documento que recogía los debates y propuestas al plan. Bajo este escenario BCV recomienda a la Administración una revisión de los contenidos principales del Plan, si bien es cierto éste se convierte en Acuerdo y su reforma estructural podría llevar un proceso demasiado complicado, también lo es que la única forma de lograr mostrar avances en resultados, es que técnicamente se sepa de donde se partió y a donde se quiere llegar. Este ejercicio (revisar metas y líneas de base) puede ser adelantado sectorialmente y hacer parte de los planes de acción de las entidades.

Finalmente se anota que técnicamente todas las metas deben tener líneas de base, ya que se supone que todos los programas, proyectos, objetivos y metas del plan, incluso aquellos que son nuevos, de todas formas responden a una problemática que debió ser analizada y plasmada en un diagnóstico de la ciudad previo al plan de desarrollo.

CÓMO VAMOS EN EDUCACIÓN

Cobertura global en educación

A partir de la presente década en el Distrito se ha desarrollado una ampliación de la cobertura que se ha traducido en tasas globales de cobertura bruta (TGCB) cercana al 100%. No obstante en los últimos 2 años el comportamiento de la serie se ha mantenido constante con marginales variaciones pese a los esfuerzos realizados por el Distrito.

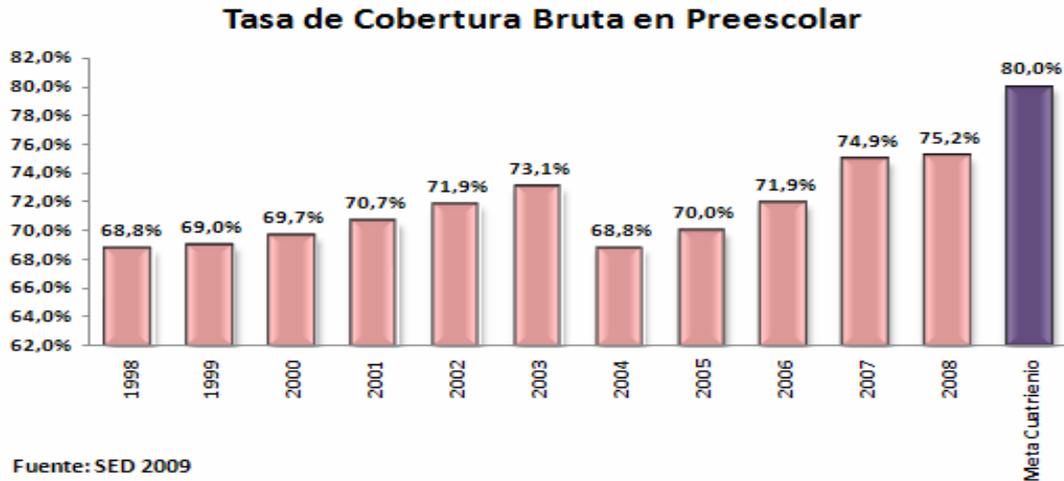


La TGCB de 2008 fue de 98.9% registrando una variación de 0.2% respecto al año inmediatamente anterior; del mismo modo en la tasa global de cobertura neta (TGCN) se presentó una leve variación de 0.1%, pasando de 92.2% en el 2007 a 92.3% en el 2008. La mayor variación en la tasa de cobertura bruta se debe a la efectividad de las políticas desarrolladas por el Distrito en la captación de la población en edad de estudiar.

Coberturas por tipo de niveles

Cobertura en preescolar

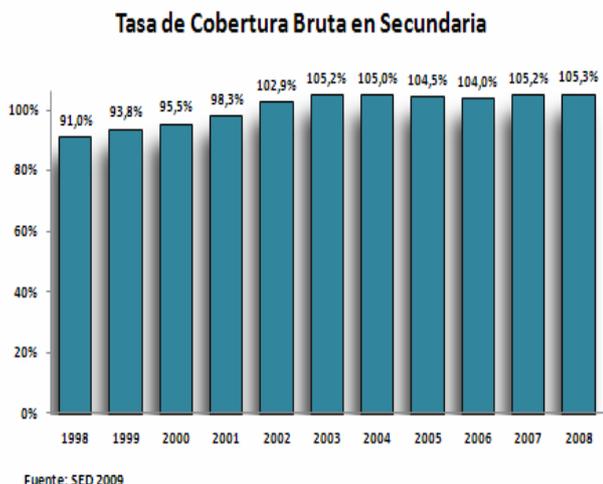
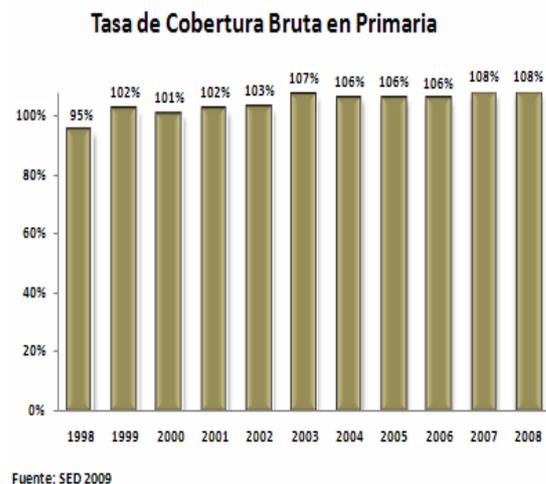
La tasa de cobertura bruta (TCB) de 2008 aumentó un poco más de 1 punto porcentual respecto a 2007, pasando de 74.9% a 75.2% con una variación de 0.4%. El resultado de los últimos años no muestra con objetividad el alcance de la política de cobertura, dada que por la ausencia de retroalimentación técnica entre la Secretaría de Integración Social, el ICBF y la Secretaría de Educación (SED). La serie no incluye la matrícula de los estudiantes a cargo del ICBF y la Secretaría de Integración Social.



Revisando la serie histórica, se puede concluir que en promedio en los últimos 10 años el 28.8% de la población en edad de estudiar en preescolar se encuentra por fuera del sistema educativo.

Cobertura en básica primaria y secundaria

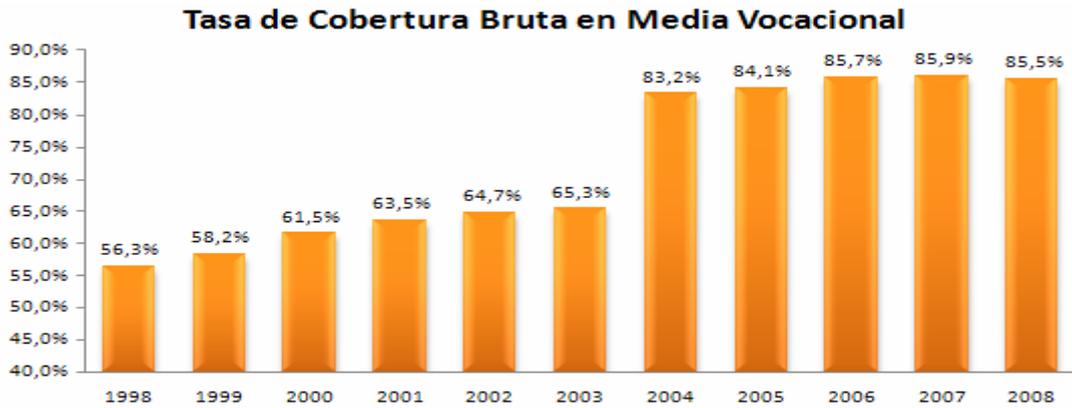
Si bien en ambos niveles la TCB se encuentra por encima del 100%, el registro de las tasas de deserción en los grados 1, 6, 7, 8 y 9 preocupa al programa BCV, dado que esto no garantiza la continuidad de los estudiantes desde un nivel inferior a uno superior.



Actualmente, el Distrito lidera estrategias que apuntan al aumento y a la permanencia, como la inversión en la adecuación y construcción de mega colegios, en la alimentación y en el transporte escolar. La gratuidad hasta grado once es la meta más importante en estas estrategias.

Cobertura en la media vocacional

En este nivel los resultados no son alentadores, se evidencia que la TCB pasa de 85.9% en el 2007 a 85.5% en el 2008, registrando una variación negativa de - 0.5%.



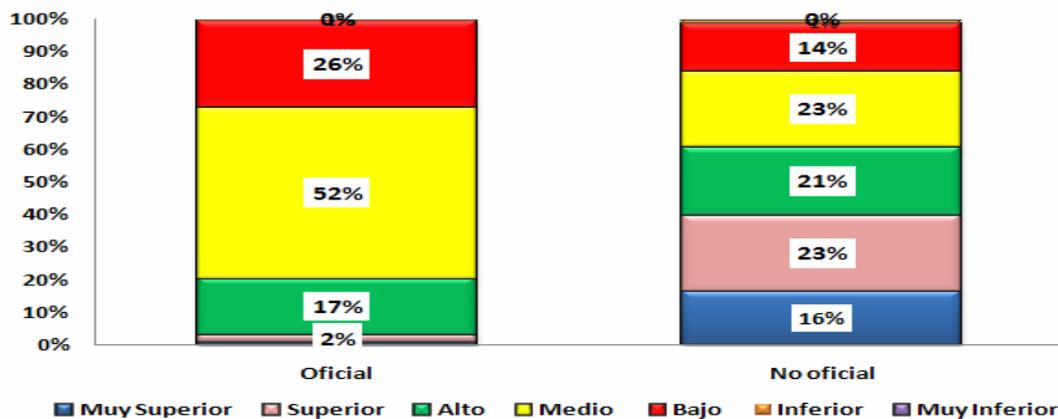
Fuente: SED 2009

El estudio detectó que pese a los esfuerzos por incluir más jóvenes al sistema, en promedio en los últimos 10 años el 28% de la población en edad de estudiar en la media vocacional se encuentra por fuera del sistema educativo.

Calidad en la educación

El Distrito a nivel nacional e internacional se ha caracterizado por ser una mejor práctica en las estrategias de inclusión y captación de estudiantes, sin embargo esto mismo no sucede en la calidad de la enseñanza y por tanto el rendimiento académico de los estudiantes.

Resultado de Colegios por Categorías de Desempeño en las Pruebas ICFES 2008



Fuente: MEN 2009

Los resultados en las pruebas ICFES no han sido los mejores desde el 2007, se observa en promedio que el 80% de los colegios oficiales se encuentran en la categoría media y baja frente a un 39% de los no oficiales.

En 2008 los colegios oficiales de la categoría baja y media pasaron de 424 a 457, aumentando en 8% respecto al año inmediatamente anterior, sin embargo esta misma tendencia pudo verse menos fuerte en los no oficiales pasando de 327 a 321 con una variación negativa de -2%.

Si se revisa la serie histórica se encontrará que, en los últimos siete años, solo en el 2004 y el 2006 hubo algunos avances en el porcentaje de colegios públicos ubicados en la categoría Alta, de resto la distribución de categorías presenta una distribución bastante similar a la del 2008. Para el programa BCV es preocupante que siendo la calidad una de las mayores apuestas en el Plan de Desarrollo, ésta no se refleja en la enseñanza que los estudiantes reciben hasta el grado 11.

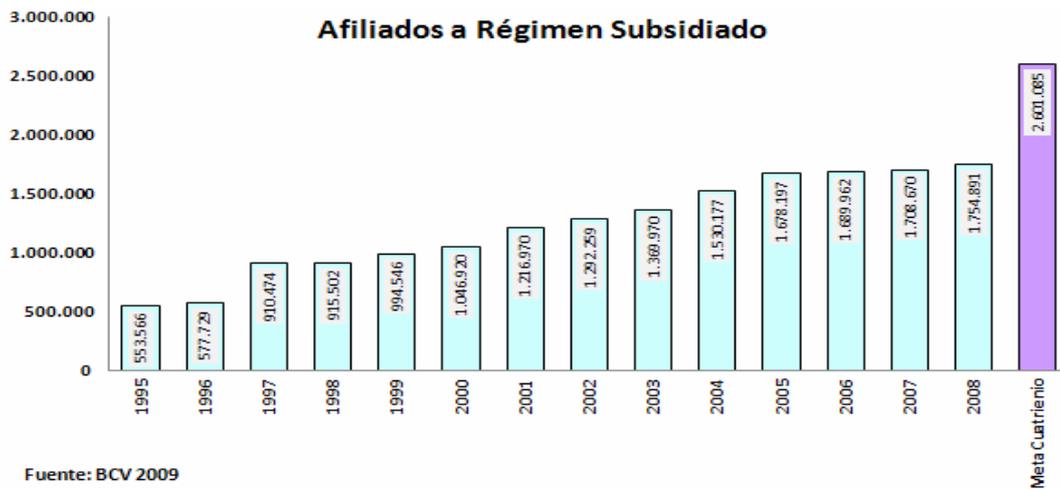
Recomendaciones

1. Reformular las líneas de base y las metas de las TCB y las TCN por tipo de niveles.
2. Elaborar metas de años de educación promedio.
3. Retroalimentación técnica entre Integración Social, ICBF y la SED.
4. Definir e implementar estrategias para lograr mayor cobertura en preescolar y en media.
5. Investigar las causas de la deserción e implementar correctivos.
6. Siendo la calidad el énfasis que este gobierno ha hecho en el tema de educación, recomendable que se logren mejores resultados en las pruebas de Estado y contar con otros criterios de evaluación. La calidad hace parte del derecho.

CÓMO VAMOS EN SALUD

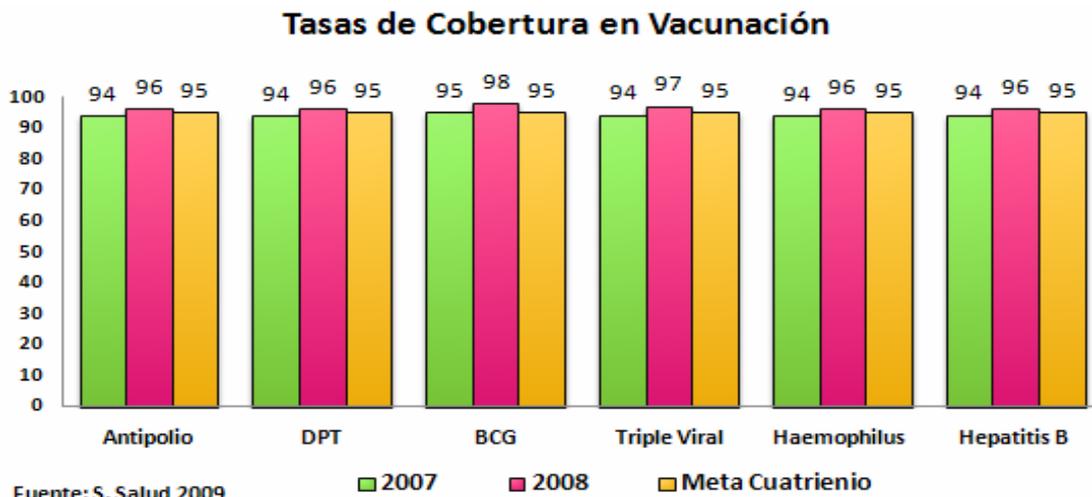
Cobertura al régimen subsidiado

En la cobertura, según reporte de la Secretaría de Salud, se pasó de un 1.708.670 a 1.754.891 afiliados al régimen subsidiado de seguridad social en salud, para un incremento de 46.311 cupos.



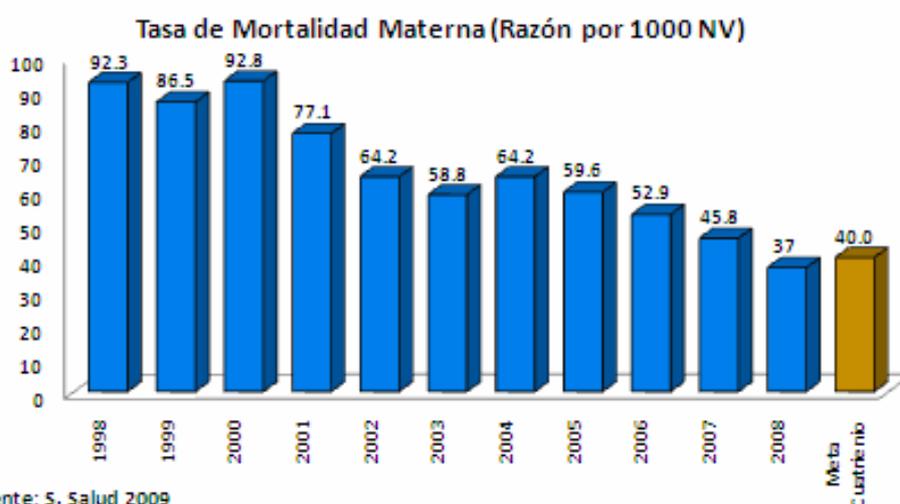
Vacunación

Para el año 2008 se reportan coberturas por encima del 95% para todos los biológicos incluidos en el PAI. Es importante resaltar que además se avanzó en la inclusión de nuevos biológicos como Hepatitis A, con cobertura para población de 12 a 23 meses; rotavirus para población de 2 a 6 meses de edad y neumococo.



Tasa de mortalidad materna

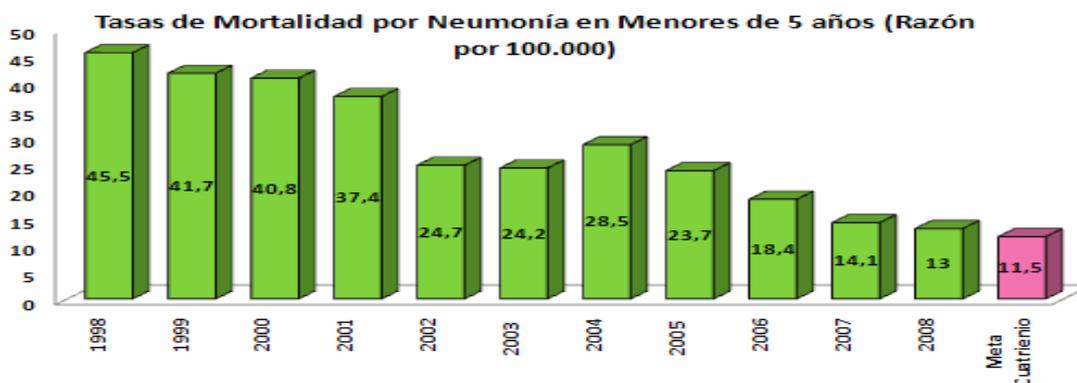
Bogotá ha venido teniendo una tendencia decreciente en el número de muertes maternas en los últimos 8 años, con algunos pequeños retrocesos en el 2004. En el 2007 la tasa de muertes maternas por cada mil nacidos vivos fue de 45,8, para el año 2008 se pasó a 37, siendo este un avance importante. Hoy tenemos 37 casos en total frente a 92,3 que se presentaban hace una década. Estos resultados se explican principalmente por el funcionamiento de la Red de Prestación de Servicios y Social Materna Infantil que ha sabido identificar correctamente los cuellos de botella y a partir de allí ha generado soluciones en términos de identificación, acceso y atención.



Fuente: S. Salud 2009

Tasa de mortalidad por neumonía en menores de 5 años

En este frente también hubo avance, se pasó de 14,1 casos a 13 casos por cien mil habitantes. Sin embargo, se comienza a suavizar la tendencia decreciente ya que en los últimos cuatro años veníamos descendiendo a una tasa de 4,8 casos por año.

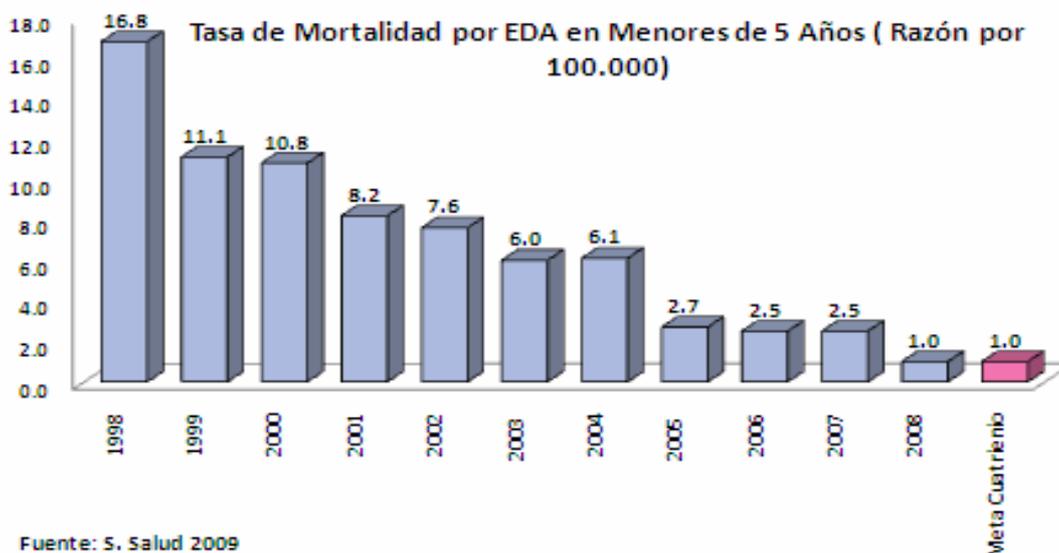


Fuente: S. Salud 2009

Es muy importante recuperar el ritmo de decrecimiento de la serie y lograr en el cuatrienio estar por debajo de los 10 casos por cien mil habitantes. Como es obvio el avance va de la mano con la reducción del PM10 y otros contaminantes del aire, de esto se más adelante.

Tasa de mortalidad por Enfermedad Diarreica Aguda (EDA)

La ciudad también completa más de una década de avances importantes. En el corto plazo, después de un descenso importante entre 2004 y 2005, la tasa se había estancado. Del 2007 al 2008 se pasó de 2,5 a 1,0 casos por cada cien mil habitantes, alcanzando de hecho la meta establecida en el Plan de Desarrollo.

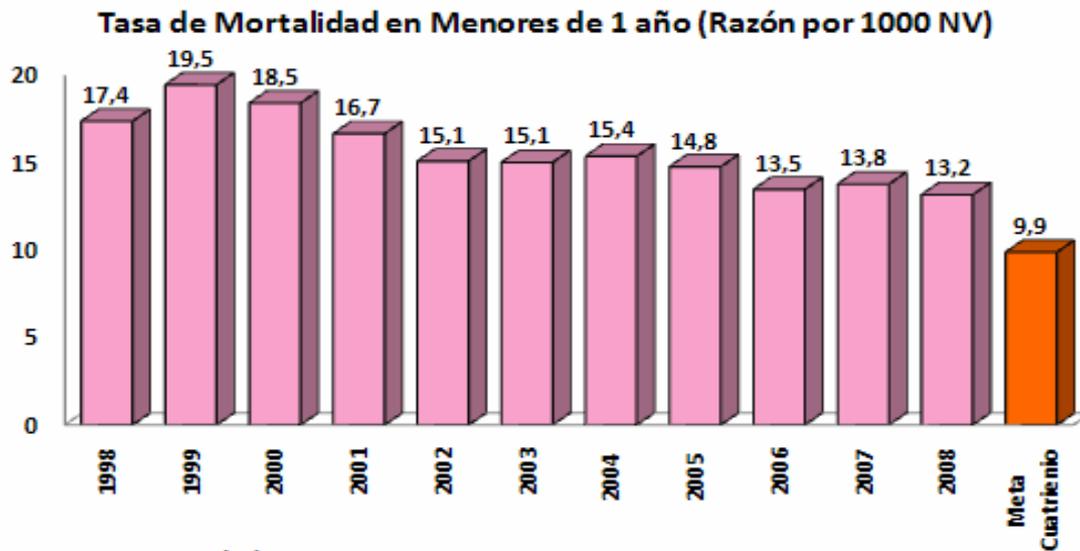


Para el logro de la meta aportaron tanto la amplia cobertura de agua potable en la ciudad como los avances en prevención e identificación oportuna de signos de alarma y las acciones de salud pública dirigidas a la niñez.

Al tiempo que se destaca este logro, se llama la atención sobre la necesidad de replantear la meta del cuatrienio para erradicar esta enfermedad o comenzar a realizar mediciones por cada diez mil habitantes.

Tasa de mortalidad en menores de un año

Aunque en esta tasa también tenemos una serie que ha presentado una tendencia decreciente, desde 2002 no se logra avanzar lo suficiente. La reducción de 0,6 casos por cada mil nacidos vivos entre 2007 y 2008 hace parte del promedio de insuficientes logros alcanzados durante los últimos 7 años.



Fuente: S. Salud 2009

Embarazo adolescente

Las cifras no son nada alentadoras. Los 573 embarazos en niñas entre 10 y 14 años, no solo va en contravía de la meta del plan y es la cifra más alta de los últimos años, sino que muestra por un lado los profundos conflictos familiares, la indefensión de adolescentes y niños, y la falta de efectividad de las políticas públicas que se han diseñado para atender este problema.



Fuente: S. Salud 2009

Sin embargo, aquí tenemos que decir que la meta establecida por la Administración debería convertirse en un imperativo ético de la sociedad, llevar a cero los embarazos en niñas y adolescentes entre 10 y 14 años sería un indicador de grandes logros en la política de salud pública.

Recomendaciones

1. Hacer claridad sobre las cifras de afiliación, consultas y atenciones.
2. Integrar los instrumentos con los cuales se pretende medir el acceso a derechos (comprobador de derechos de la Secretaría de Salud y Matriz de brechas de acceso de la Secretaría de Integración Social).
3. Aumentar la tendencia decreciente de casos por IRA.
4. Reducir las muertes en menores de un año y en los casos de embarazo adolescente.
5. La Secretaría de Salud y la Superintendencia de Salud deben realizar y hacer pública una evaluación financiera y de gestión de los 22 hospitales y tomar las decisiones necesarias para la racionalización de la Red y la optimización de sus servicios.
6. Hacer públicas de hoy en adelante las Actas de las Juntas Directivas de los hospitales.
7. La Secretaría de Salud debería adelantar un estudio que permita actualizar el perfil epidemiológico de la ciudad y sobre estos resultados reorientar los esfuerzos institucionales.
8. La Superintendencia de Salud debe adelantar una evaluación financiera y de gestión de las 9 EPS del régimen subsidiado que operan actualmente en Bogotá. A partir de lo anterior, determinar su viabilidad y establecer criterios e indicadores de efectividad para estas instituciones, los cuales deberán ser públicos ya que sirven para hacer seguimiento y evaluación a las EPS.

CÓMO VAMOS EN VIVIENDA, SERVICIOS PÚBLICOS Y ESPACIO PÚBLICO

Reducción del déficit de vivienda

De acuerdo con la información suministrada por la administración la estructura del déficit de vivienda es el siguiente:

Fuente	Total Hogares Bogotá	Total Hogares con Déficit	Déficit Cuantitativo		Déficit Cualitativo	
	2007		Total	%	Total	%
ECV 2007	1.978.528	307.945	145.822	7,4%	162.124	8,2%
Fuente: S. Hábitat						

Este déficit corresponde al año 2007 y no está cualificado en términos de saber qué porcentaje corresponde a VIP, a VIS y a No VIS. La Secretaría de Hábitat manifiesta que está trabajando en una metodología que podrá hacer esa medición pero aún no está lista.

Una de las metas que se plantea la ciudad en el Plan de Desarrollo vigente es la reducción del déficit de vivienda en un 12% en el cuatrienio, lo cual implica, de acuerdo con el informe de la Administración, que al final del periodo haya 270.992 hogares en déficit, es decir, se atendería a todos los hogares nuevos que se formen en la ciudad y una parte del déficit existente.

Esta meta de 271 mil hogares en déficit en realidad es un poco más ambiciosa que la que se propone el Plan de Desarrollo, dado que el déficit es una medida de proporción de hogares, es decir que la meta sería realmente que al terminar el cuatrienio el déficit esté en 13,7%, frente al 15,6% del año 2007. Con la formación de hogares que se crean actualmente en la capital, el 13,7% de los hogares posiblemente sea mayor a 271 mil. Sería conveniente especificar cuál es finalmente la meta en término de hogares en déficit y que se tengan claros los esfuerzos que se requieren para cumplirla.

En el caso bogotano, según estimaciones de UN-Hábitat, bajo la anterior reglamentación del SFV se encontraba excluido de la política el 21,7% de los hogares (en el caso nacional era cerca del 30%) sin incluir los hogares que teniendo ingresos no tienen acceso al sistema financiero para adquirir el crédito que permita el cierre financiero. Con la reglamentación vigente, si se sigue produciendo la vivienda de 50 SMMLV, la población excluida de la política de subsidio será del 20,6% e incluso menos, dado el reciente incremento al subsidio.

Sin embargo, por los problemas de gestión del suelo, el escenario más probable es que los productores de vivienda se peguen al tope del valor reglamentado, es decir, 70 SMMLV, lo que alejará a un conjunto aún mayor de hogares de la posibilidad de acceder a una vivienda a través de esta política. En este escenario la proporción de hogares que quedarían excluidos en Bogotá de la política de subsidios ascendería al 29,6%, lo cual representa un incremento del 44% en la proporción de hogares excluidos.

El problema no es en sí mismo que un porcentaje de la población quede excluido de la política de SFV, puesto que finalmente no existe una política única que pueda cubrir todo el espectro de necesidades de la población. El subsidio cumple un importante papel para un segmento de la población con unas características particulares. El problema es que no existan políticas alternativas a la del SFV que cubran las necesidades de la población más pobre de la ciudad.

Avances en producción de vivienda

El avance que se reporta es “la construcción de 14.364 VIP y VIS nuevas entregadas con servicio de acueducto habilitado listas para ser habitadas”, en la cuales la administración informa que *acompañó e impulsó*, no obstante, no es claro cuál fue el papel de la Administración en términos de acciones adicionales a los trámites que de facto deben llevarse a cabo para la producción de vivienda (licencias, aprobaciones, equipamientos, etc.). Según otro dato de la Secretaría la producción real de vivienda por parte de la Administración ascendió a 4730 viviendas entregadas por Metrovivienda en Bosa, es decir, de las 14.364 soluciones reportadas el 33% fueron producidas por la administración y el resto por el sector privado.

Al revisar la distribución de estas nuevas viviendas encontramos que sólo se crearon en 11 de las 20 localidades y que se dio una gran concentración (67.3%) en 2 localidades. Esto quiere decir que en 9 localidades no se produjo VIP y VIS y que en localidades como Rafael Uribe, San Cristóbal y Ciudad Bolívar apenas si se produjo el 1.7%.

Localidad	Unidades	%
Bosa	6.420	44,7
Kennedy	3.243	22,6
Fontibón	1.917	13,3
Suba	959	6,7
Usaquén	577	4,0
Engativá	471	3,3
Ciudad Bolívar	242	1,7
San Cristobal	194	1,4
Rafael Uribe Uribe	152	1,1
Chapinero	139	1,0
Santa Fé	50	0,3
Total	14.364	100
Fuente: S. Hábitat		

Reubicación alto riesgo no mitigable

De las 4.545 reubicaciones programadas para el cuatrienio, se lograron 876, es decir se avanzó en un 20% en el primer año.

Construcción en sitio propio y otros indicadores

En esta parte los avances fueron muy pobres.

Denominación	Meta Plan para cuatrienio	Logro 2008	Porcentaje de avance
Soluciones de vivienda construidos en sitio propio	6.000	53	0,88%
Reconocimiento de viviendas en la ciudad	8.000	320	4%
Mejorar viviendas en condiciones estructurales	2.000	116	5,8%
Mejorar viviendas en condiciones de habitabilidad	8.000	532	6,65%

Fuente: Secretaría de Hábitat 2009

Asentamientos de origen informal

Localidades	No. de asentamientos de origen informal	%
Suba	30	18
Bosa	29	18
Ciudad Bolívar	22	13
Engativá	18	11
San Cristóbal	15	9
Usme	13	8
Fontibón	11	7
Kennedy	10	6
Chapinero	6	4
Usaquén	5	3
Santa Fé	4	2
Rafael Uribe Uribe	1	1
Total	164	100

Fuente: S. Hábitat 2009

A 2007 Bogotá tenía un inventario de 164 asentamientos de origen informal, lo cual indica que ante la imposibilidad de acceso a vivienda por parte del estrato 1, es muy posible que se esté dando nuevamente un desplazamiento hacia la oferta informal.

Servicios públicos

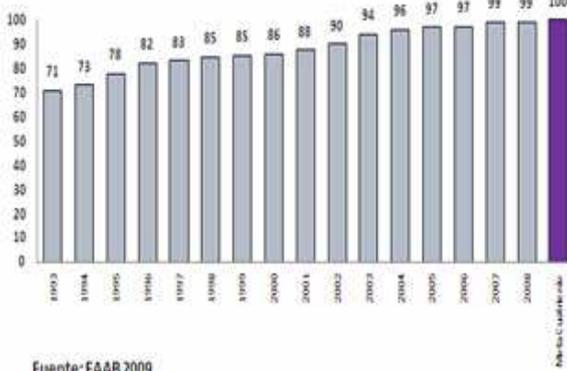
En lo que respecta a acueducto, alcantarillado pluvial y domiciliarios, los reportes de la empresa siguen dando cuenta de la amplia cobertura.

Tasa de Cobertura legal en Acueducto



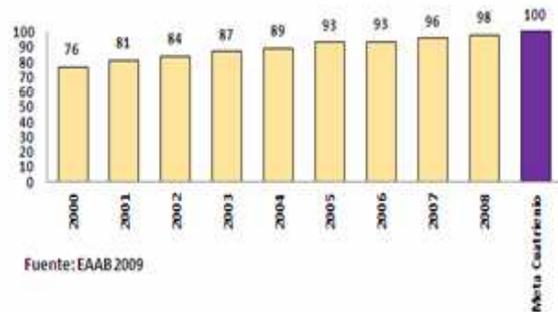
Fuente: EAAB 2009

Tasas de Cobertura Legal en Alcantarillado Sanitario



Fuente: FAAR 2000

Tasas de Cobertura Alcantarillado Pluvial



Fuente: EAAB 2009

Ciudad densa

En distintos espacios la Administración Distrital ha manifestado que su apuesta en el tema de vivienda es tener una ciudad densa, sin que exista mayor especificación sobre los alcances de esta afirmación. Al respecto es importante aclarar que Bogotá **es** una ciudad densa, de hecho es más densa que el 80% de las áreas metropolitanas superiores a 2 millones de habitantes en el mundo¹, sus problemas se han dado más porque esta densificación no ha llevado consigo la producción de hábitat urbano.

¹ www.demographia.com

La promoción de una ciudad compacta y no dispersa es de especial importancia. No sobra subrayar que la extensión territorial de las infraestructuras de servicios públicos y de movilidad constituye un estímulo a la segunda más que a la primera. Si un tren de cercanías impulsa la extensión de la ciudad, un metro con una elevada densidad de estaciones en la ciudad construida fomenta la concentración.

Adicionalmente, sería conveniente que la Alcaldía de Bogotá aclare las diferencias que se pueden dar entre promover la ciudad compacta y la búsqueda de la sostenibilidad ambiental, al tiempo que se apuesta por la ejecución de macroproyectos urbanos en la periferia y la extensión de los sistemas de transporte públicos y privados cada vez más lejos.

Bogotá debería impulsar la redensificación urbana, ya que no es una ciudad poco densa sino mal densificada en el área ya construida. Algunas opciones para superar este problema son mejorar la calidad de la infraestructura de vivienda, el espacio público físico, los equipamientos y los sistemas de movilidad.

Es preciso ser conscientes en cualquier caso de que, para conciliar la sostenibilidad con la equidad, los subsidios son en estos procesos altamente necesarios, en la medida que, sin éstos, los mayores costos de la construcción en altura vinculada con la redensificación podrían traducirse en la exclusión de un porcentaje superior de la población pobre del acceso a la vivienda. En ese sentido, es preciso acompañar la evaluación de costos financieros con la evaluación de impacto social y ambiental en el medio y largo plazo. La consideración usual de que los costos financieros de la vivienda en renovación resultan mayores es en realidad el resultado de no calcular los costos sociales y ambientales que implica la expansión urbana, debiendo promover tanto la utilización de los instrumentos de gestión del suelo y de innovación tecnológica para la construcción en altura en procesos de renovación como la generación de un subsidio adicional al ya existente.

Tal vez uno de los mejores ejemplos de que ello es posible es el proyecto de la Comuna Nororiental de Medellín, y particularmente, la intervención de la Quebrada Juan Bobo, hoy denominado Proyecto Nuevo Sol de Oriente. No en vano éste fue recientemente premiado por la Municipalidad de Dubai, en el marco del Concurso Mundial de Buenas Prácticas de UN-Hábitat como la Mejor Práctica por sus logros en la consecución de un desarrollo sostenible y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población más pobre que habita en asentamientos precarios.

Dicho proyecto no es de hecho otra cosa que una intervención integral que permite un reasentamiento en sitio propio favorecido por el mejoramiento de la vivienda y el entorno próximo a partir de un proceso concertado de renovación urbana, financiado a través de unos recursos públicos sin los cuales el traslado de las mejoras al precio final de las viviendas hubiera expulsado a los habitantes originarios del sector. El proyecto fue en efecto posible gracias a un subsidio no revelado por densificación urbana en procesos de renovación que sería conveniente que fuera implementado abiertamente en otras partes del país.

Finalmente, a pesar del discurso de la densificación, en los reportes de la secretaría de Hábitat no se da cuenta de mayores acciones hacia este frente, es necesario entonces especificar en qué van a consistir las acciones de densificación y quién las va a adelantar.

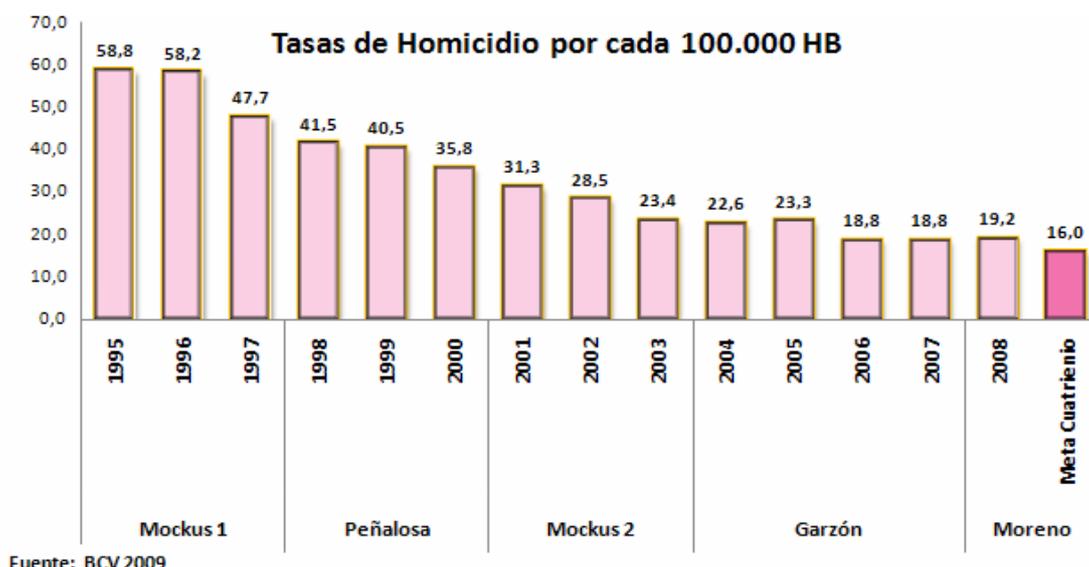
Por último, es importante resaltar que la densificación o compactación de la ciudad es una tarea que no se limita a la producción de vivienda, sino que lleva consigo la redefinición del modelo de ordenamiento de la ciudad, la movilidad, la competitividad, los equipamientos sociales, entre otros. Sería necesario especificar si esta discusión se está abordando en la revisión del POT.

Recomendaciones

1. Definir e implementar la metodología técnica que permita medir año por año el déficit de VIS y VIP.
2. Acelerar los procesos de ejecución de soluciones de vivienda construidas en sitio propio, reconocimiento de viviendas y mejoramiento de viviendas. Si es necesario reconsiderar alguna de esas estrategias.
3. Generar información de calidad sobre oferta ilegal de vivienda y ampliar la capacidad de control preventivo por parte de la SH.
4. Plantear de manera más concreta los alcances de la propuesta de densificación o redensificación.
5. Dado que esta discusión es regional es necesario un acuerdo sobre unos puntos mínimos para la revisión de los POT de Bogotá y los 18 municipios del Área Metropolitana.
6. Definir qué va a pasar con los proyectos Campo Verde, el Edén y el Descanso.
7. Agilizar la Operación Usme ya que este es un proyecto que no saldrá adelante sin el liderazgo del Alcalde.

CÓMO VAMOS EN SEGURIDAD

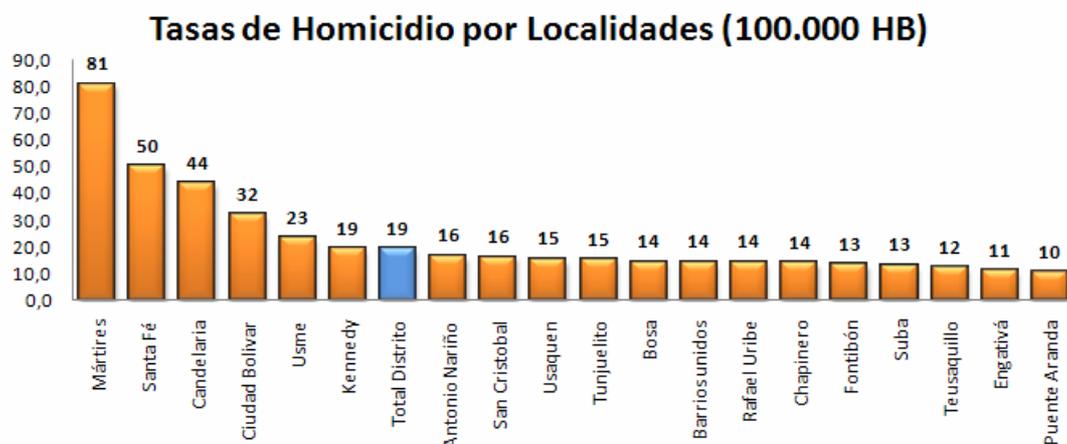
Bogotá completa ya una década y media de grandes avances en temas de seguridad, en especial en la reducción de las tasas de homicidios y muertes violentas, si revisamos por gobiernos tenemos el siguiente resultado.



Con esas consideraciones, nuestra primera evaluación nos lleva a concluir que las metas establecidas en el Plan de desarrollo podrían ser más ambiciosas, pasar de 18,8 a 16 homicidios por cien mil habitantes, de 30,1 a 28 muertes violentas y reducir en 10% los delitos de hurto y lesiones personales, por supuesto que es un avance, pero en esto la ciudad debería trazarse metas más retadoras.

Tasas de homicidios y muertes violentas

Al revisar las cifras, en principio se muestra un leve aumento en la tasa de homicidios y en la tasa de muertes violentas en el 2008 respecto a 2007. Visto por localidades, la más preocupante sigue siendo Los Mártires donde la tasa alcanza la cifra de 80,6 homicidios por cien mil habitantes, le siguen Candelaria que pasó de 6,8 a 43,6, Antonio Nariño de 8,8 a 16,5 y Santa Fe de 42,4 a 50,1. Mientras que las localidades que muestran un mayor avance fueron Usaquén donde se pasó de 25 a 15,3 homicidios por cien mil habitantes, y Chapinero de 19,6 a 13,9.



Fuente: S. Gobierno 2009

En 10 localidades aumentó la tasa de homicidios y en 9 disminuyó. Al consolidar las muertes violentas el orden es inverso, se incrementó en 9 localidades y disminuyó en 10. La tasa de muertes violentas en general también tiene un incremento de 32,8 a 33,5.

Al revisar las motivaciones de los homicidios se encuentra que 36,3% se debió a venganzas, un alto porcentaje (20,5) está en investigación judicial, un 18,6% se debió a discusiones, peleas o riñas y un 10% por resistencia al robo. Los sitios donde más se cometen homicidios siguen siendo los espacios públicos, calles o parques, allí se comete el 63,5% de los homicidios, seguidos de establecimientos públicos (locales comerciales, tiendas, discotecas, billares, etc.) con el 16,3%. Finalmente, no deja de ser preocupante que el 70% de las víctimas sean personas con un rango de edad entre 16 y 35 años.



Fuente: S. Gobierno 2009

Vale la pena llamar la atención sobre el hecho de que la Secretaría de Gobierno y el DANE no tienen un acuerdo sobre la base poblacional para calcular las tasas de homicidios y muertes violentas. Para el análisis presentamos las dos pero es necesario que haya un acuerdo sobre este particular.

	2005	2006	2007	2008
Censo 1993	23.5	18.2	18.8	19.3
Censo 2005	24.7	19.2	19.9	20.5

Fuente: S.Gobierno 2009

Delitos de impacto

Hay dos formas para evaluar el comportamiento de los delitos de impacto durante el 2008. Si sacamos las contravenciones establecidas en la llamada Ley de pequeñas causas, encontramos una disminución en la mayoría de estos delitos. Los incrementos sólo se presentan en hurto a bancos y piratería terrestre, donde del 2007 al 2008 se pasó de 6 a 20 casos y de 100 a 120 casos respectivamente.

	2007	2008			DIFERENCIA	VARIACION %
		ley 906	PEQ CAUSAS	2008 TOTAL		
Lesiones comunes	8496	7372	3935	11307	2811	33.1
Hurto de vehículos	3142	2957	0	2957	-185	-5.9
Hurto de motos	1028	992	0	992	-36	-3.5
Hurto a personas	12089	11028	5141	16169	4080	33.7
Hurto a residencias	4869	3665	1690	5355	486	10.0
Hurto a establ comerciales	4303	2938	947	3885	-418	-9.7
Hurto a bancos	6	20	0	20	14	233.3
Total	33933	28972	11713	40685	6752	19.9

Fuente: S. Gobierno 2009

Ahora bien, si se incluye Ley de pequeñas causas la mayoría de estos delitos aumenta. Es necesario definir en adelante cómo se cuantificarán estos delitos.

Temas de análisis

BCV considera que falta articulación entre el nivel nacional y distrital. Si bien es cierto que se ha avanzado en algunos temas de coordinación hay muchos frentes donde urge una mayor articulación, coordinación de tareas y complementación de recursos. En algunos temas se ha demostrado que las alianzas funcionan: el mejor ejemplo es la coordinación entre la Secretaría de Gobierno, la Fiscalía, la Mebog y la SIJIN para hacer extinción de dominio a los inmuebles que servían como expendio de estupefacientes.

Es muy poca la capacidad de los gobiernos locales en atención a problemas de seguridad, no tienen equipos y en medio de un sin número de funciones no hay capacidad para responder por temas tan complejos como las amenazas de la mal llamada “limpieza social” de jóvenes, prostitutas, expendedores de droga y todo aquel que esté a altas horas de la noche en determinadas localidades de la ciudad (hay toque de queda ilegal en varios barrios de la ciudad). Este es un frente donde se necesita una decidida participación de los organismos de inteligencia y por supuesto una coordinación entre niveles de gobierno que ya se mencionaron. Lo propio sucede con temas como secuestro y extorsión, sobre los cuales no se cuenta hoy con información suficiente.

La Administración argumentó en sus inicios que el énfasis de seguridad iba a ser en convivencia puesto que el mayor número de homicidios y lesiones personales se debían a problemas relacionados con este tema. Sin embargo, no se ven mayores articulaciones con la seguridad, hoy en la ciudad hay consenso en que es necesario avanzar de manera simultánea en convivencia, seguridad y cultura ciudadana.

Otro tema en el que vale la pena revisar el rumbo de las políticas públicas es el relacionado con las llamadas medidas de toque de queda para menores de edad. Según los datos de la Secretaría de Gobierno del total de adolescentes entre 14 y menos de 18 años en Bogotá, sólo el 0,89% están cometiendo delitos. Los jóvenes están siendo privados de su derecho a disfrutar la ciudad, sin que medien argumentos técnicos. En este mismo sentido es preocupante cómo estas medidas contribuyen a procesos de estigmatización contra los jóvenes en Bogotá; y si a esto le sumamos la muy discutible conclusión de que en Bogotá hay 1.319 pandillas (según datos del reciente estudio del IDIPRON), el panorama es bastante complejo.

Finalmente, a pesar de los cuantiosos recursos (423 mil millones de pesos) que la Administración Distrital le está entregando a la Policía Metropolitana de Bogotá (399 mil millones), a la Policía Judicial (10 mil millones) y al ejército (14 mil millones), no hay claridad sobre su eficiencia y no son públicas las metas que cada una de estas autoridades debe cumplir por recibir esos aportes. Si la ciudad está asumiendo un costo tan grande en seguridad, lo mínimo es que existan unas metas que muestren los avances en eficacia teniendo en cuenta la utilización de dichos recursos.

Recomendaciones

1. Concertar una agenda de trabajo más detallada entre el Gobierno Nacional y el Distrital, la Rama Judicial y la Fiscalía. Es importante tener una reunión

entre Presidente, Alcalde, Fiscal General y Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, donde se logren compromisos en temas como:

- Crecimiento de pie de fuerza
 - Reducción de tasas de homicidios
 - Metas con respecto a extorsión y secuestro
 - Cuerpos de Inteligencia en Bogotá
 - Efectividad y celeridad de los procesos en fiscalía y juzgados
 - Agenda regional
2. Trabajar sobre metas mensuales de reducción tanto de homicidios como de delitos de impacto por localidad. Una opción es que cada comandante de policía, con apoyos específicos desde lo nacional, distrital y local, se comprometa a reducir un número específico de homicidios al mes, dependiendo de la localidad. Otra opción es tener metas por comandos operativos.
 3. Evaluar la efectividad, en términos de resultados, de una serie de medidas e instrumentos que viene funcionando: Libro Blanco de Seguridad, Plan Maestro de Seguridad, CAI² móviles, Plan Integral de Seguridad, Planes Locales. También las distintas instancias: Pactos locales por la seguridad, Juntas Zonales de Seguridad, Frentes Locales de Seguridad, Zonas Seguras, Redes de Apoyo, Zonas de Intervención Integral³.
 4. Hacer explícita la relación o articulación entre convivencia y seguridad.
 5. Este es el Plan de Desarrollo que más recursos invertirá en Seguridad (423 mil millones de pesos), incluyendo unas grandes partidas para la MEBOG, el ejército y la policía judicial. Todos esos recursos deben estar acompañados de indicadores de efectividad y resultados.
 6. Es necesario incrementar el porcentaje de denuncia. Para ello se necesita avanzar en la recuperación de la imagen de la Policía, en especial en las oficinas de atención al ciudadano donde los procesos y trámites deberían ser más expeditos, no son pocos los testimonios que desisten de denunciar por lo engorroso del proceso.
 7. Evaluación del funcionamiento del 123.

² Los CAI móviles fueron diseñados para atender, con policías muy experimentados, los sitios más peligrosos de la ciudad, sin embargo se están dedicando más a labores de patrullaje en sectores residenciales.

³ Es muy importante la vinculación de la ciudadanía al mejoramiento de la seguridad, pero las experiencias en otros sectores muestran como una proliferación de instancias de participación no necesariamente representan mayor efectividad de las mismas, es por esto que es necesario revisar el impacto el nivel de la articulación de las existentes.

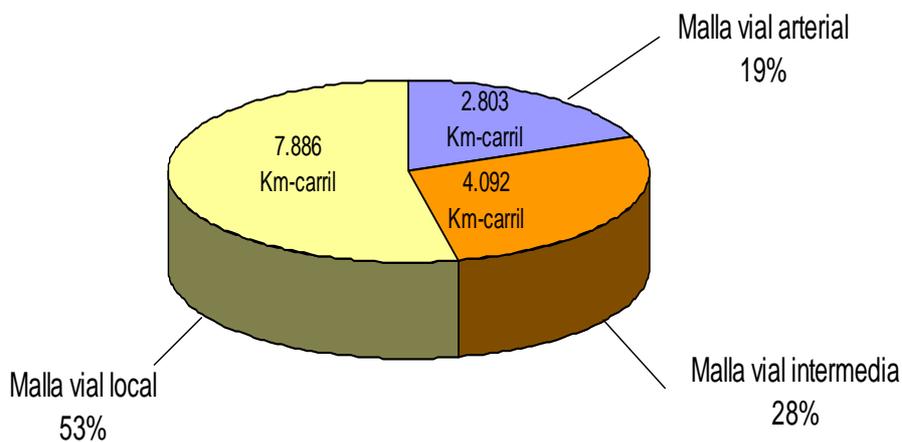
CÓMO VAMOS EN MOVILIDAD

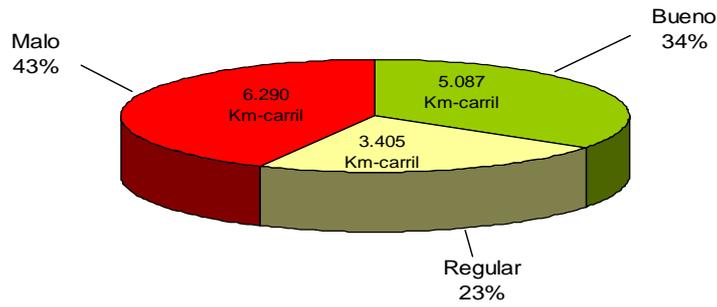
El tema de movilidad fue una de las apuestas centrales en el programa de gobierno del Alcalde Mayor Samuel Moreno. Efectivamente en el texto del programa de gobierno se lee: “Desarrollaremos un Sistema Integrado de Transporte que articule: Metro, Tren Metropolitano con rehabilitación y desarrollo de los corredores férreos, mejora de Transmilenio, la reorganización del transporte colectivo, taxis, transporte de carga, transportes especiales, servicios privados y particulares, la bicicleta y los pasajeros y peatones. Implementaremos un sistema único de recaudo, con una tarifa única para los desplazamientos que exijan utilizar más de una opción de transporte para un mismo trayecto.”

En el Plan de Desarrollo, el sector movilidad aparece con un número importante de programas y proyectos, con unos recursos que ascienden a 7.89 billones de pesos, es decir el 25,8% del total de los recursos del plan de desarrollo.

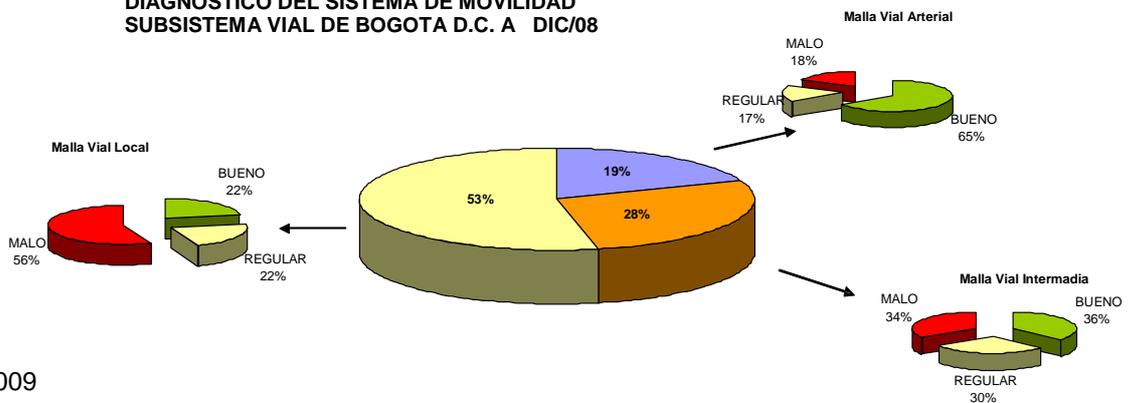
Estado de la malla vial

En el año 2008 la malla vial presentó la siguiente dinámica:





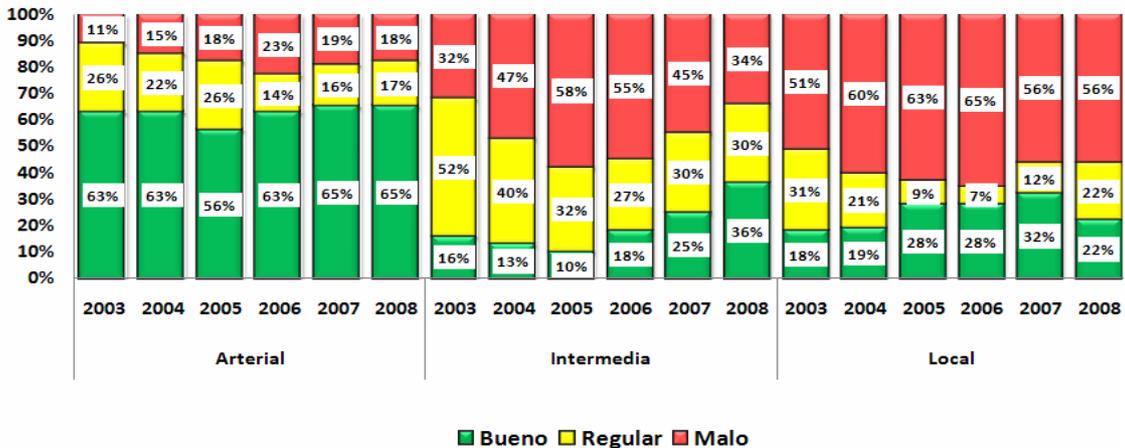
**DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE MOVILIDAD
SUBSISTEMA VIAL DE BOGOTA D.C. A DIC/08**



Fuente: IDU 2009

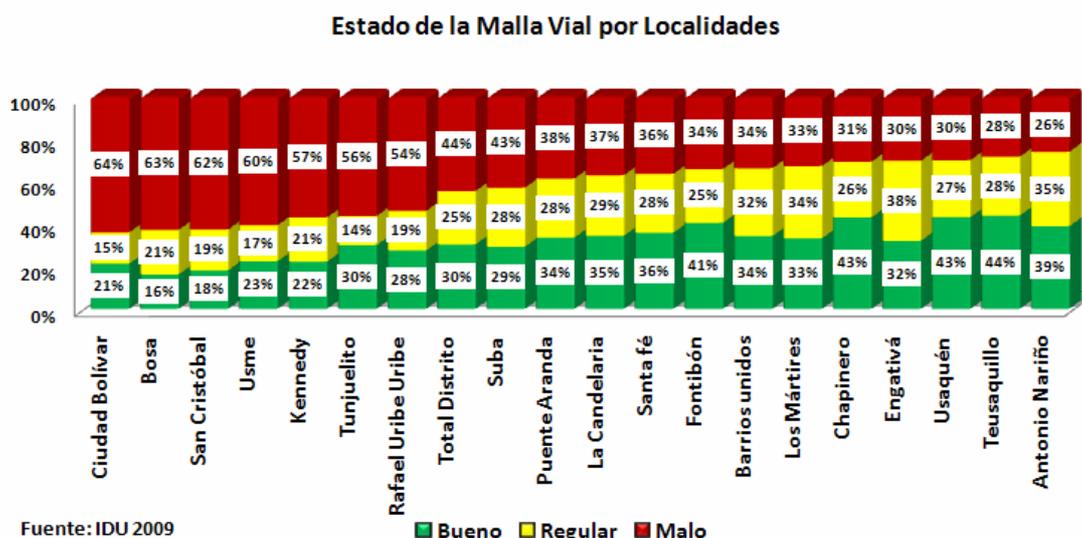
Los avances más significativos se dieron en la malla vial intermedia donde se pasó de 25,4 a 36 el porcentaje de malla vial en buen estado. En la malla vial arterial no tenemos mayores avances con respecto al 2007 y en la malla vial local además de sostenerse el alto porcentaje en mal estado, se duplicó el porcentaje de malla vial en regular estado.

Estado de la Malla Vial



Fuente: IDU 2009

Vale anotar que esto se expresará en términos de costos, se presenta una fuerte diseconomía de escala ya que es muchísimo más costoso reparar la malla vial que pasa de regular a mal estado que rehabilitar la que está en regular estado para que esté bien. Según datos del Observatorio de Movilidad de la Cámara de Comercio de Bogotá, para llevar un kilómetro - carril de malla vial local de mal estado a buen estado se necesitan 735 millones de pesos, para llevarlo de un regular estado a buen estado se necesitan 501 millones de pesos, y para mantenerlo en buen estado se necesitan 78 millones de pesos.



De todas formas hay que llamar la atención sobre las diferencias de la información consignada en el Plan de desarrollo y la información que está sirviendo de guía a la Administración. En temas como rehabilitación de malla vial por subsistemas la información se reportó dos veces por parte del IDU y las dos versiones difieren sustancialmente de lo establecido en el Plan:

INDICADOR	Meta Plan de desarrollo	Valor programado a diciembre de 2008 (primera versión)	Valor programado a diciembre de 2008 (segunda versión)	Valor alcanzado dic de 2008	Avance %
Km-carril de vías arterias rehabilitadas	97,9	1.313,62	72,91	54,22	4,13%
Km-carril de vías intermedias rehabilitadas	195,9	1.060,22	35,38	4,41	0,42%
Km-carril de vías locales construidas	52	87,14	55,20	42,41	48,67%

Fuente: Plan de desarrollo e informe Secretaría de Movilidad.

Según la primera información la meta de un año de ejecución del Plan es 13 veces la meta total del cuatrienio en rehabilitación de la malla vial arterial, 5 veces más en malla vial intermedia y casi el doble en construcción de malla vial local. Las ejecuciones son bajas con respecto a esa meta, pero por ejemplo la ejecución en rehabilitación de vías arterias equivale al 55% de la ejecución de la meta del Plan y el avance de la meta de vías locales construidas equivale a un cumplimiento del 80% de la meta del Plan. Según los funcionarios del IDU cometieron un error en la suma y al incluir el dato en SEGPLAN no se puede cambiar. En todo caso esta información es muy confusa y sería muy importante que se aclarara, sobre todo en las implicaciones presupuestales, ya que no cuesta lo mismo rehabilitar 100 kilómetros que rehabilitar 1000 kilómetros de vías.

Recuperación de la malla vial

El IDU a finales de 2008 hizo la adjudicación de los 6 distritos de rehabilitación con una cuantiosa inversión. Según cálculos del mismo IDU para llevar a óptimas condiciones el sistema vial existente se necesitan 7, 2 billones de pesos sin contar andenes. Si se incluyen andenes este monto puede subir a 9,3 billones. Es decir, a pesar de los grandes esfuerzos y recursos que se invierten, en este, que es un problema de muchos años de acumulación, al parecer no hay muchas perspectivas para llegar a niveles óptimos.

Necesidades del Subsistema Vial		
Teniendo en cuenta andenes a diciembre de 2008		
		Millones de Pesos
COMPONENTES DEL SUBSISTEMA VIAL	INTERVENCIÓN REQUERIDA	NECESIDAD A DICIEMBRE DE 2007
Malla Vial Arterial Principal y Complementaria	MANTENIMIENTO NIVEL I	\$206,92
	MANTENIMIENTO NIVEL II	\$350,45
	REHABILITACION	\$652,13
	TOTAL	\$1.209.494
Malla Vial Intermedia	MANTENIMIENTO NIVEL I	\$136,85
	MANTENIMIENTO NIVEL II	\$748,10
	REHABILITACION	\$1.502.969
	TOTAL	\$2.387.914
Malla Vial Local	MANTENIMIENTO NIVEL I	\$136,01
	MANTENIMIENTO NIVEL II	\$977,66
	REHABILITACION	\$4.585.614
	TOTAL	\$5.699.284
TOTAL SISTEMA VIAL		\$9.296.693

Fuente: IDU 2008.

Sistema integrado de transporte

Con respecto a este tema se inició la consultoría a finales del 2006 y se entregaron los productos en octubre de 2008 que contienen el diseño conceptual validado que se espera comenzar a ejecutar a partir de 2009. Es preocupante el atraso en este sentido, ya que de acuerdo con lo establecido por el Plan Maestro de Movilidad la jerarquización de rutas, la definición del procesos de modernización de los equipos de transporte, la definición de infraestructura, la adopción del sistema tarifario y la integración del recaudo, son acciones que debieron estar listas a diciembre de 2007, si finalizando 2008 no se tuvieron productos en términos de la puesta en marcha del sistema, quiere decir que por lo menos llevamos un año de atraso.

Algo que vale la pena resaltar es que en el 2008 entró en funcionamiento el Terminal del sur que pretende que el transporte público intermunicipal no llegue hasta el terminal central ayudando así en la descongestión de la ciudad.

Transmilenio

En la actualidad existen en la ciudad 84,7 Km Carril de Troncales construidas de Transmilenio, en el 2008 se construyeron 0,32 Km Carril.

Frente a la tercera fase, es decir, calle 26 y Cra. 10, la licitación se adelantó durante el año 2007 y se adjudicó en diciembre de ese año. Durante el 2008 se adelantó la fase de preconstrucción por parte del contratista del proyecto. Según la información suministrada por el IDU en la Fase I no hubo etapa de preconstrucción, teniendo en cuenta que en esta fase no existía esa figura, en la Fase II la etapa de preconstrucción se dividió en dos etapas. La etapa I tuvo una duración de 3 meses, y la etapa II una duración de 4 meses. Si contáramos el tiempo desde la adjudicación de la licitación hasta el inicio de la obra, en esta tercera fase tal vez la etapa de preconstrucción tardó más de 10 meses.

En lo que tiene que ver con la operación del sistema se destaca la inclusión de la Ruta Usme-Centro que atiende al antiguo pueblo de Usme con una oferta de 4500 pasajeros diarios, así como la ampliación de las zonas de alimentación de Portal Norte y Portal Tunal.

Vale la pena anotar la disminución de 15.1% a 6.2% el porcentaje de personas que dicen haber sido víctimas de hurto en el sistema.

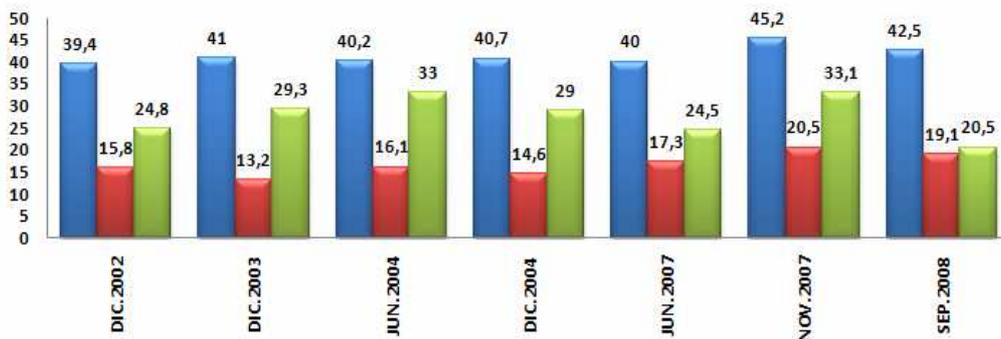
Finalmente, después de tener los estudios y diseños, e incluso la programación de los recursos para que la tercera fase de Transmilenio incluyera a la carrera séptima, nunca se especificaron los sustentos técnicos para tomar la decisión de no incluirla en la tercera fase, y hasta la presente no se ha diseñado una alternativa que permita mejorar la movilidad en esta vía. De no tomar una decisión

en el corto plazo, no se entiende qué va a pasar con los 20.000 pasajeros hora-sentido que se estarán movilizandó al final de la troncal de la carrera décima.

Promedio de velocidad

Según la Secretaría de movilidad en el 2008 se presentó un leve aumento en la velocidad promedio para transporte público, se mantuvo estable la velocidad promedio del transporte particular y se comenzó a medir la velocidad de los taxis.

Percepción de Tiempo de Desplazamiento Medidos en Minutos

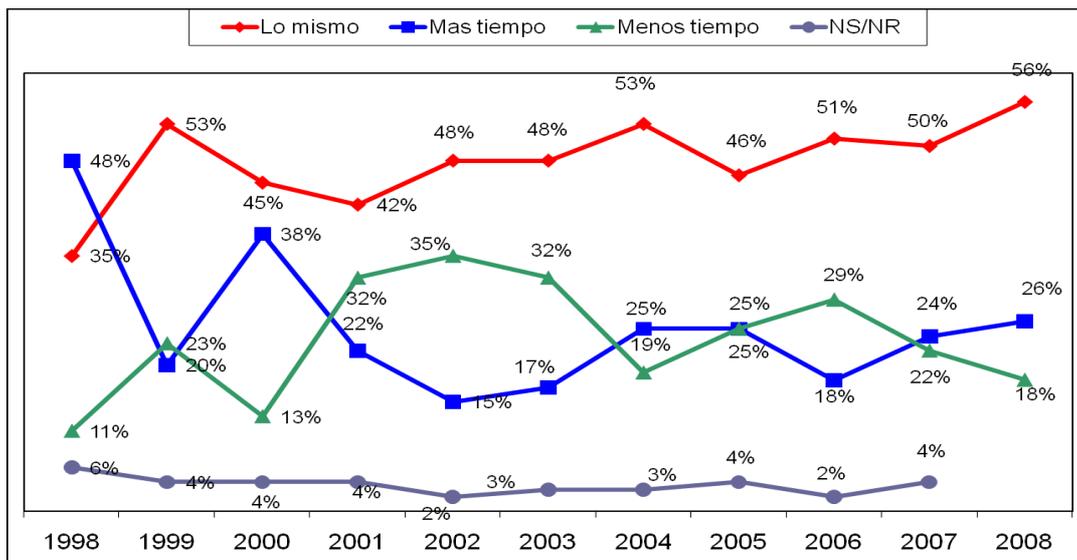


Nota: La gráfica hace referencia al tiempo total que perciben los ciudadanos en sus viajes en modo motorizado, es decir lo que dura desplazándose en carro, moto, bus, taxi, etc.

Fuente: S. Movilidad 2009

■ PÚBLICO ■ TAXI ■ PARTICULAR

Estas cifras de percepción de la Secretaría de Movilidad contrastan con la encuesta de BCV donde la población encuestada manifiesta incrementos en los tiempos de desplazamiento a sus lugares de estudio o de trabajo.



Fuente: BCV 2008

Cobertura de ciclorutas

En el 2008 se construyeron 8,40 kilómetros de ciclorutas frente a los 20 kilómetros de meta Plan para el cuatrienio. En cuanto al mantenimiento no hubo ningún mantenimiento de los 347,84 Km. de cicloruta construida. Si bien es cierto que en términos de construcción la ciudad ha cumplido con las metas establecidas por el POT, preocupa el deterioro en varios tramos y el hecho de que no existan mayores incentivos para el uso de la bicicleta. En la encuesta de BCV hay un 3% de personas que manifiestan tener la bicicleta como principal medio de transporte.

Promedio de espacio público peatonal por habitante

La Secretaría de Movilidad reporta un avance en la cobertura de espacio público peatonal por habitante: 4.61 m², lo cual es equivalente a un avance del 46.12% respecto a la meta propuesta por el POT a corto plazo. Sin embargo, la serie histórica nos muestra no solo un estancamiento sino una tendencia decreciente en producción de espacio público peatonal. En el 2003 se dio un gran avance, pasando de 2,93 a 4,83 m² por habitante, desde entonces la serie ha tenido solo pequeñas variaciones.

Chatarrización

El presente gobierno propuso para el año 2008 una meta de desintegración de 1.323 vehículos, fueron desintegrados 914 vehículos, y aunque no se cumplió la meta, es importante resaltar que es un avance muy significativo frente a los pobres resultados logrados en años anteriores. No obstante, en este momento no hay claridad sobre el número de automotores que falta por chatarrizar, se afirma que esto dependerá de los primeros pasos del SITP.

Recomendaciones

Malla vial

1. Realizar un ajuste entre metas IDU y metas Plan para tener un dato claro de hasta donde se va a avanzar.
2. Con tantos frentes de obra sería importante pensar en tener doble horario de trabajo en algunas de ellas.
3. Crear un plan de contingencia de largo plazo para atender la malla vial.
4. Definir qué tanto se va a avanzar en este gobierno en la construcción de la ALO y definir con el gobierno departamental si se tomará la perimetral de la Sabana como una opción de corto plazo.

Sistema Integrado de Transporte

5. Después de varios anuncios y con el fallo del tribunal es muy importante que se manifieste de manera rápida y expresa cuál es la Agenda de movilidad en lo que queda de gobierno.
6. En especial en el SITP, contando ya con los estudios aprobados, se debe especificar cuándo se tendrá lista la jerarquización de rutas, la adopción del sistema tarifario, la integración del recaudo y cada uno de los componentes.
7. Es muy importante que se hagan visibles los componentes ciudadano y ambiental en el SITP.
8. Definir que va a pasar con la carrera séptima.
9. Continuar con el proceso de chatarrización basado en estudios técnicos que definan el número de automotores a desintegrar.

Transmilenio

10. Cumplir con cronograma de tercera fase y revisar la opción de las dobles jornadas.
11. Adelantar una campaña que le de un mayor sentido de pertenencia a la ciudadanía con Transmilenio.
12. Para mejorar las condiciones de ocupación de los buses, implementar medidas operativas, tales como retornos operacionales, rutas expresas más cortas, reducción en el número de sillas, seguir mejorando los mecanismos de comunicación del sistema, etc.
13. Es necesario evitar que la tarifa en el sistema siga incrementándose de manera acelerada. Para ello, debe procurarse que los contratos de Fase III no incluyan costos como los de chatarrización de buses de sobreoferta (los usuarios de TP pagan los errores cometidos durante décadas por la Admón. Distrital) y, en lo posible, costos de mantenimiento de estaciones y otros complementarios al servicio.
14. Mejorar la atención a los usuarios: incrementar el número de Puntos de Atención al Usuario (PAU), dar a conocer los derechos y deberes de usuarios y de operadores, mejorar el servicio de los buzones de quejas y reclamos

15. Mejorar los mecanismos para prevención de robos: Articular la operación de las cámaras de seguridad con la acción de la Policía, educar al usuario sobre las medidas de prevención para evitar “cosquilleo”, colocar agentes vestidos de civil dentro de los buses, facilitar mecanismos de denuncia de delitos, dedicar personal a hacer seguimiento a las denuncias de delito.
16. Tomar la decisión de construir la troncal en la Carrera Séptima, para evitar la falta de continuidad de la troncal de la Carrera Décima y para aliviar la carga de pasajeros en la Avenida Caracas.
17. Promover el incremento de viajes en bicicleta que se integren con el Sistema TM, a través de la implementación de ciclo-parqueaderos seguros, un eventual sistema de bicicletas públicas en la ciudad y otros equipamientos que faciliten la integración.

Ciclorutas

18. Hacer un diagnóstico del uso y estado de malla de ciclorutas.
19. Revisar los diseños futuros con el fin de lograr mayor conexión de las ciclorutas con otros modos de transporte y que tenga mayor peso en la integración de los modos.
20. Incentivar el uso de la bicicleta como medio de transporte cotidiano, que se use con el fin de ir a estudiar o a trabajar y no sólo para hacer deporte.
21. Cumplir las disposiciones para el equipamiento urbano, el cual establece por norma que hay que tener un cupo establecido para ciclo parqueaderos.
22. Mejorar las condiciones de accesibilidad al centro de la ciudad en bicicleta y fortalecer la red de ciclorutas hacia este destino.
23. Generar un esquema de planeación a largo plazo sobre el uso de la bicicleta. Dentro de este, seguir el ejemplo de ciudades como Barcelona o París, donde existe la modalidad de alquiler de bicicletas en la ciudad.

CÓMO VAMOS EN MEDIO AMBIENTE

El indicador cómo vamos en medio ambiente evalúa los avances en la calidad del aire de acuerdo con la concentración de partículas de polvo, el nivel de contaminación hídrica, así como la cobertura de zonas verdes y árboles.

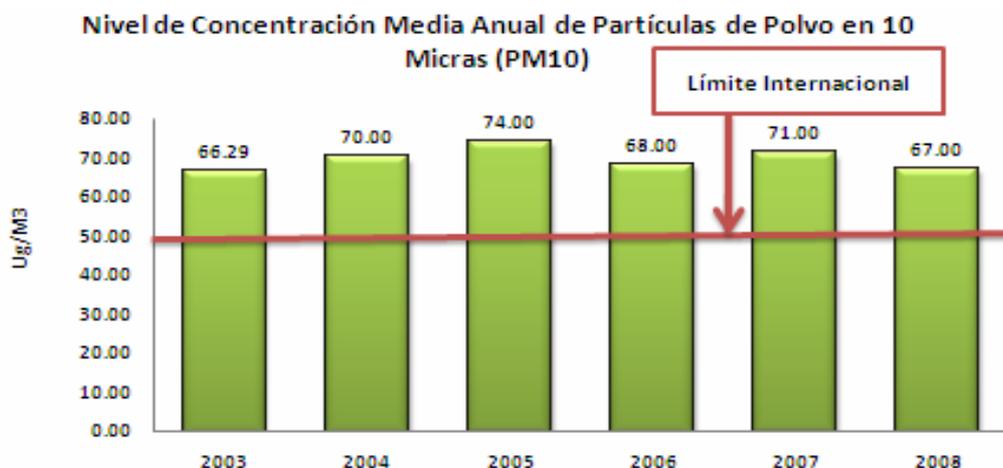
Tema	Indicador	Unidad	Avance a 2008	Fuente
Calidad del aire	Nivel de concentración media anual de partículas de polvo en 10 micras (PM10)	µg/m ³	67	SDA
Calidad del agua	Nivel de contaminación hídrica (toneladas/año)	DB05	49.215,3	SDA
		STT	49.983,0	EAAB
Áreas verdes	Área verde por habitantes (M2)	M2/hab	4,23	SDA - IDR D
	Árboles por hectárea	Árbol/ha	29,3	SDA – JBB

Fuente: S. Ambiente 2009

Calidad del aire

En varias ocasiones el programa BCV ha venido llamando la atención a las Administraciones Distritales sobre el estado de los indicadores que miden la calidad del aire, especialmente el nivel de concentración media anual de partículas de polvo menores a 10 micrómetros de diámetro (PM10). A pesar que en 2008 se redujo el nivel de concentración media de PM10 en 4,00 µg/m³, los niveles aun están por encima del valor límite establecido internacionalmente. En 2008 se registró un nivel de concentración de PM10 de 67,00 µg/m³ y el límite internacional se establece en 50,00 µg/m³.

La Secretaría de Ambiente reporta que en 2008 las mayores concentraciones de PM10 se presentaron en las localidades del sur occidente y occidente de la ciudad. Esto resulta un comportamiento reiterado en las últimas evaluaciones a la calidad del aire.



Fuente: S. Ambiente 2009

A pesar de la reducción, el programa BCV advierte con preocupación que el monitoreo de las tendencias de la calidad del aire ha venido presentando problemas. Bogotá posee una completa Red de Monitoreo de Calidad de Aire (RMCAB) que cuenta con 13 estaciones, sin embargo en 2008 se alcanzó un 82% en promedio de operación de la red⁴. Esta reducción en el monitoreo refleja la disminución de la calidad y vigencia de la información que reporta la Secretaría de Ambiente al programa. La importancia de mejorar la operación de la red de monitoreo se justifica en la necesidad de identificar los factores de incidencia en la contaminación del aire, desarrollar acciones diferenciadas por factores de contaminación que permitan reducir los niveles en las localidades con mayor afectación e incrementar las medidas de prevención, control y sanción en coordinación con las alcaldías locales sobre los agentes altamente contaminantes.

En este sentido, BCV invita a la Secretaría de ambiente a cualificar el monitoreo y los indicadores que miden la calidad de aire. El Nivel de Concentración Media Anual de Partículas de Polvo menores a 10 micrómetros de diámetro (PM10), este indicador no da cuenta de los avances y problemas en la contaminación del aire. En el Plan de desarrollo “Bogotá Positiva” se plantea como meta “reducir al 50% los días con contaminación de material particulado en el aire con relación al 2007”. Lo que el programa y un grupo de expertos consideran una unidad de medida más oportuna para evaluar el estado del aire de la ciudad.

Calidad del agua

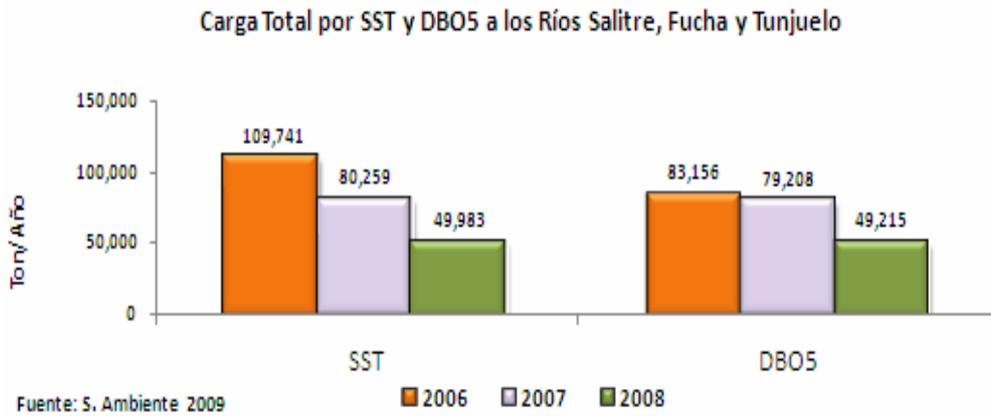
La calidad del agua es medida con base en la Demanda Biológica de Oxígeno (DBO5) y los Sólidos Suspendidos Totales (SST) de todos los cuerpos de agua en Bogotá. Estos niveles de DBO5 y SST representan la carga total vertida por todos los usuarios de la red de alcantarillado público y los usuarios que descargan sus vertimientos sobre las fuentes superficiales en el perímetro urbano (de tipo industrial, comercial, residencial y de servicios).

La Secretaría de Ambiente, en el programa de seguimiento y monitoreo, registró en SST un total de 49.983 toneladas en 2008 para las cuencas de los ríos Salitre, Fucha y Tunjuelo. Para estas mismas cuencas registró en DBO5 un total de 49.215,3 toneladas. Para ambos indicadores se muestra una reducción significativa, particularmente en la cuenca del río Tunjuelo, donde se redujo 32.261 toneladas de STT y 22.831,85 toneladas de DBO5 en comparación con 2007.

Indicadores	Cuenca	2006	2007	2008
Carga unitaria por Sólidos Suspendidos Totales STT (Ton/Año)	Salitre	16.338,52	4.289,22	2.333,70
	Fucha	41.265,60	31.409,05	35.350,30
	Tunjuelo	52.087,30	44.560,79	12.299,00
	TOTAL	109.741,00	80.259,00	49.983,00
Carga unitaria por Demanda Biológica de Oxígeno DBO5 (Ton/Año)	Salitre	4.280,43	3.375,63	2.710,50
	Fucha	52.900,64	48.013,04	41.517,80
	Tunjuelo	25.975,70	27.818,85	4.987,00
	TOTAL	83.156,00	79.208,00	49.215,30

Fuente: S. Ambiente 2009

⁴ Respuesta de la Secretaría de Ambiente al programa BCV. Página 7.



Finalmente es importante resaltar el avance logrado por la Secretaría en el inventario de los 6000 vertimientos existentes hoy, esta medida debería llevar a que en el 2009 tengamos avances significativos en control, sanción y mejoramiento.

Áreas verdes accesibles a los ciudadanos

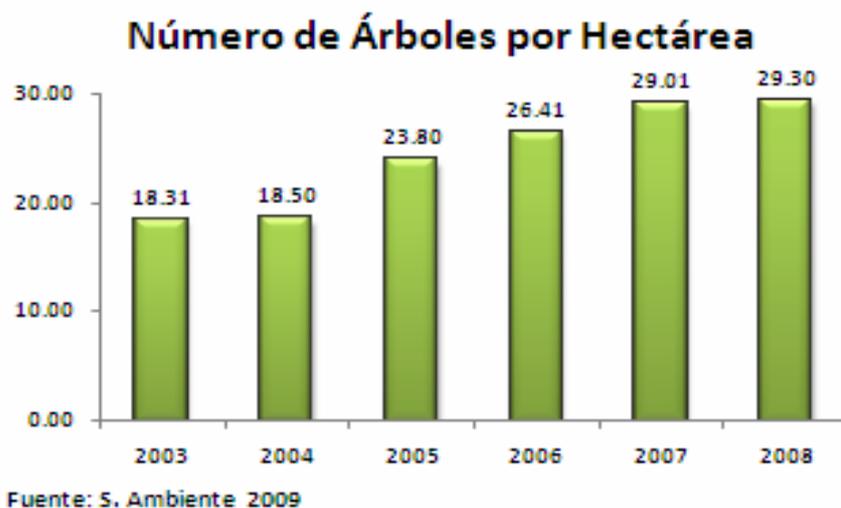
La disponibilidad de zonas verdes accesibles a los ciudadanos es medida en términos de metros cuadrados por habitante. Da cuenta del número de metros cuadrados de zonas verdes disponibles en la ciudad por cada habitante, sin incluir las áreas verdes correspondientes a los cerros orientales. Se incluyen las zonas verdes de parques, separadores, humedales, canales y demás áreas dedicadas a la recreación pasiva.



Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente e Instituto de Recreación y Deporte.

La información suministrada por la Secretaría de Ambiente y el IDRD reporta un avance con relación al 2007. En 2008 se aumentó el área verde en 0,85 M2/Habitante. El número promedio de árboles disponibles por cada hectárea de la

ciudad mantiene la misma tendencia. En 2008 la Secretaria de Ambiente y el Jardín Botánico reportaron un leve incremento en el número de árboles por hectárea. Las localidades que cuentan con menor cantidad de árboles son Los Mártires, Bosa, Ciudad Bolívar, Antonio Nariño y Fontibón.



A pesar de los avances, el programa BCV advierte que los indicadores reportados para las áreas verdes accesibles a la ciudadanía por la Secretaria de Ambiente presentan problemas técnicos. Por un lado, el IDRD toma una población de 7.145.744 habitantes⁵ para el cálculo de las zonas verdes accesibles a los ciudadanos. Por otro lado, el Jardín Botánico de Bogotá toma una población de 6.763.325 habitantes⁶ para calcular el número de árboles por habitante, el número de árboles por cada 100.000 habitantes y la cobertura de árboles por habitante.

Es importante señalar que hoy la ciudad no tiene suficiente información técnica sobre contaminación sonora y visual. La transgresión constante del Código de Policía y otras normas ambientales nos ha llevado a acostumbrarnos a estas contaminaciones, y aunque es necesario hacer evaluaciones técnicas, se podría afirmar que hoy los bogotanos están incluso más expuestos a contaminación sonora que a contaminación del aire.

Recomendaciones

1. Identificar y discriminar los factores meteorológicos, las horas de mayor concentración y la afectación por fuentes móviles y fija.
2. Avanzar en modelos de exposición personal, definir de dónde proviene cada gramo de PM10, cuánto tiempo promedio estamos expuestos y sobre esto establecer indicadores y metas.

⁵ Ibíd. Página 15.

⁶ Ibíd. Página 16.

3. Es muy importante para la ciudad y sus habitantes que Ecopetrol esté cumpliendo con el compromiso de reducir el porcentaje de azufre en el diesel. Ahora es necesario crear una norma que determine que todos los vehículos que usan este combustible deben instalar filtros de partículas.
4. La administración ha manifestado en repetidas ocasiones que el combustible de los vehículos de Transmilenio de la Tercera Fase será limpio. Nuestra propuesta es que sea energía eléctrica.
5. Avanzar en los controles y sanciones a los vertimientos de aguas que no cumplan con los estándares y requerimientos técnicos.
6. Avanzar en la arborización y producción de zonas verdes en el sur y sur occidente de la ciudad.
7. Objetivos de largo plazo y medición de brechas en arborización y zonas verdes.
8. Manejo de basuras. Implementar campañas pedagógicas y sanciones.
9. Mejor información y mejores controles en contaminación sonora y visual. La Administración debe dar ejemplo en este tema.

CÓMO VAMOS EN GESTIÓN PÚBLICA

En este tema, la Administración reporta la reducción en un día el promedio de trámite y respuesta, pasando de 10 a 9 días. Se reporta también la inclusión de cuatro trámites nuevos en el Supercade virtual: certificado catastral, certificado de vivienda, certificado de cabida y linderos, y comprobante de estado –SISBEN.

Adicionalmente, se incluyeron nuevos servicios dentro de la Red de CADES y SuperCADES, es así como ahora se pueden adelantar trámites relacionados con entidades como el Consejo Superior de la Judicatura, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Superintendencia de Notariado y Registro.

También se pusieron en funcionamiento 20 CADES virtuales y se reportan algunos avances en el llamado Gobierno en línea.

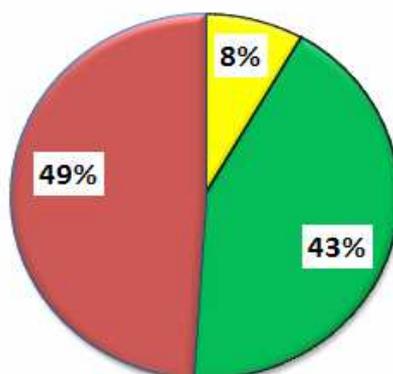
No obstante, al ver la gestión pública como un todo hay que hacer por lo menos tres observaciones. En primer lugar, parece ser que puesta en marcha la llamada reforma administrativa, esta no ha mostrado aún los resultados deseados. Hay sectores donde la coordinación entre las entidades que quedaron cobijadas bajo un solo sector no ha dado del todo resultados, por ello es necesario fortalecer su articulación interna (fortalecimiento intrasectorial). También hay situaciones donde el trabajo intersectorial ha brillado por su ausencia e incluso pareciera que algunos sectores van por rieles paralelos, por lo tanto es preeminente fortalecer tanto la planeación como la ejecución de políticas de manera coordinada entre secretarías (fortalecimiento intersectorial).

En segundo lugar se encuentran los problemas de ejecución. Según los reportes de la Administración y de organismos de control, varias entidades presentaron importantes retrasos en la ejecución de los recursos que les fueron asignados en el 2008. Aunque este es un tema que analizaremos con más detalle en el apartado de Finanzas públicas, vale pena decir en este momento que es necesario hacer una revisión de la capacidad de ejecución de algunas entidades distritales y de todos los fondos de desarrollo local, cuya gestión en 2008 estuvo marcada por la inoperancia, mostrando de paso que en este año no se logró ningún avance en descentralización.

En tercer lugar encontramos las características de la planta de personal del distrito. Según reporte del Departamento Administrativo del Servicio civil el 49% de los servidores públicos del Distrito son contratistas. Aunque se entiende que no necesariamente todos los servicios deben ser prestados por funcionarios de carrera o vinculados de manera permanente, también lo es que transcurridos dos años de puesta en funcionamiento de la reforma administrativa, cada una de las entidades debería tener claro el volumen de trabajo que debe atender y el número de funcionarios con que debe contar.

Planta de Servidores Distritales

■ Libre nombramiento y remoción ■ Carrera administrativa ■ Contratos de prestación de servicios



Fuente: DASCD 2009

Total funcionarios :22.482

El Distrito no cuenta hoy con un estudio de cargas laborales que le permita tomar esa decisión. Adicionalmente el modelo de contratación que tenemos la mayoría de las veces desaprovecha los valores agregados logrados, son los contratistas y no la administración los que, en la mayoría de las veces, terminan quedándose con la experiencia, los aprendizajes, las metodologías, las tecnologías y hasta la información producida.

Recomendaciones

1. Adelantar una evaluación de los alcances y resultados de la reforma administrativa (intrasectorial e intersectorial)
2. Avanzar en un modelo de gestión por resultados.
3. Lograr mayores sinergias entre gestión y descentralización
4. Adelantar un estudio de cargas laborales y tomar decisiones sobre conformación de la planta de personal.

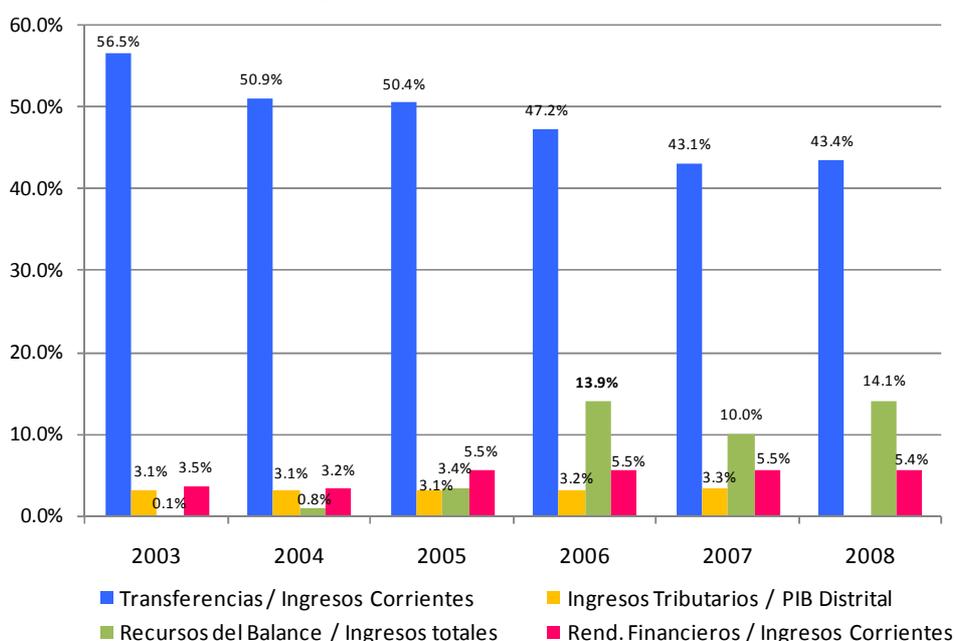
CÓMO VAMOS EN FINANZAS PÚBLICAS

Durante el 2008, las finanzas públicas del Distrito Capital presentaron un cambio de tendencia en los principales indicadores. La tasa de crecimiento de los ingresos de la administración central cayó y, a su vez, los gastos presentaron una caída. La deuda del Distrito mantiene un buen comportamiento, mejorando su calificación de riesgo y alejándose de los límites de capacidad de pago y sostenibilidad de la deuda establecidos por la Ley.

Ingresos

El siguiente gráfico muestra la evolución de diferentes indicadores de dependencia para la Administración central. Se destaca que la tendencia de todos estos indicadores cambia en el 2008, primer año de administración del alcalde Samuel Moreno. La dependencia a las transferencias aumentó en el 2008, la relación transferencias/ingresos corrientes pasó de 43.1% en el 2007 a 43.4% en el 2008, cambiando la tendencia decreciente de este indicador presentada desde el 2003. Para el 2008, las transferencias totales aumentaron un 3.51% real, superior al crecimiento real promedio presentado entre 2004 y 2007, 2.49%. Por otro lado, se observa que los recursos del balance cada vez ocupan un papel más importante dentro de los ingresos totales del distrito. La relación ingresos financieros / ingresos corrientes muestra que, al igual que en años anteriores, el Distrito no hizo grandes esfuerzos para capturar rendimientos financieros, ya que este indicador no supera el 6%.

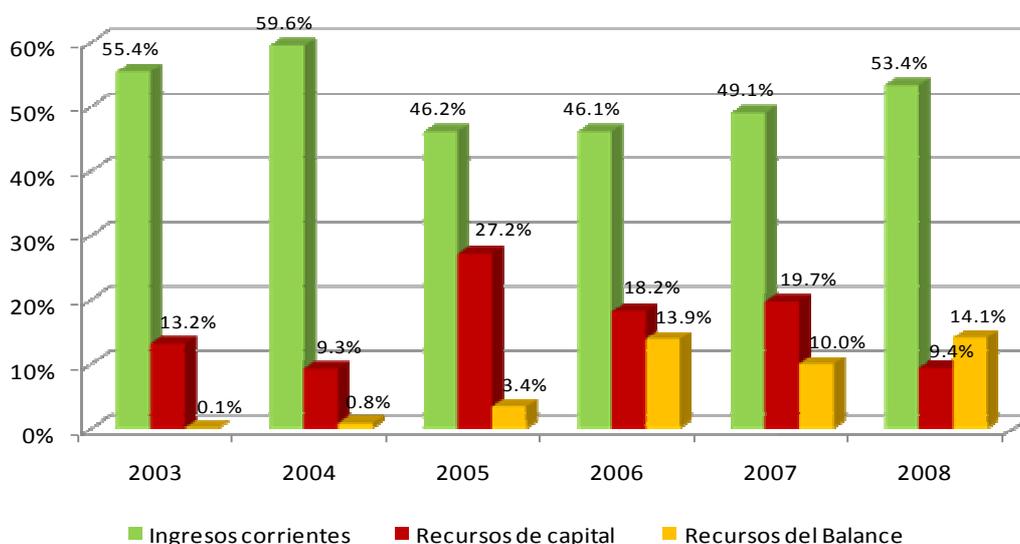
Indicadores de dependencia de la Administración Central



Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Cálculo de BCV.

Al analizar el total de ingresos totales según su composición se obtienen algunas conclusiones similares a las presentadas arriba. Los recursos del balance están ganando peso dentro del total de ingresos, su participación promedio fue de 7.05% entre 2004 y 2007, mientras que en el 2008 alcanza el 14.1% del los ingreso totales. Si de los recursos de capital se excluyen los recursos del balance, se observa que este rubro presenta una tendencia decreciente en participación dentro del total de ingresos del la Administración central.

Composición de los ingresos totales de la Administración central*



*Recursos de capital excluyendo recursos del balance.

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Cálculo de BCV.

Dentro de los ingresos totales, los ingresos corrientes son los de mayor participación (53.4%) y estos están compuestos principalmente por ingresos tributarios, los cuales crecieron solo el 1.9% en el 2008, cifra muy inferior al promedio de la administración anterior (9.0%), arrojando como resultado una caída de la tasa de crecimiento de los ingresos totales de la Administración central, -5.50% en el 2008, comparado contra la tasa promedio de 13.85% en la administración anterior.

La tabla siguiente presenta la variación real del recaudo de los diferentes tributos para la Administración central de Bogotá. La caída en el crecimiento de los ingresos en el 2008 es impulsada principalmente por la disminución del recaudo por predial unificado y el menor crecimiento del ingreso por ICA, -3.4% y 4.8% respectivamente. Estos dos rubros representan el 72.2% de los ingresos tributarios de la administración central en el 2008, aunque la participación del recaudo por predial unificado es cada vez menor. Los recaudos por impuesto de vehículos y consumo de cerveza también presentaron un menor crecimiento en el 2008, 4.8% y 0.1% respectivamente. Dentro de los principales impuestos sólo el

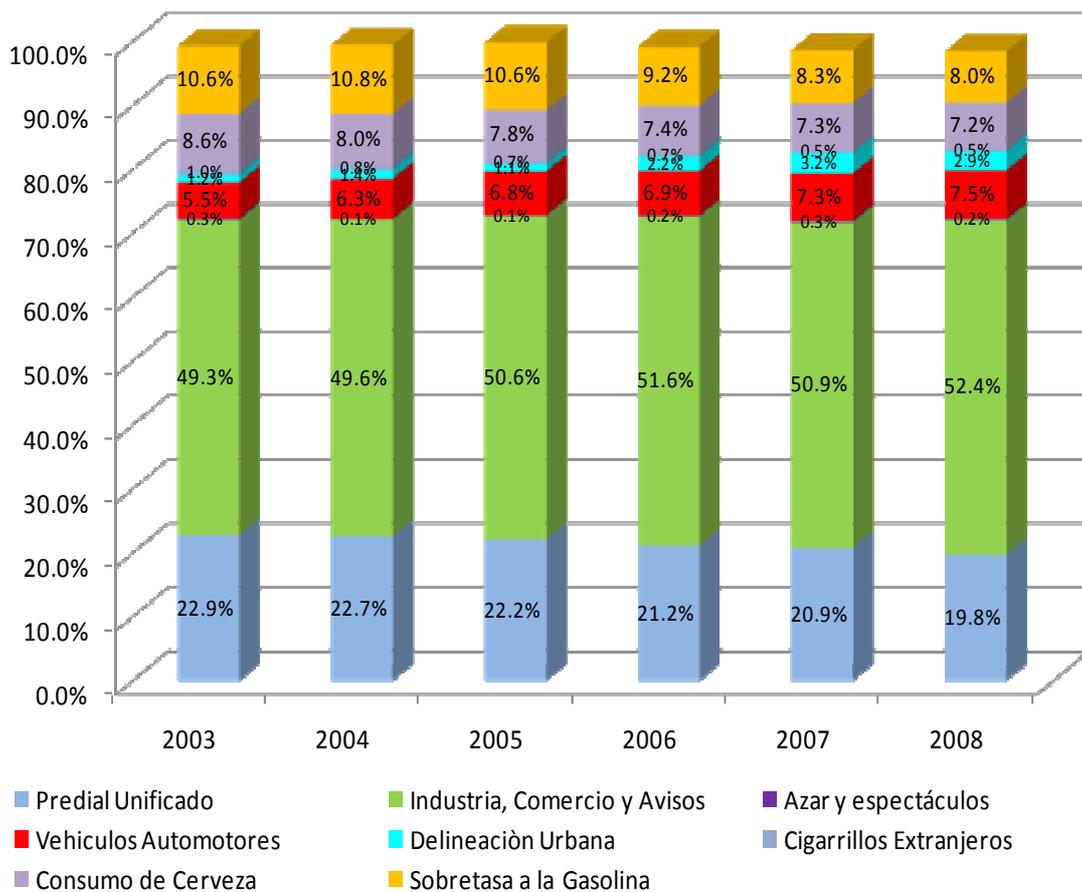
recaudo por impuesto al consumo de cigarrillos extranjeros presenta una mejora comparado con los años anteriores, su tasa de crecimiento pasa de -7.2% promedio entre el 2004 y 2007 a -0.7% en el 2008.

Crecimiento real de los Ingresos tributarios de la Administración Central

	2004	2005	2006	2007	2008
TRIBUTARIOS	9.5%	6.5%	9.4%	10.5%	1.9%
Predial Unificado	8.6%	4.4%	4.3%	9.1%	-3.4%
Industria, Comercio y Avisos	10.1%	8.7%	11.4%	9.1%	4.8%
Azar y espectáculos	-58.8%	36.6%	24.9%	86.8%	-11.4%
Vehiculos Automotores	23.7%	15.4%	11.5%	17.0%	4.8%
Delineación Urbana	26.8%	-12.6%	111.0%	63.1%	-7.1%
Cigarrillos Extranjeros	-10.5%	-6.4%	-0.6%	-11.1%	-0.7%
Consumo de Cerveza	1.3%	3.7%	3.9%	9.2%	0.1%
Sobretasa a la Gasolina	11.5%	4.2%	-4.5%	-0.9%	-1.4%

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Cálculo de BCV.

Composición de los Ingresos Tributarios de la Administración Central



Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Cálculo de BCV.

Gastos

Al igual que los ingresos, los gastos de la Administración central cambiaron su tendencia de crecimiento en el 2008. El total de gastos del gobierno central del distrito presentó una disminución del 4% en el 2008, comparado con la tasa de crecimiento promedio de 15.8% en los tres años anteriores. Dentro de estos, los gastos de inversión son los de mayor peso, con una participación del 73.8% y una variación con respecto al año anterior del -3%, en el 2008. Los demás componentes de los gastos de la Administración central presentaron una caída en el 2008.

Gasto de la Administración Central, crecimiento real.

	2005	2006	2007	2008
ADMINISTRACION CENTRAL	22%	25%	1%	-4%
FUNCIONAMIENTO	5%	6%	16%	-1%
SERVICIO DE LA DEUDA	-7%	36%	-25%	-16%
INVERSIÓN	32%	28%	2%	-3%
INVERSIÓN DIRECTA	26%	18%	4%	-10%

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Cálculo de BCV.

El comportamiento de los gastos del Distrito es similar al de la Administración central. En el 2008 los gastos totales crecen solo el 1%, en contraste con el crecimiento promedio entre 2005 y 2007 de 16.9%. Dentro de los gastos totales del distrito se destaca el comportamiento del servicio de la deuda, el cual, exceptuando el 2006 cuando presentó un crecimiento del 83%, este rubro mantiene una tendencia decreciente.

Gastos consolidado distrital, crecimiento real.

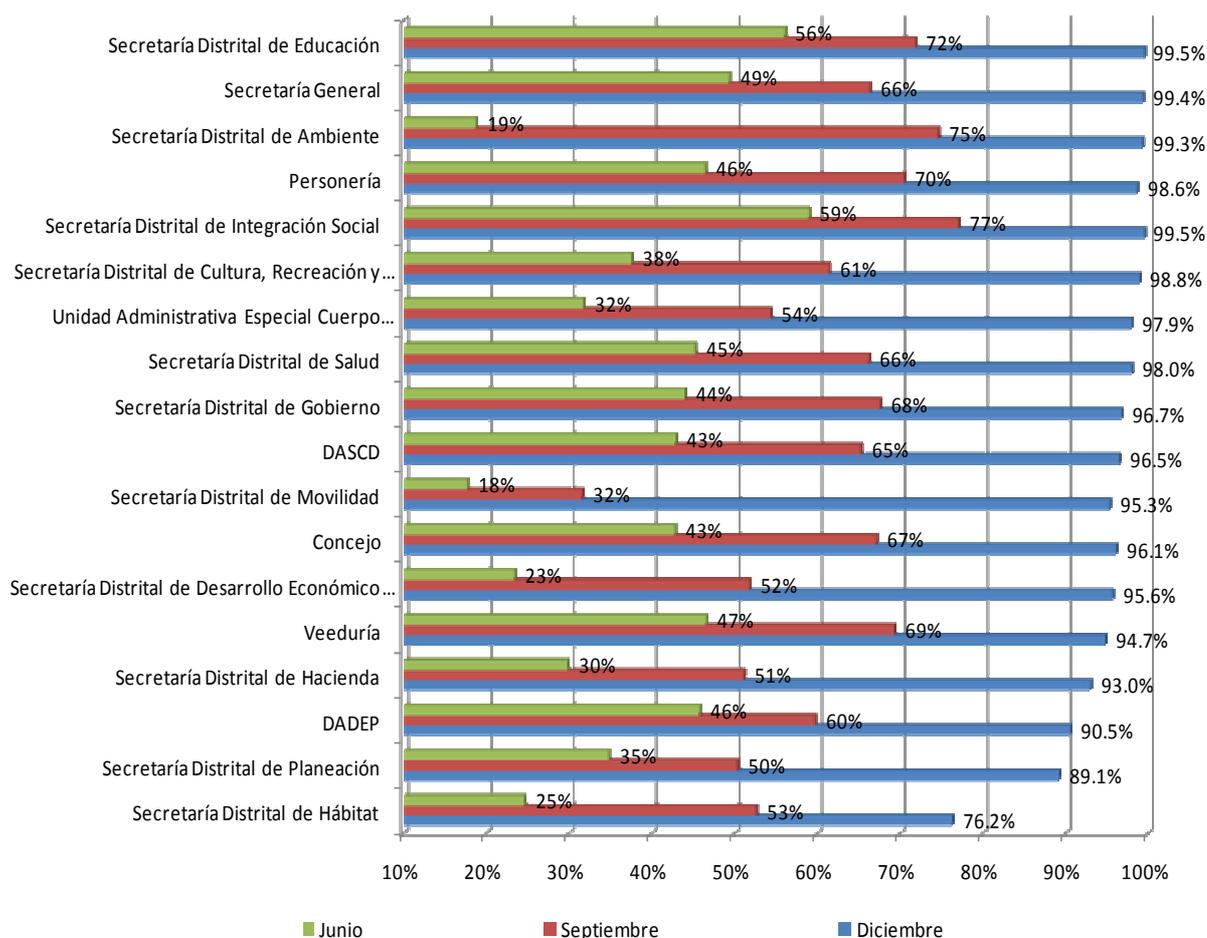
	2005	2006	2007	2008
TOTAL GENERAL	20%	26%	5%	1%
FUNCIONAMIENTO	4%	4%	41%	-2%
GASTOS DE LA OPERACIÓN COMERCIAL	22%	4%	15%	-5%
SERVICIO DE LA DEUDA	-11%	83%	-42%	-6%
INVERSIÓN	29%	26%	5%	2%
INVERSIÓN DIRECTA	23%	21%	2%	1%

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Cálculo de BCV.

El gráfico siguiente presenta el porcentaje de la ejecución presupuestal (total compromisos sobre apropiaciones disponibles a diciembre, sin tener en cuenta las

reservas presupuestales) para las entidades de la administración central a junio, septiembre y diciembre de 2008. Al finalizar el primer semestre del año 2008, las entidades de la Administración central (que en total ocupan el 51% de los gastos del Distrito) solo habían ejecutado, en promedio, el 38.7% de su presupuesto. En este primer corte, junio de 2008, se destaca la preocupante situación de la Secretaría Distrital de Ambiente, la Secretaría de Movilidad, la Secretaría de Desarrollo Económico y la Secretaría Distrital de Hábitat, las cuales tenían presupuestado menos del 25% para tal fecha. Faltando un trimestre para finalizar el 2008, sólo el 22% de las entidades de la administración central tenían ejecutado más del 70% de su presupuesto. Al cierre de ese mismo año, las entidades con menor ejecución del presupuesto eran la Secretaría Distrital de Planeación y la Secretaría Distrital de Hábitat, con compromisos inferiores al 90% de las apropiaciones finales para dicho año.

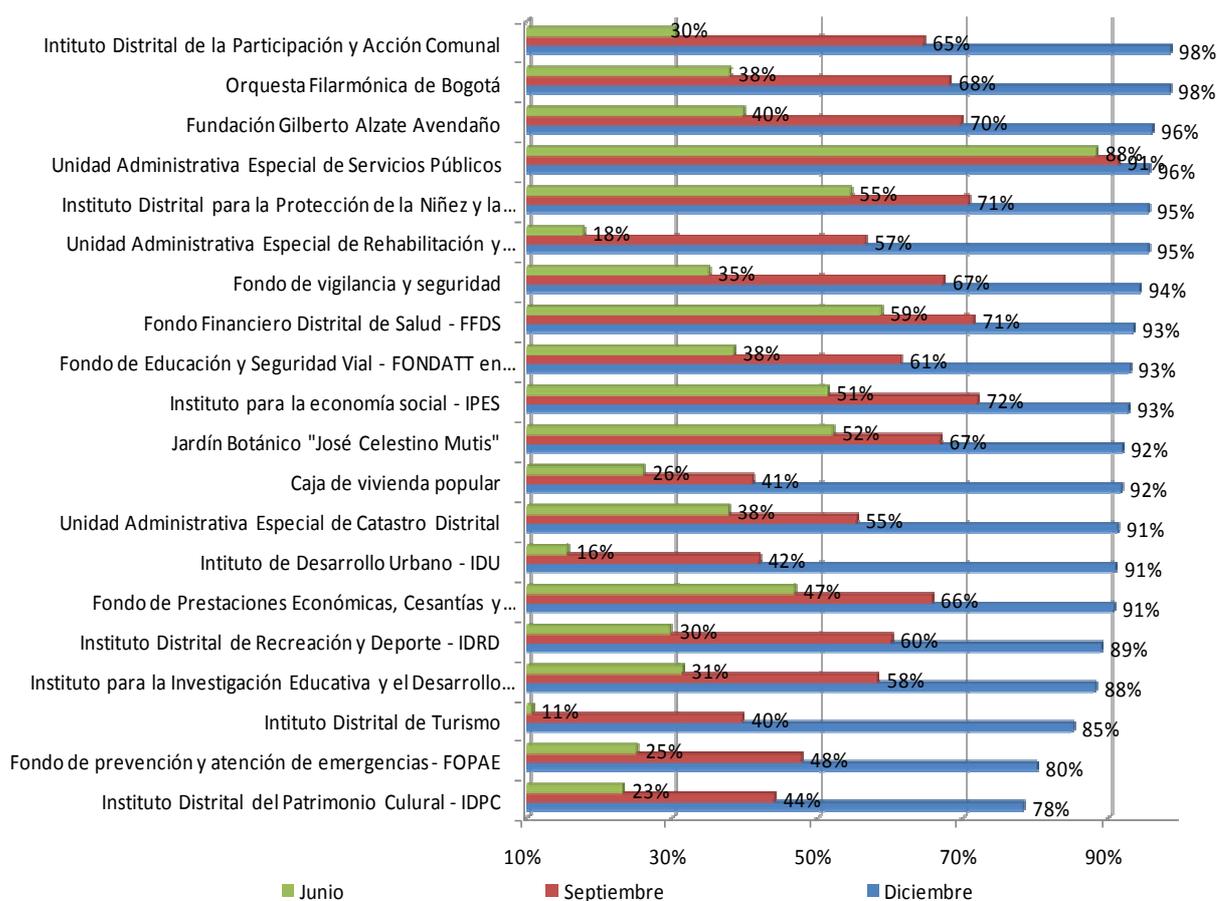
Porcentaje de la ejecución presupuestal a junio, septiembre y diciembre de 2008, Administración Central



Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Cálculo de BCV.

En promedio, los establecimientos públicos tuvieron una menor ejecución del presupuesto que las entidades de la administración central, 91.5% contra 95.3% respectivamente. El Instituto Distrital de Turismo, el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) y la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial, a junio del 2008, ejecutaron menos del 20% de su presupuesto. A su vez, los atrasos en la ejecución generan que un gran número de entidades ejecuten más del 40% de su presupuesto en tan sólo un trimestre, como es el caso de las tres anteriores entidades y de la Caja de Vivienda Popular, la cual ejecutó el 51% de su presupuesto en el último trimestre del año. Las entidades con menor ejecución al final del año fueron el Instituto Distrital del Patrimonio Cultural (IDPC), el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias (FOPAE), el Instituto Distrital de Turismo, el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico y el Instituto Distrital de Recreación y Deporte.

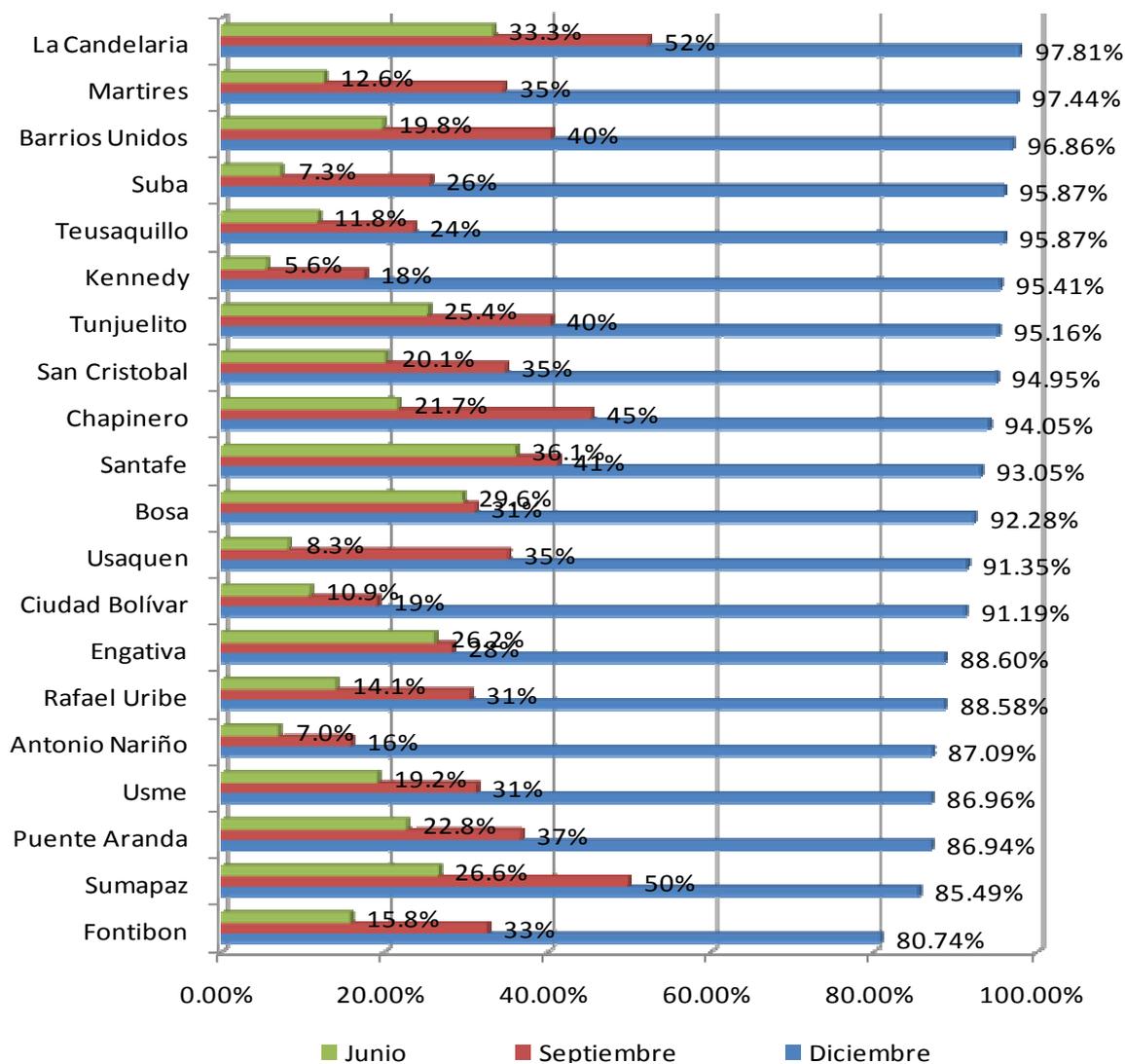
Porcentaje de la ejecución presupuestal a junio, septiembre y diciembre de 2008, establecimientos públicos



Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Cálculo de BCV.

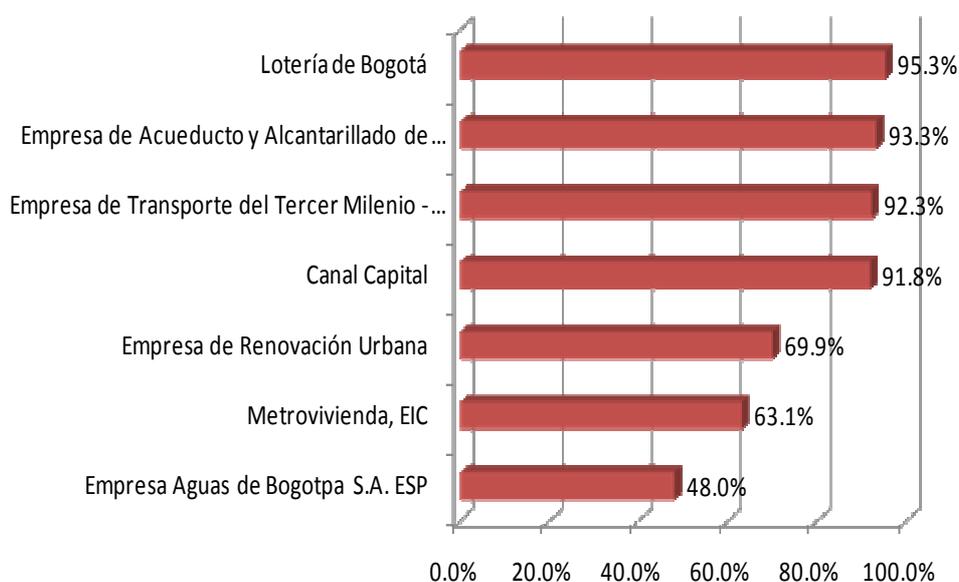
Al evaluar la ejecución presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local se observa bajos niveles de ejecución. El 40% de las Localidades ejecutaron menos del 15% de su presupuesto durante el primer semestre del 2008; y faltando un trimestre para finalizar el año, menos del 10% de las localidades tenían un porcentaje de ejecución superior al 50%. De esta forma, entre septiembre y diciembre, los Fondos de Desarrollo Local ejecutaron en promedio el 60% del presupuesto total del año. A diciembre de 2008, las cuatro localidades con menor porcentaje de ejecución fueron Fontibón, Sumapaz, Puente Aranda y Usme, las cuales representan en conjunto el 10.6% del total de compromisos del Fondo de Desarrollo Local del Distrito.

Porcentaje de la ejecución presupuestal a junio, septiembre y diciembre de 2008, Fondos de Desarrollo Local



Dentro de las empresas industriales, las entidades de menor porcentaje de ejecución son la Empresa de Renovación Urbana, Metrovivienda y Empresa de Aguas de Bogotá. Este último organismo ejecutó sólo el 48% de su presupuesto en el 2008.

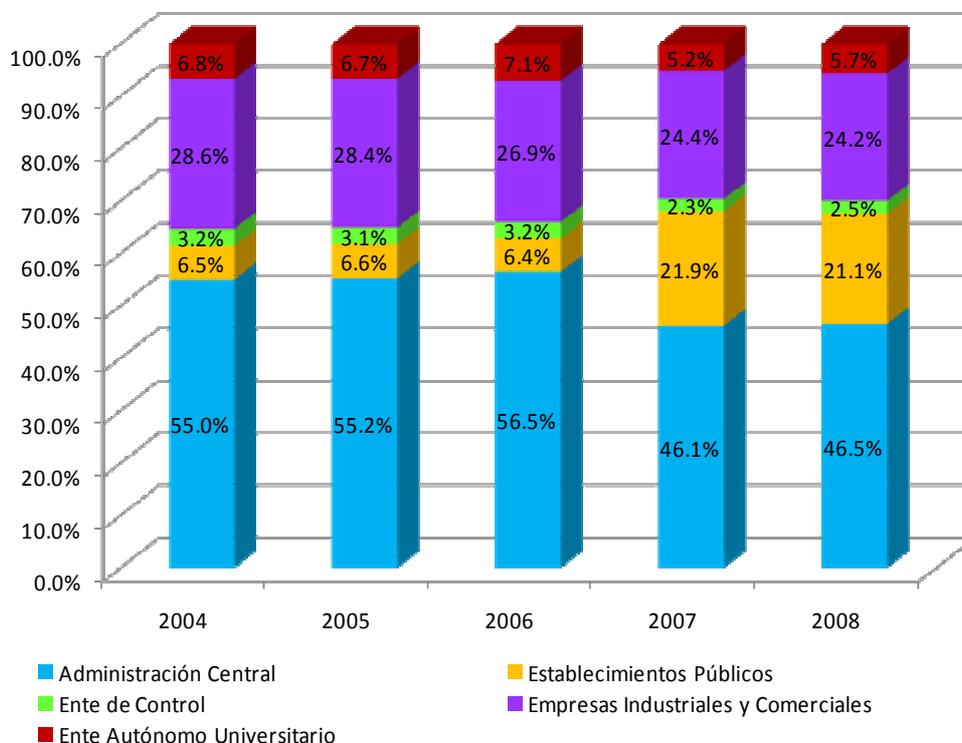
Porcentaje de la ejecución presupuestal a diciembre de 2008, empresas industriales y comerciales



Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Cálculo de BCV.

El total de gastos del Distrito ascienden a \$12,073,692 millones, donde 20.7% corresponden a gastos de funcionamiento, los cuales están distribuidos por sectores de acuerdo al gráfico. El peso de cada uno de los sectores no presenta grandes cambios entre 2007 y 2008, pero si con respecto a los años 2004 a 2006. La participación más grande a tiene la Administración central con un porcentaje de 46.5%, similar al año inmediatamente anterior, pero muy por debajo a la participación presentada entre 2004 y 2006. El segundo sector en el distrito con mayores gastos de funcionamientos son las empresas industriales y comerciales, con una participación del 24.2% dentro del total de gastos de funcionamiento del distrito. Se destaca el mayor peso de los establecimientos públicos a partir del 2007, año en el cual su participación pasa de 6.4% (2006) a 21.9% (2007), gracias a que los gastos de funcionamiento de este sector pasan de \$108,583 millones en el 2006 a \$559,328 en el 2007, representando un crecimiento en términos reales del 386.8%.

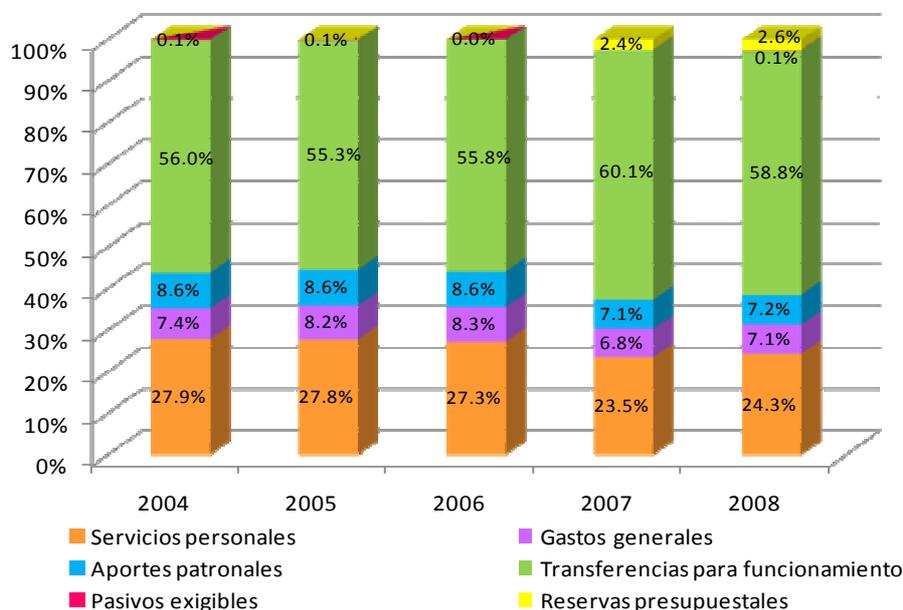
Participación porcentual en el gasto de funcionamiento por sectores



Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Cálculo de BCV.

La composición de los gastos de funcionamiento de la Administración central muestran unas transferencias para funcionamiento que ocupan más del 50% de los gastos en los últimos años, alcanzando en el 2008 una cifra de \$730,821 millones, compuestas principalmente por transferencias a establecimientos públicos y al ente autónomo universitario, con una participación de 74.3% y 15.6% dentro del total de transferencias de funcionamiento, respectivamente. El gasto en servicios personales es el segundo de mayor importancia, aunque su participación presenta una tendencia decreciente. Los pasivos exigibles y aportes patronales representan en conjunto el 14.3% de los gastos de funcionamiento de la administración central en el 2008.

Composición de los gastos de funcionamiento de la Administración central

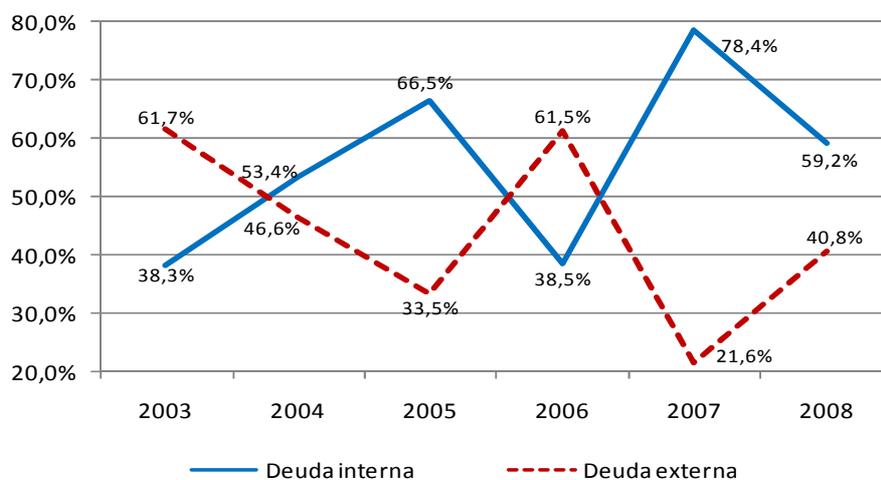


Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Cálculo de BCV.

Deuda

El saldo de la deuda del distrito a diciembre del 2008 asciende a \$2, 116,018 millones, menor en un 8% con respecto al año inmediatamente anterior, como resultado del pago de los créditos y los prepagos totales de las deudas con el Banco de Crédito y con el BBVA. Del total del servicio de la deuda a diciembre de 2008, el 40.8% está clasificada como interna y el 59.2% como externa.

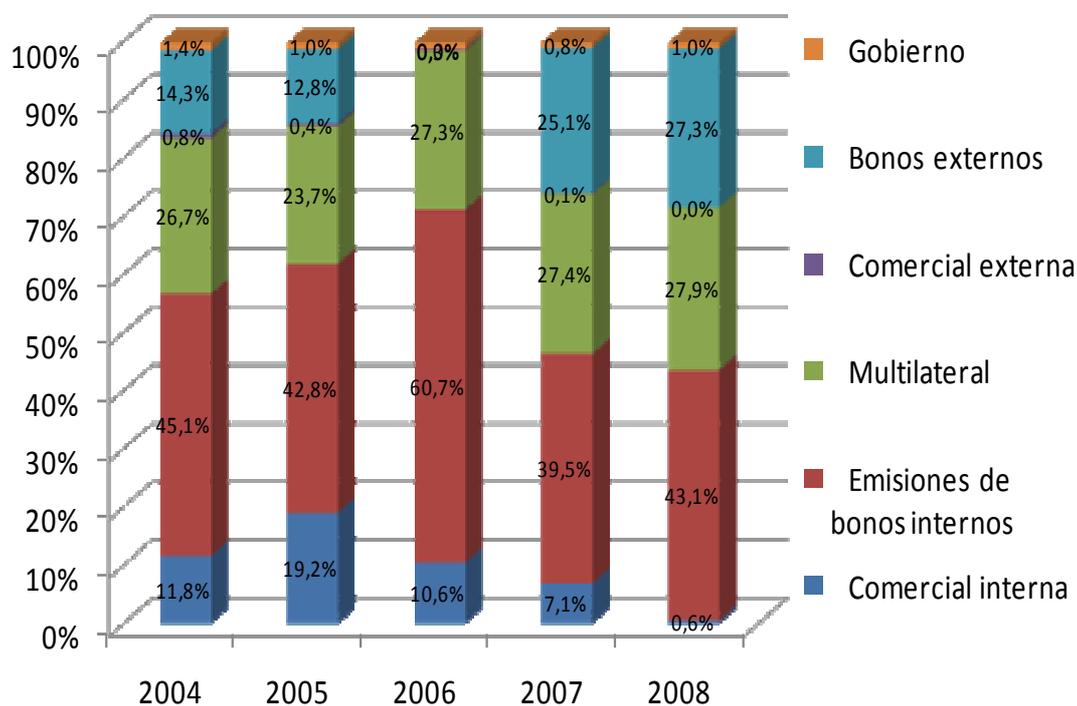
Composición de la deuda entre interna y externa



Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Cálculo de BCV.

El gráfico siguiente presenta la evolución del saldo adeudado a capital de la Administración central por entidad acreedora. La participación de la emisión de bonos (tanto internos más externos) en el total de la deuda presenta una tendencia creciente desde el 2005, pasando de 55.6% en el 2005 a 70.4% en el 2008. El saldo restante para este último año está representado por créditos con la Banca Multilateral con una participación del 27.9%, los créditos de fomento con el 1% y cartera comercial con el 0.6%.

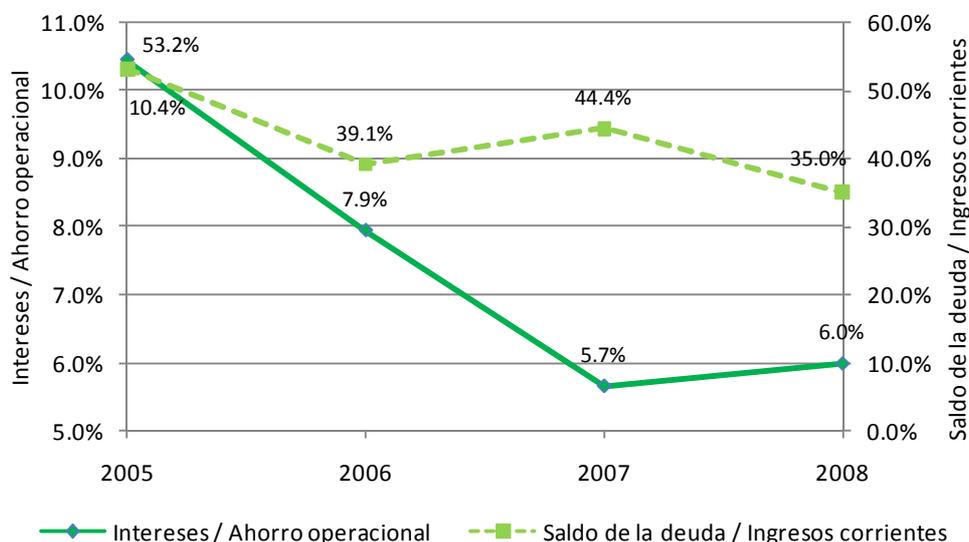
Composición de la deuda por fuentes



Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Cálculo de BCV.

Por otro lado, se presenta los indicadores de capacidad de pago de la Administración central de acuerdo a la Ley 358 de 1997, la cual decreta que el endeudamiento de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago, entendido como el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones. De esta forma, la relación entre intereses y ahorro operacional de la Administración central no debe exceder el 40% y la relación saldo de la deuda sobre ingresos corrientes no debe sobrepasar el 80%. Se observa una tendencia decreciente de estos indicadores a partir del año 2005, reflejando la capacidad de pago y sostenibilidad de la deuda de la administración central del Distrito.

Indicadores de capacidad de pago, Ley 358 de 1997



Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Cálculo de BCV.

Por otro lado, por quinto año consecutivo Duff & Phelps de Colombia S.A. y BRC Investor Services S.A. mantienen la calificación triple A para todas las emisiones de deuda pública interna del Distrito Capital, al Programa de Emisión y Colocación de Bogotá, D.C. y a Bogotá Distrito Capital, como Sujeto de Crédito, por su alta calidad crediticia y pocos factores de riesgo.

Las Sociedades Calificadoras de Valores Fitch y Standard & Poor's mantuvieron la calificación crediticia de Bogotá Distrito Capital en BBB- en moneda local y BB+ en moneda extranjera. La calificación dada por Moody's Investor Services para Bogotá mejora en junio del 2008, al pasar de Ba1 (grado de especulación) a Baa3 (grado de inversión).

Evolución de la calificación de riesgo la deuda.

		2004	2005	2006	2007	2008
Nacionales						
Duff & Phelps de Colombia S.A.		AAA	AAA	AAA	AAA	AAA
BRC Investor Services S.A.		AAA	AAA	AAA	AAA	AAA
Internacionales						
Fitch	Moneda local	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-
	Moneda Externa	BB	BB	BB	BB+	BB+
Moody's	Moneda local	Baa3	Baa4	Baa3	Baa3	Baa3
	Moneda Externa	Ba3	Ba4	Ba1	Ba1*	Baa3
Standard & Poor's	Moneda local	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-
	Moneda Externa	BB	BB	BB	BB+	BB+

*Ba1 Outlook positivo

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. Cálculo de BCV.

Uno de los aspectos neurálgicos de las finanzas públicas distritales, que se manifestó durante el 2008, fue el rezago en la ejecución del presupuesto. Al descontarse las reservas presupuestales de lo ejecutado por las entidades del Distrito durante el 2008 se revelan grandes retrasos en la ejecución. Según la Ley 819 de 2003:

“Artículo 8º. Reglamentación a la programación presupuestal. La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano Plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.”

Sin embargo, en el 2009 la Administración Central del Distrito comenzó el año fiscal con una cantidad importante de reservas equivalentes a \$375,796 millones, que debieron ser ejecutadas en el período 2008 y que están comprometidas. Es decir, quedaron en reservas el equivalente al 65% del servicio de la deuda total del Distrito para ese mismo año. Es decir, el Distrito no está haciendo un empleo eficiente de sus recursos, en la medida que podría emplearlos en inversión con resultados visibles. Por lo tanto, la tarea principal en este aspecto es pasar de un presupuesto de compromisos a un presupuesto de obligaciones, presupuestando únicamente lo que se va a ejecutar. Así mismo, el Distrito debe tomar medidas sobre los problemas de ejecución de sus entidades, principalmente en aquellos donde se observan grandes retrasos. Este problema se deriva, principalmente, por fallas en la programación. Para realizar un mejor seguimiento y control a las entidades distritales es necesario primero contar con una mejor planeación y un POR que realmente garantice resultados, no solo procesos.

Recomendaciones

1. Reemplazar en la práctica el presupuesto de compromisos, que se ha venido ejecutando hasta ahora, por un presupuesto de obligaciones.
2. Revisar y mejorar la aplicación de la metodología de Presupuesto Orientado a Resultados –POR-.
3. Acelerar la ejecución y mejorar el control. Tomar decisiones sobre ineficacia en la ejecución.
4. Dividir los procesos de “acelere” en la ejecución de la programación presupuestal de año siguiente. En el momento en que se presenta el presupuesto al Concejo debe tenerse un plan de acción preliminar para programar la contratación.
5. Diferir el pago del impuesto predial. Si no lo va a gastar el Distrito que lo gasten las familias y que estas circulen el dinero en la economía.
6. Alinear la planeación y la ejecución, de esta forma se reducirían las reservas y podría entonces causarse impuestos en vez de cobrarlos.

RECOMENDACIONES GENERALES

1. Revisar el Plan de Desarrollo para incluir metas de resultados y líneas de base.
2. Mostar mejores resultados en calidad de educación.
3. Relanzar una estrategia de cultura ciudadana.
4. Tener mejores resultados en la prevención de embarazo adolescente.
5. Crear metas por localidad en el tema de seguridad.
6. Hacer pública la Agenda de movilidad y en especial el cronograma y los indicadores para la implementación del SITP.
7. Acelerar la producción de VIS y VIP para los más pobres. En particular definir una estrategia de redensificación.
8. Reglamentar la instalación de filtros de partículas en los vehículos que usan diesel.
9. Pasar de la planeación a la acción en la agenda regional: Ordenamiento territorial, competitividad, hábitat, seguridad, movilidad y medio ambiente.
10. Evaluar la implementación de la reforma administrativa y tomar decisiones con respecto a la composición de la planta de personal.
11. Optimizar los procesos de programación financiera y de ejecución presupuestal.