Programa Bogotá Cómo Vamos

EVALUACIÓN DE LOS CAMBIOS EN LA CALIDAD DE VIDA EN BOGOTÁ DURANTE 2009

COMITÉ DIRECTIVO

Rafael Santos
Director Publicaciones El Tiempo

Emilia Ruiz Morante
Directora Ejecutiva Fundación Corona

María Fernanda Campo Saavedra
Presidenta Cámara de Comercio de Bogotá

COMITÉ TÉCNICO

Marta Lucía 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

Diana Cerón
Directora Responsabilidad Social de El Tiempo

Juanita Sáenz
Director Programa Veedurías Cámara de Comercio de Bogotá

Ernesto Cortés Fierro
Editor Jefe de El Tiempo

Francisco Miranda Hamburger
Editor de Opinión El Tiempo

Alexandra Rodríguez del Gallego
Coordinadora Concejo Cómo Vamos

COORDINACIÓN

Carlos Córdoba Martínez
Coordinador Bogotá Cómo Vamos

Vladimir Daza Acosta
Claudia Nataly Pinzón
Asistentes Bogotá Cómo Vamos

Pedro Nel Borja
Jefe de Prensa Bogotá Cómo Vamos

Diseño y Diagramación
Andrés Buitrago

Impresión
Grafsmo Impresores Ltda.

Una Iniciativa de:

Fundación corona

Casa Editorial EL TIEMPO

CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA
Por nuestra sociedad

EVALUACIÓN DE LOS CAMBIOS EN LA CALIDAD DE VIDA EN BOGOTÁ DURANTE 2009

INDICE

INTRODUCCIÓN 7

1. ACTIVOS DE LAS PERSONAS 9

Cómo Vamos en Educación 9

Cómo Vamos en Salud 20

Cómo Vamos en Mercado Laboral y Pensiones 26

Cómo Vamos en Vida y Seguridad 27

2. HÁBITAT URBANO 34

Cómo Vamos en Vivienda 34

Cómo Vamos en Servicios Públicos 39

Cómo Vamos en Medio Ambiente 49

Cómo Vamos en Espacio Público 54

Cómo Vamos en Movilidad 57

3. CULTURA Y RESPONSABILIDAD CIUDADANA 69

Cómo Vamos en Cultura, Recreación y Deporte 69

4. BUEN GOBIERNO 72

Cómo Vamos en Gestión Pública 72

Cómo Vamos en Finanzas Públicas 78

5. DESARROLLO ECONÓMICO 90

Cómo Vamos en Entorno Económico y Dinámica Empresarial 90

6. RECOMENDACIONES CENTRALES 94

Expertos que colaboraron en la evaluación de BCV

7. VIVIENDA EN LA CIUDAD CONSTRUIDA Y VIVIENDA NUEVA 96

Por: Alejandro Florián Borbón.

8. LA POLÍTICA SOCIAL Y SUS INNOVACIONES EN BOGOTÁ 109

Por: Francisco Pérez Calle.

INTRODUCCIÓN

El Programa Bogotá Cómo Vamos presenta una vez más su evaluación a los cambios en la calidad de vida para el año 2009. En esta oportunidad, y después de una exhaustiva revisión de los sectores e indicadores que evaluamos y de varias discusiones con expertos en la materia y con la Administración, hemos reorganizado nuestra estructura. En realidad no se incluyeron muchos temas ya que la nueva metodología de evaluación tiene por objetivo lograr una articulación entre los distintos sectores e indicadores, todo sobre la base del concepto de calidad de vida.

En este orden de ideas hemos organizado nuestra medición en 5 anillos. En el primero, denominado activos de las personas, reunimos los indicadores relacionados con educación, salud, empleo, pensiones y seguridad; por tanto, da cuenta de aquellos aspectos que son más valiosos para la calidad de vida de las personas. El segundo anillo que se denomina Hábitat Urbano, articulamos los sectores de vivienda, servicios públicos, espacio público, medio ambiente y movilidad, es decir, aquellos temas en los cuales se produce ciudad y que deberían estar encaminados hacia el bienestar de la gente.

En el tercer anillo, Cultura y responsabilidad ciudadana, se ubicaron los temas relacionados con la cultura, la recreación, el deporte y la responsabilidad ciudadana. El cuarto anillo se denomina Buen Gobierno, allí se encuentran los indicadores que muestran los avances en gestión pública, finanzas públicas y justicia. Por último, está el anillo Desarrollo económico y competitividad, donde se agrupan los indicadores que muestran los avances en desarrollo económico y dinámica empresarial.

Esta nueva estructura nos permitirá ver la articulación entre los distintos sectores del gobierno y el ritmo de avance de la calidad de vida. Es así como la evaluación del Programa Bogotá Cómo Vamos para el presente año evidencia, con respecto al primer anillo, cómo la ciudad sigue avanzando en la consolidación de la política social, en especial en educación y salud; sin embargo, la crisis económica mundial terminó afectando el empleo en Bogotá. En seguridad mejoró la reducción en la mayoría de los delitos contra el patrimonio, pero siguen creciendo los delitos contra la vida y la integridad de las personas.

Tras analizar el segundo anillo es posible establecer que aún no se logran suficientes avances en la producción de vivienda, ni en las intervenciones en la ciudad construida; los promedios de velocidad disminuyen y no se cuenta con suficiente información para dar cuenta del estado del espacio público. A pesar de lo anterior, se debe resaltar que tenemos un leve crecimiento de zonas verdes por habitantes y estamos acercándonos a cumplir la norma internacional con respecto a la contaminación del aire por PM10.

En el tercer anillo se muestra una importante oferta de cultura, recreación y deporte, pero lamentablemente no existen indicadores de impacto para poder evaluar de manera más profunda este tema.

El cuarto anillo evidencia cómo los temas de servicio al ciudadano siguen mejorando y las finanzas presentan un buen manejo. No obstante, en gestión pública se observan bruscas variaciones en la contratación de personas durante el período marzo- diciembre, lo cual es importante revisar. En materia de finanzas se siguen presentando bajos ritmos de ejecución presupuestal en varias entidades del Distrito y en la totalidad de los fondos de desarrollo local, lo que termina impactando de manera negativa la provisión de bienes y servicios.

Finalmente, a pesar de la crisis económica y de la caída del PIB, Bogotá presenta una sostenida dinámica de creación de empresas; así mismo, la ciudad mejoró tanto en el ranking de América Economía como en el Doing Business.

Es importante aclarar que la evaluación desarrollada por Bogotá Cómo Vamos registra los cambios en la calidad de vida de la ciudad y muchos de los indicadores que manejamos dependen de la gestión del gobierno distrital, pero una porción de éstos también reflejan la gestión de otros niveles de gobierno y de actores privados.

Por último, Bogotá Cómo Vamos hace una serie de recomendaciones respetuosas a la Administración Distrital y a otros actores con el ánimo de que se corrijan los errores y se avance más rápidamente en distintos frentes que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas de Bogotá.

Una vez más agradecemos la colaboración prestada por la Administración Distrital y los aportes recibidos de expertos, centros de pensamiento y organizaciones ciudadanas, que enriquecieron el análisis que se presenta a continuación.

1. ACTIVOS DE LAS PERSONAS

Este añillo recoge los indicadores relacionados con los activos inherentes al ser humano: educación, salud, empleo, pensiones, vida y seguridad. Da cuenta de aquellos aspectos que son más valiosos para la calidad de vida de las personas.

CÓMO VAMOS EN EDUCACIÓN

Teniendo en cuenta la evolución significativa de la ciudad en los últimos años y con el propósito de continuar avanzando en el análisis de largo plazo en la calidad de la educación, el Programa Bogotá Cómo Vamos (BCV) ha reorganizado los indicadores técnicos de este sector en 3 categorías:

Cuadro 1. Indicadores de cobertura y calidad

Anillo	Dimensión	Categoría
Activos de la personas	Educación	Cobertura
		Eficiencia interna
		Calidad de la educación

La educación es un activo social que en los Cómo Vamos se ha evaluado de manera integral a partir de las siguientes categorías: cobertura, eficiencia interna, promedio de años cursados, analfabetismo y la calidad de la educación. Se hará mayor énfasis en las dos primeras y en la última categoría.

Cobertura bruta y neta en el Distrito

Durante el 2009, las coberturas bruta y neta en educación avanzaron de manera positiva y permanente en el Distrito. La primera con mejores resultados en básica primaria y secundaria; mientras que la segunda, en básica primaria y parte de la secundaria. La cobertura puede analizarse a partir de los siguientes indicadores:

- **Tasa global de cobertura bruta y neta año 2009**

Si bien la tasa global de cobertura bruta en educación ha alcanzado el 100% en los últimos años[1] en los niveles inicial, preescolar y media, el resultado no responde a los esfuerzos financieros que se han hecho desde 2004 en infraestructura y programas de gratuidad. Ver gráfico 1.

Como se puede observar, aunque sean altas las tasas globales de cobertura bruta, la capacidad de captura de los estudiantes en el sistema continúa teniendo fallas en grupos de formación inicial, preescolar y media. En los últimos años, tanto al inicio como al final del sistema educativo, la tendencia de las coberturas continúa sin cambio alguno en estos niveles.

Gráfico 1

Tasa de cobertura neta ajustada 2009

Fuente: Secretaria de Educación 2009
Tasa de cobertura neta

En el año 2009, el 15% (30.000 niños) de la población en edad para estudiar en preescolar, el 28%(100.000) de la inicial y el 45% (115.000) de la media se encontró por fuera del sistema. Sin embargo, otra de las razones que explica este fenómeno es el adelanto a niveles superiores de formación tanto en preescolar como en media. Ver gráfico 2.

Gráfico 2

Tasa de cobertura bruta 2009

Fuente: Secretaria de Educación 2009

1 En el 2009 la matrícula total ascendió a 1.611.808 estudiantes.

Por otro lado, la captura de la población en el grado y la edad adecuada para estudiar no muestra el impacto esperado en poblaciones menores a los 6 años, ni entre los 16 y 17 años. Sin bien la política muestra buenos resultados en básica primaria, aún falta seguir focalizando los esfuerzos en la integración de los extremos del sistema para seguir garantizando el pleno derecho a la educación de los niños y niñas.

Otros indicadores que ponen en evidencia los retos que persisten en términos de efectividad de las políticas públicas son las tasas globales de cobertura neta y las tasas de eficiencia interna, los cuales miden la pertinencia de la aplicación en el sistema en el grado y la edad para estudiar, la permanencia en el colegio, la continuidad en el estudio y la aprobación en niveles desde el preescolar hasta la media vocacional.

Gráfico 3

Fuente: Secretaria de Educación 2009

En el gráfico se observa la serie histórica de la tasa global de cobertura neta ajustada de los últimos años. Desde el 2007, los aumentos marginales hasta el 2009 en promedio varían en menos de un punto porcentual, permaneciendo por fuera el 7% (130.000 niños y jóvenes) de la población en edad para estudiar en el grado adecuado. Ver gráfico 3.

Tasas de eficiencia interna 2008

Para medir la eficiencia interna y la permanencia de los estudiantes en el sistema, Bogotá Cómo Vamos recurrió a indicadores de aprobación, reprobación, deserción de 2008 y repetición 2009. Ver cuadro 2.

Cuadro 2. Tasas de Eficiencia 2008

Tasas	Concesión	Convenio	Oficial	Privado
Tasa de aprobación	94,1	95,7	92	96,4
Tasa de reprobación	4,3	3,2	4,5	2,2
Tasa de deserción	1,6	1,1	3,6	1,5

Fuente: Secretaria de Educación 2009

La mayor tasa de aprobación la tiene el sector privado superando al oficial en 4.4 puntos porcentuales. Así mismo, los estudiantes de los colegios privados desertan un poco menos del 50% en comparación con los estudiantes de instituciones distritales. Si bien las tasas de cobertura bruta son cercanas al 100%, la tendencia invariable de los indicadores de eficiencia es la constante de los resultados en los últimos 12 años. Ver gráfico 4.

La tasa de deserción de 2008 registró una variación porcentual de 0% con respecto al 2007, tendencia que en promedio registra el 3.7% de los estudiantes desertores en los 12 últimos años de seguimiento y evaluación en Bogotá.

Gráfico 4

Fuente: Secretaria de **Educación** 2009

Gráfico 5

Fuente: Secretaria de Educación 2009

En promedio, durante los últimos 3 años la tasa de repetición se ha mantenido en 3.5%, aumentando en casi todos los niveles, a excepción de primaria entre 2008 - 2009. La tasa en la media vocacional pasó de 3.1% en 2008 a 3.4% en 2009, le sigue en su orden la secundaria, que en el mismo periodo pasó de 4.6% a 4.7%. Ver gráfico 5.

La calidad de la educación en el Distrito

La calidad de la educación, al igual que la cobertura y la eficiencia, son parte de los activos sociales de las personas ya que comprende las oportunidades para educarse en mercados laborales más competitivos. Bogotá Cómo Vamos reorganizó estos indicadores para analizar de manera integral el impacto de la política pública a partir de los resultados de las pruebas Saber, Estado y Ecaes.
En este orden de ideas, la calidad de la educación se puede estudiar a partir de los siguientes indicadores:

Cuadro 3. Indicadores de calidad de la educación

Categoría	Indicador
Calidad de la Educación	Promedio y nivel de desempeño de la pruebas saber de colegios no oficiales
	Promedio y nivel de desempeño de la pruebas saber de colegios oficiales
	Resultados ICFES de colegios no oficiales por áreas y categorías
	Resultados ICFES de colegios oficiales por áreas y categorías
	Exámenes de calidad para la educación superior ECAES (promedio por programas y/o pruebas) en instituciones no oficiales
	Exámenes de calidad para la educación superior ECAES (promedio por programas y/o pruebas) en instituciones oficiales

Analizar el comportamiento de la tendencia de las pruebas desde niveles inferiores de formación permite evaluar no sólo la calidad de la educación de manera segmentada y por niveles, sino desde una visión conjunta y complementaria en el Distrito.

• Pruebas Saber

En promedio, las pruebas Saber oscilan entre el nivel de desempeño básico y satisfactorio tanto a nivel nacional como distrital. Si bien los resultados en Bogotá son superiores a los nacionales, las pruebas por tipo de áreas y por estudiante aún demuestran que aún la ciudad se encuentra lejos de alcanzar el nivel de desempeño avanzado con respecto al rendimiento académico en los colegios públicos y privados.

A continuación se presentan los resultados de las pruebas Saber por tipo de área y grado evaluado. No obstante, es importante conocer el significado de las pruebas por cada nivel de desempeño:

• Avanzado: el desempeño de los estudiantes es sobresaliente en las competencias esperadas para el área y grado evaluado.

• Satisfactorio: muestra un desempeño adecuado en las competencias exigibles para el área y grado evaluado. Este es el nivel esperado que todos, o la gran mayoría de los estudiantes, debería alcanzar.

• Básico: muestra un desempeño mínimo en las competencias exigibles para el área y grado evaluado.

•Insuficiente: no supera las preguntas de menor complejidad de la prueba.

Cuadro 4. Rango de medición en la pruebas Saber 2009

Avanzado	400-500
Satisfactorio	316-399
Básico	227-315
Insuficiente	100-226

En promedio, el desempeño de los estudiantes en el Distrito registró un resultado de 332 unidades, lo cual significa una calificación satisfactoria de las competencias en el área y el grado evaluado. Ver gráfico 6.

Gráfico 6
Puntaje promedio de las pruebas Saber de 2009

Fuente: Icfes 2009. Cálculos de BCV y ECT

Los establecimientos educativos del Distrito superan los resultados nacionales en distintas pruebas de evaluación; sin embargo, al analizar y comparar las pruebas por tipo de sector y evaluación, el sector privado registra los mejores resultados en las distintas áreas de evaluación. Tanto en quito como noveno grado los colegios privados registraron los mejores resultados en lenguaje y matemáticas (ver gráficos 7 y 8).

Quinto grado

Gráfico 7
Puntaje promedio de las pruebas Saber en 5°

Fuente: Icfes 2009. Cálculos de BCV y ECT

En quinto grado, la prueba de lenguaje registró un resultado de 312 puntos en el sector oficial frente a 369 en el privado.

Noveno grado

Gráfico 8
Puntaje promedio de las pruebas Saber de 9°

Fuente: Icfes 2009. Cálculos de BCV y ECT

En noveno grado, los colegios privados obtuvieron 371 puntos en matemáticas, frente a los 371 alcanzados por los oficiales; luego siguen los resultados en ciencias naturales, con 368 puntos en el sector privado frente 303 del oficial; y por último, los de lenguaje, con 367 en el privado y 306 en el oficial.

• Pruebas de Estado ICFES

La prueba de Estado es el examen realizado a los estudiantes de once grado que, por un lado, sirve de apoyo en los procesos de selección y admisión en las instituciones de educación superior; y por el otro, facilita que los jóvenes escojan una profesión. De la misma manera, proporciona información sobre el rendimiento académico de los estudiantes por áreas y el tipo de categoría en los colegios evaluados.

En el 2009, el resultado de las pruebas a nivel nacional y distrital mejoró de manera significativa en la clasificación de los colegios, lo que se evidencia en el aumento de la participación porcentual en categorías de rendimiento Alto, Superior y Muy superior. En Bogotá, los colegios en alta categoría pasaron del 20% en 2008 al

26% en 2009, los de superior pasaron de 15% a 16% y los de muy superior pasaron de 10% a 12%. Esta misma tendencia se presentó en todos los establecimientos educativos del país, pasando del 12% a 14% en la categoría alta, de 7% a 8% en la superior y de 4% a 5% en la muy superior. Ver gráfico 9.

Este año los colegios oficiales de Bogotá mejoraron de manera significativa su ubicación en la clasificación del ICFES. Los colegios ubicados en categorías Muy Superior, Superior y Alto pasaron del 20% en 2008 al 36% en 2009, registrando un incremento positivo de 16 puntos porcentuales, 10 puntos más que los colegios privados que alcanzaron un aumento de 6 puntos, pasando del 61% en 2008 al 67% en 2009 las instituciones que se encuentran es estas categorías. Ver gráfico 10.

Gráfico 9

Clasificación de colegios según categorías de rendimientos en las pruebas de Estado 2009

Fuente: MEN 2009

Gráfico 10

Clasificación de colegios según categorías de rendimientos en las pruebas de Estado por tipo de sectores 2009

Fuente: MEN 2009

Sin embargo, al analizar las pruebas desde distintas áreas fundamentales (física, biología, química, sociales, lenguaje, matemáticas, filosofía e inglés) los resultados no son tan satisfactorios. Tanto en el 2008 como en 2009 los estudiantes en promedio registraron una calificación entre 30 y 70 puntos de la escala media de medición. Si bien los colegios privados superan a los oficiales en estos resultados, no ocurre lo mismo con la variación porcentual de las tasas.

Cuadro 5. Rango de medición en las áreas fundamentales de evaluación 2008 y 2009

Núcleo común	Alto	Mas de 70,01
	Medio	30,01 a 70
	Bajo	0 a 30

A continuación se presentarán los resultados de las pruebas fundamentales 2008-2009, iniciando desde las menores variaciones negativas para terminar con las mayores variaciones positiva en colegios oficiales.

•En física, los colegios públicos en promedio registraron un resultado de 42.4 en 2009 frente a 42.8 de 2008; es decir, -0.98% de variación porcentual por debajo de los privados que en el mismo periodo disminuyeron -0.65%, pasando de 46.2 en 2008 a 45.9 en 2009. Ver gráfico 11.

Gráfico 11

Prueba de física 2000-2009

Fuente: Icfes 2009. Cálculos de BCV y ECT

Fuente: Icfes 2009. Cálculos de BCV y ECT

• En biología, los establecimientos públicos en promedio registraron una calificación de 44 puntos en 2009 con una disminución de -0.6% respecto al año inmediatamente anterior, variación relativamente mayor a los -0.08% de los colegios privados que en el mismo periodo pasaron de 48.7 a 48.6 puntos. Ver gráfico 12.

Gráfico 12
Prueba de biología 2000-2009

Fuente: Icfes 2009. Cálculos de BCV y ECT

Fuente: Icfes 2009. Cálculos de BCV y ECT

• En química, los colegios oficiales en promedio muestran resultados positivos pasando de 43.4 en 2008 a 44.8 en 2009 con 0.85% de variación porcentual, mayor al 0.60% registrado por los estudiantes de colegios privados que en el mismo periodo pasaron de 47.7 en el primer año a 48 en el 2009. Ver gráfico 13.

Gráfico 13
Prueba de química 2000-2009

Fuente: Icfes 2009. Cálculos de BCV y ECT

Fuente: Icfes 2009. Cálculos de BCV y ECT

• En ciencias sociales, los colegios oficiales en promedio comenzaron a dar muestras de recuperación pasando de 44.2 en 2008 a 44.6 en 2009, con una variación de 0.9% frente al 0.25% registrado por los estudiantes del sector privado. Ver gráfico 14.

Gráfico 14

Fuente: Icfes 2009. Cálculos de BCV y ECT

Fuente: Icfes 2009. Cálculos de BCV y ECT

• En lenguaje, los colegios públicos en promedio pasaron de 45.5 en el 2008 a 46.4, con variación positiva de 1.95% frente al 0.91% registrado por el sector privado que pasó de 50.1 en 2008 a 50.5 en 2009. Ver gráfico 15.

Gráfico 15

Fuente: Icfes 2009.Cálculos de BCV y ECT

Fuente: Icfes 2009. Cálculos de BCV y ECT

• En matemáticas, los colegios públicos en promedio pasaron de 42.4 en 2008 a 43.6 en 2009, con una variación positiva de 2.9%, superior al 2.5% reportado por el sector privado en el mismo periodo. Ver gráfico 16.

Gráfico 16

Fuente: Icfes 2009. Cálculos de BCV y ECT

Fuente: Icfes 2009. Cálculos de BCV y ECT

• En filosofía, los colegios públicos en promedio registraron una variación positiva de 3% entre 2008-2009, pasando de 41.5 en el primer año a 42.7 en el segundo. Los colegios privados registraron una variación negativa de -0.5% bajando la calificación de 45.9 a 45.6. Ver gráfico 17.

Gráfico 17

Fuente: Icfes 2009. Cálculos de BCV y ECT

Fuente: Icfes 2009. Cálculos de BCV y ECT

• En inglés, los colegios públicos en promedio pasaron de 40 en el 2008 a 42 en el 2009 con variación positiva de 4.9%; crecimiento superior al 3.3% registrado en el mismo periodo por los colegios privados que pasaron de 52.3 a 54 puntos en su calificación.

Fuente: Icfes 2009. Cálculos de BCV y ECT

Fuente: Icfes 2009. Cálculos de BCV y ECT

• ECAES

El examen de Estado para la Calidad de la Educación Superior es un referente de producción del conocimiento que evalúa de manera objetiva la calidad de la educación superior, determinante en la prestación y producción de los servicios de una sociedad. En este sentido y con el ánimo de tener una visión global de la calidad de la educación en el Distrito, no sólo desde la demanda, sino desde la oferta del conocimiento, Bogotá Cómo Vamos analizó los resultados de las pruebas en los programas de licenciatura que actualmente son evaluadas en las pruebas Saber y exámenes de Estado.

Los resultados del Ecaes, al igual que los obtenidos en las pruebas Saber y de Estado, deben seguir mejorando si se tiene en cuenta que son algunos de los criterios que miden el nivel de la calidad de la educación. Así las cosas, se podría interpretar que los estudiantes ad portas de obtener el título de licenciado en educación, cuentan con el conocimiento mínimo requerido que la ciudad está demandando pero no presentan desempeños sobresalientes si se tiene en cuenta que, en promedio, durante los últimos años los evaluados no superan el rango medio de desempeño (80.01 a 130) académico y profesional.

Cuadro 6. Rango de medición en las pruebas Ecaes 2009

Alto	Más 130,1
Medio	80,01a 130
Bajo	0 a 80

A diferencia de la tendencia en las pruebas Saber y de Estado, las instituciones públicas obtuvieron el mayor resultado en las pruebas Ecaes. A continuación, se hará énfasis en la evaluación de los siguientes programas: licenciatura en matemáticas, física, química y en educación básica con énfasis en matemáticas, lengua castellana, ciencias sociales y preescolar.

• En promedio, el resultado de las pruebas de licenciatura en matemáticas descendieron a 103 puntos tanto en establecimientos públicos como privados. Ver gráfico 18.

Gráfico 18
Licenciatura en matemáticas 2005-2009

Fuente: Icfes 2009. Cálculos de BCV y ECT

• Los resultados de las pruebas de licenciatura en física no son distantes entre las diferentes instituciones: en el 2009 las instituciones oficiales registraron 98 puntos frente a los 106 de las privadas. Ver gráfico 19.

Gráfico 19
Licenciatura en física 2005-2009

Fuente: Icfes 2009. Cálculos de BCV y ECT

• Los estudiantes de licenciatura en química, en promedio, registraron 111 puntos, resultado superior a los 95 del sector privado, tendencia similar en los últimos 4 años de aplicación de la prueba. Ver gráfico 20.

Gráfico 20
Licenciatura en química 2005-2009

Fuente: Icfes 2009. Cálculos de BCV y ECT

• Con respecto a las licenciaturas en educación con énfasis en matemáticas, lengua castellana, ciencias sociales y preescolares, los resultados de las instituciones públicas superan los registrados por las privadas, ya que pasaron de 111 puntos en 2008 a 108 en 2009 frente a los 98 y 97 alcanzados por las privadas en el mismo periodo. Ver gráfico 21.

Gráfico 21
Licenciatura en educación básica énfasis en matemática 2004-2009

Fuente: Icfes 2009. Cálculos de BCV y ECT

Licenciatura en educación básica énfasis en humanidades y lengua castellana 2004-2009

Fuente: Icfes 2009. Cálculos de BCV y ECT

Índice de la calidad de la educación para Bogotá

Concientes de los retos que tiene Colombia en términos de calidad de la educación, los proyectos Bogotá Cómo Vamos y Educación Compromiso de Todos abrieron el año pasado un debate sobre este tema con la Secretaria Distrital de Educación, el ICFES, el Ministerio de Educación Nacional y la Red Colombiana de Ciudades Cómo Vamos. Aunque las diferencias se hicieron evidentes, el consenso fue trabajar para disponer de mejores herramientas de medición, no sólo en Bogotá sino en el resto del país. Desde la Secretaría Distrital de Educación se propuso un indicador compuesto de calidad de la educación estructurado en los 4 atributos o componentes del plan sectorial de educación 2008-2012: disponibilidad, acceso y permanencia, calidad y permanencia y desempeño estudiantil.

Si bien este esfuerzo es un avance en la materia, el indicador no refleja exactamente la calidad de la educación sino la eficacia de la gestión administrativa basada en los avances del plan sectorial de educación. De hecho, el indicador propuesto por la Secretaría Distrital de Educación se limita a recoger los resultados de las pruebas de calidad existentes, ponderándolos con distintas acciones de disponibilidad, acceso y permanencia que se están realizando de manera específica en esta Administración. La medición es útil para ver la efectividad del plan sectorial, pero no permite medir, en el largo plazo, la calidad en el logro de los estudiantes, criterio fundamental para analizar la calidad de la educación de acuerdo a metodologías de evaluación consultadas con expertos y Educación Compromiso de Todos.

Si se quiere dar un salto importante es necesario que la ciudad implemente una política pública que apueste por la mejora en el desempeño académico y pedagógico de los estudiantes de manera integral, competitiva y sostenible.

Ciclos, periodos académicos y otros avances en el 2009

De acuerdo con la Secretaría Distrital de Educación, la organización por ciclos y periodos académicos es una propuesta pedagógica diferenciada y personalizada en función de los momentos del desarrollo corporal, social y cognitivo de los niños, niñas y jóvenes. La identidad de los ciclos se fundamenta en los aprendizajes y estrategias pedagógicas, definidas y desarrolladas por los colegios, motivados por propósitos comunes de la educación que actualmente el Distrito lidera y por la cual pretende mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje de los estudiantes del sector público.

Por otra parte, entre los logros más significativos al cierre del año 2009, se destaca la gratuidad en la educación que reciben 774.373 niños, niñas y jóvenes con, de los cuales 737.916 tienen gratuidad total y 36.457 gratuidad parcial. Esta población corresponde a estudiantes de media y ciclo 5 y 6 de educación para adultos.

Adicionalmente, teniendo en cuenta el aumento de la participación ciudadana en los servicios que ofrece la Red Distrital – BibloRed, el Distrito consideró pertinente reformular la meta plan, aumentándola de 14.600 a 50.425 afiliaciones para el cuatrienio. Es así como durante la vigencia 2009 los resultados obtenidos de personas afiliadas corresponde a 20.679. (SDE 2009)

Análisis y comentarios

Si bien hemos tenido buenos resultados en la básica primaria de educación, hace falta un mayor esfuerzo en aquellos niveles donde la población menor a 6 años o entre los 16 y 17 años no puede mantenerse en los colegios públicos, bien sea por la disponibilidad de recursos físicos y humanos en el Distrito, para el primer grupo, o por falta de incentivos y proyecto de vida, para el segundo. Si ya se tienen detectadas las causas de la deserción, el trabajo se debe enfocar en esos aspectos de tal manera que los estudiantes tengan más razones para permanecer en el sistema que fuera de él.

Se destacan los avances logrados en gestión y administración del sector, sin embargo, es necesario continuar avanzando en mejorar la calidad de la educación, en infraestructura y servicios profesionales que ayude a estimular el desempeño pedagógico y académico tanto de profesores como de estudiantes simultáneamente.

Los resultados obtenidos en la organización por ciclos y periodos parecen ser positivos, pero para analizar objetivamente sus alcances es recomendable completarlos con la formulación de indicadores que permitan medir cuantitativamente los procesos y resultados e identificar oportunidades de mejora de ésta apuesta educativa teniendo en cuenta la sostenibilidad de dicho proyecto ante un cambio de gobierno en el Distrito.

Recomendaciones

1. Lograr cobertura al 100% de la poblaciones en edad para estudiar: inicial, preescolar y media vocacional.

2. Mejorar la información sobre los motivos de la deserción, en especial sería interesante ver las correlaciones con convivencia y calidad para aplicar acciones que ayuden a reducir este fenómeno.

3. Desarrollar estrategias que permita seguir escalando en pruebas de estado y saber.

4. Continuar con los esfuerzos de medición de calidad pero diferenciando los avances de gestión de los logros del rendimiento educativo.

5. Establecer indicadores cuantitativos de mediano plazo para poder evaluar los avances y resultados de la organización por ciclos sobre la calidad y el rendimiento académico de los estudiantes y el desempeño profesional de los maestros.

6. Adelantar estrategias que en el mediano plazo permitan tener la jornada única en colegios distritales.

7. Trazar metas y adelantar acciones que permitan evidenciar avances y resultados para garantizar la educación bilingüe en el Distrito.

CÓMO VAMOS EN SALUD

Al igual que la educación, otro de los activos fundamentales para la sociedad es la salud. Una persona sin acceso, permanencia y oportuna atención en un sistema de aseguramiento en salud es susceptible a que se le vulneren sus derechos. Las categorías por las cuales se analizan los avances de la calidad de vida en salud son las siguientes:

Cuadro 7. Indicadores de Salud

Dimensión	Categoría
Salud	Cobertura de aseguramiento en salud.
	Vacunación.
	Mortalidad materna, salud sexual y reproductiva.
	Morbilidad.
	Esperanza de vida al nacer y otros avances.

Cobertura de aseguramiento en el régimen subsidiado

La cobertura de población afiliada al régimen subsidiado pasó de 1.518.709 en 2008 a 1.530.868 en 2009, aumentado así un 0.9%. No obstante, la ciudad está lejos de cumplir el mandato de la Sentencia de la Corte [2] que obliga a las entidades territoriales a afiliar el 100% de la población potencialmente perteneciente al régimen subsidiado. Ver gráfico 22.

Gráfico 22

Personas afiliadas a régimen subsidiado 2009

Fuente: Secretaria de Salud 2009

2 Sentencia T-760/08

Al evaluar el avance de la política de aseguramiento en salud, los resultados indican que de la meta propuesta (892.000 personas en el sistema) para el cuatrienio, tan sólo se ha cumplido el 13%. Además, se observa que alrededor de 1.500.000 personas son atendidas en la Red Hospitalaria del Distrito sin que estén reconocidas por algún sistema alguno, es decir, población atendida pero no afiliada en el Distrito.

Por otro lado, se avanzó en la afiliación de nuevas personas al régimen subsidiado a través de la entrega de subsidios de salud de directa asignación, libre elección y nacimientos; y se carnetizaron a 217.767 usuarios, los cuales ingresaron como reemplazos de contratos. Durante el 2009 se alcanzó un acumulado de 447.184 personas nuevas, de las cuales 46.221 fueron por ampliación y el resto por reemplazos.

Vacunación

El Distrito ha logrado aumentar la cobertura útil con el biológico trazador (antipolio) para menores de un año ya que pasó de 81.7% en el 2000 a 96.7% en 2009 (115.265 vacunados con tercera dosis); al igual que con el biológico trazador (Triple viral) para la población de un año, el cual pasó de 75.9% a 98.7% (117.039 vacunados). La apuesta por mantener las actuales coberturas al 100% es un tema en el que no se puede bajar la guardia. Ver gráfico 23.

Gráfico 23

Tasa de cobertura en vacunación 2009

Fuente: Secretaria de Salud 2009

En el 2009 se logró una cobertura de 96.7% en antipolio para menores de un año, en DPT de 96.6%, en BCG de 102.7%, en Hepatitis B de 96.6%, en Haemophilus de 96.6%, en Neumococo de 84.3% y en Rotavirus de 91.8%. Así mismo, para la población de un año se alcanzaron coberturas de 98.7% con Triple viral, en Fiebre amarilla de 104.6% y en Hepatitis A de 95.2%, según la Secretaría de Salud.

Es importante resaltar el esfuerzo que el Distrito hace en la inclusión de vacunas como la Rotavirus, la Hepatitis A y el Neumococo, que si bien no son parte del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) para Colombia, representan un menor gasto en las familias más necesitadas.

Mortalidad materna, salud sexual y reproductiva

Durante el período 2000 - 2008, la tasa de muertes maternas ha disminuido de manera significativa, pasó de 93 en el 2000 a 37 en 2008. No obstante, la tasa de 48 registrada en 2009 cambia la tendencia positiva que se estaba presentado en la última década y que lideraba el Distrito a nivel nacional. Ver gráfico 24.

Gráfico 24
Tasas de mortalidad materna (100.000 NV)

Fuente: Secretaria de Salud 2009

Si bien el Distrito ha argumentado que el aumento de muertes maternas se debe a los seis casos probables de maternas que fallecieron a causa de la influenza AH1N1 atendidos durante el 2009, estudios de laboratorio y patología liderados por la Secretaría de Salud descartaron parte de esta hipótesis como causa del aumento.

El incremento generalizado de las mujeres hipertensas durante el embarazo, el aumento de los síntomas de enfermedades prevenibles y la falta de control durante la gestación, son señales de un sistema que tiene problemas en la captura y focalización, además demuestra la baja calidad en la prestación de servicios de atención y seguimiento a la población más vulnerable. Teniendo en cuenta que el indicador de mortalidad materna también señala la calidad de los servicios de salud y que el porcentaje de partos atendidos es cercano al 100% (99.66%), cabe resaltar la importancia de que se realice un fortalecimiento de la calidad de la atención en las IPS del Distrito, tanto públicas como privadas.

Métodos de anticoncepción modernos y tradicionales

El número de usuarios de métodos anticonceptivos modernos acumulado del año 2000 al 2009 asciende a 867.442 (93.28%), pero se presenta un muy bajo porcentaje en los métodos de observación de la fecundidad (tradicionales), los cuales cuentan tan sólo con 62.535 nuevos usuarios que representan el 6.7% de la suma total entre métodos modernos y tradicionales, según señala la Secretaría de Salud.

La entidad también considera como métodos modernos el dispositivo intrauterino (DIU), los métodos hormonales, los preservativos (masculinos y femeninos) y los espermicidas. Dentro de los métodos tradicionales de fecundidad se encuentran: el ritmo, sintotérmico, del moco cervical, temperatura basal y de la lactancia materna. Ver gráfico 25.

Gráfico 25
Uso de métodos anticonceptivos modernos y tradicionales 2000-2009

Fuente: Red pública de hospitales de Secretaria Salud

Desde el 2000 los métodos modernos de anticoncepción han sustituido de manera progresiva a los tradicionales; sin embargo, el resultado de embarazos a temprana edad persiste en la población adolescente del Distrito.

Embarazo en niñas adolescentes y mujeres de 16 a 19 años

Durante el 2009 se registraron 561 nacimientos en niñas adolescentes de 10 a 14 años, con una reducción del 4% con relación al 2008 (584 nacimientos). Para mujeres con edades entre 15 y 19 años, se registraron 19.898 nacimientos, es decir, hubo una disminución de 5% con respecto al año inmediatamente anterior (20.837 casos). Ver gráfico 26.

Gráfico 26

Nacidos vivos en mujeres de 15 a 19 años

Fuente: Secretaria de Salud 2009

Nacidos vivos en niñas y adolescentes de 10 a 14 años

Fuente: Secretaria de Salud 2009

Sin embargo, aunque las cifras del total de partos en adolescentes parecen disminuir, al mirar las tasas de fecundidad para estos grupos de edad se puede apreciar una tendencia al aumento en la población de 10 a 14 años, pasando de 1.58 en 2003 a 1.80 en 2009.

Los embarazos en adolescentes evidencian la complejidad estructural de la ciudad, definida desde lo económico, lo social y cultural. Las causas de este fenómeno están asociadas con los estilos, modos y condiciones de vida que se generan y se reproducen al interior de la familia, la comunidad y la sociedad a la que se pertenece.

Según la Secretaría de Salud, un agravante del embarazo en adolescentes, específicamente con relación a las niñas menores de 14 años, lo constituye el abuso sexual que, de acuerdo con el Código Penal Colombiano, es un delito que durante la gestación está asociado a relaciones asimétricas de poder en la edad, posición económica, política y violencia sexual (SDS 2009).

Mortalidad infantil por causas: Enfermedad Diarreica Agua (EDA) e Infección Respiratoria Aguda (IRA)

Las tasa de mortalidad por IRA y EDA han disminuido desde el 2000 hasta el 2009, no sólo en los menores de 5 años por 100.000 habitantes, sino en los menores de 1 año por cada 1.000 nacidos vivos, tal y como se puede observar en las siguientes gráficas. Ver gráfico 27.

Gráfico 27

Tasa de mortalidad en menores de 1 año (1000 NV)

Fuente: Secretaria de Salud 2009

La tasa de mortalidad en menores de 1 año pasó de 12.7 en 2008 a 11.2 en 2009, registrando una variación -11.8% durante el período. El avance en la descontaminación del aire y la potabilidad del agua han incidido en el menor número de muertes en poblaciones vulnerables. Ver gráfico 28.

Gráfico 28

Fuente: Secretaria de Salud 2009

Fuente: Secretaria de Salud 2009

La tasa de mortalidad por enfermedad diarreica aguda en niños pasó de 1,9 en 2008 a 1,0 en 2009 por cada cien mil habitantes, alcanzando así la meta establecida en el Plan de Desarrollo. Con respecto a las infecciones respiratorias agudas se pasó de 19 casos en 2008 a 13 casos en 2009, por lo que se presentó una menor incidencia de muertes por esta causa.

Morbilidad

En un primer intento por analizar la morbilidad[3] , el Programa Bogotá Cómo Vamos presenta las 10 causas de morbilidad más atendidas durante el 2009, las cuales corresponden al 87% del total de las atenciones registradas en la Red Hospitalaria del Distrito[4] .

Los síntomas, signos y afecciones mal definidos es el grupo de enfermedades que mayor número de casos de morbilidad genera, esto puede ser desde un fuerte dolor de cabeza o gripas con altas temperaturas que requieren de adecuada atención y diagnósticos elaborados por especialistas idóneos. Por esto se llama la atención en la necesidad de avanzar de manera más ágil en la redefinición del perfil epidemiológico de la ciudad y tener mejores resultados al respecto. Ver gráfico 29

Gráfico 29

Fuente: Secretaria de Salud 2009

3 Según la Secretaría de Salud la información presentada es la procesada en correspondencia a los datos e información cuya fuente son los Registros Individuales de Prestación de Servicios RIPS (Resolución 3374 de 2000), reportada por los Prestadores de Servicios de Salud. Los criterios de búsqueda para identificación de condición de salud (Diagnóstico), corresponden a criterios CIE- 10, agrupación a tres caracteres. Adicional a lo anterior, se hace claridad en lo siguiente: Los criterios CIE10 para lista tabular de morbilidad, maneja hasta 298 causas. Las sesenta y siete (67) causas externas solicitadas por BCV, excluyen frecuencias diagnosticas importantes que afectan hasta en un 48% la morbilidad general atendida.

4 En total durante el 2009 se llevaron a cabo 1.038.671 atenciones de las cuales 673.930 fueron para mujeres y 364.741 para hombres.

Entre las 10 primeras causas de morbilidad atendidas por la Red Pública Distrital, cabe resaltar la presencia de infecciones respiratorias y enfermedades infecciosas intestinales, aunque es importante anotar la disminución de la mortalidad por estas causas en menores de 5 años. Por otro lado, la diabetes mellitus, las malformaciones congénitas y la hiperplasia de la próstata ocupan los últimos lugares entre las 10 causas de morbilidad atendida. A continuación se presenta el grupo de población por grupo de edad más atendida durante el 2009. Ver gráfico 30.

El grupo poblacional entre 27 y 44 años y el de más de 60 años fueron los más atendidos durante el 2009, mientras que los menores de 1 año, junto con los de 6 a 18 años fueron los menos atendidos por causa de morbilidad.

Gráfico 30
Número de atenciones por grupo de edades más frecuentes en 2009

Fuente: Secretaria de Salud 2009

Esperanza de vida al nacer

La estadística disponible sobre esperanza de vida al nacer durante el período 2005 – 2010 para la población de Bogotá es de 74,57 años en hombres, 79,72 años en mujeres y 77,08 años en ambos sexos, siendo la más alta del país comparado los 32 departamentos de Colombia.

Avances en la Red hospitalaria del Distrito

El Programa Bogotá Cómo Vamos presenta un resumen de los avances de la Red Hospitalaria durante el 2009, tomando como punto de partida la información de la Secretaría de Salud:

• Centro ECOTERAPIA en Sumapaz es un centro de rehabilitación integral para personas con discapacidad mental y habitantes de la calle.

• La nueva sede del hospital Meissen es una obra de 17.000 metros cuadrados, 6 pisos y 285 camas que tuvo una inversión de 64.500 millones de pesos que incluyó la construcción y dotación de equipos.

• El CAMI Trinidad Galán ofrece a los 300 mil habitantes de la localidad servicios de primer nivel de atención como consulta médica ambulatoria, odontología, enfermería, promoción y prevención, Rayos X odontológicos, ecografías, vacunación y 1 sala ERA.

Finanzas de la red pública hospitalaria en el Distrito 2009

Gráfico 31
Total recaudo y compromisos de la red de hospitales distritales en millones de pesos

Fuente: Secretaria de Salud 2009

Gráfico 32

Red pública distrital de hospitales: gasto ejecutado por autorización de giros 2009

Fuente: Secretaria de Hacienda

Otros temas

• Emergencia social: como resultado de la medida al finalizar el primer trimestre del 2010 se le inyectarán más de 250 mil millones de pesos a la salud distrital, de los cuales 223 mil millones de pesos provienen de la liberación de recursos de los contratos de liquidación del régimen subsidiado; los 29 mil millones restantes los otorgará el Gobierno Nacional.

• Cero niños y niñas quemados con pólvora en el 2009. Bogotá Cómo Vamos valora los esfuerzos que en materia de prevención y la actual campaña que ha llevado a cabo la Administración Distrital en el uso, prevención y manipulación de la pólvora por parte de los niños y niñas.

• Salud a su casa y salud al colegio. En este frente se continuó con el mantenimiento y seguimiento de 351 micro territorios "Salud a su Casa".

Recomendaciones

1. Alcanzar el 100% de la cobertura en el régimen subsidiado en salud.

2. Reducir las muertes maternas por falta de control y causas prevenibles durante la gestación y el post parto.

3. Fortalecer los servicios de salud que prestan atención a maternas, especialmente logrando estándares de calidad óptimos que se reflejen en una disminución de la mortalidad materna.

4. Redoblar el esfuerzo en la política de embarazos en niñas adolescentes haciendo mayor énfasis en una educación sexual más efectiva, especialmente en menores de 15 años.

5. Aunar esfuerzos entre Profamilia, la Secretaría de Integración Social, la Secretaría de Educación y el Ministerio de Protección Social para lograr mayor efectividad en la prevención y control de natalidad en niñas y adolescentes.

6. Reducir a cero las muertes prevenibles en menores de un año.

7. La Secretaría de Salud debe publicar qué programas y resultados ha obtenido del perfil epidemiológico de la ciudad y sobre estos qué reorientaciones ha dado a las instituciones distritales.

8. Definir indicadores de eficiencia financiera e impacto de la Red Pública de Hospitales.

CÓMO VAMOS EN EL MERCADO LABORAL Y PENSIONES

En esta parte se hará énfasis en el acceso a un empleo digno y a una pensión durante la vejez -mínimos necesarios que se deben garantizar durante el desarrollo de una vida en sociedad-, teniendo en cuenta que estos aspectos constituyen otro de los activos fundamentales de las personas en ciudades a la vanguardia del desarrollo y la competitividad como Bogotá.

Si bien la generación y permanencia del empleo en una ciudad es responsabilidad tanto de ésta como de una política nacional e internacional, el Programa Bogotá Cómo Vamos, de manera sistemática, ha venido haciendo seguimiento a variables como la tasa de desempleo y empleo con el ánimo de que el Distrito, en términos de resultados, pueda impulsar y desarrollar acciones efectivas en el mercado laboral de manera directa e indirecta. Ver gráfico 33.

Gráfico 33

Tasa de desempleo 2009

Fuente: DANE 2009

Tasa de ocupación 2009

Fuente: DANE 2009

En política de empleo, Bogotá registró en 2001 una tasa de ocupación de 53% -la más alta frente al total nacional- que pasó a 59% en 2009. Aún así, el desempleo pudo mantenerse por encima de la tasa nacional durante el período 2001 – 2005. Luego, durante el período 2006 – 2008, el desempleo de la ciudad se ubicó por debajo del total nacional; sin embargo, los resultados esperados en la generación de nuevos y más empleos durante los últimos dos años pudieron ser posibles debido a la desaceleración económica.

Teniendo en cuenta que aumentó el número de personas sin trabajo durante el 2009 en Bogotá, la tasa de desempleo fue similar a la nacional. En el 2009, el Distrito generó aproximadamente 175.000 empleos, 24.000 más con respecto al 2008. Por otro lado, la ciudad pasó de 340.000 desempleados en 2008 a 436.000 en 2009, por lo que aumento aproximadamente el número de desocupados en 28% respecto al año inmediatamente anterior.

Pensiones

De las 3.419.979 personas ocupadas por cualquier modalidad de contrato en Bogotá, 1.709.990 estaban afiliadas a un fondo de pensiones de jubilación, es decir, el 50% de los contribuyentes cotizarían en un sistema de fondos de pensiones [5]. Sin embargo, al comparar la cobertura en términos de la población económicamente activa, incluyendo ocupados más desempleados, el resultado disminuye a 44%, lo que representa una baja cobertura de potenciales pensionados en Bogotá, ciudad de 7 millones de habitantes.

5 La estructura de cotizantes a fondo de pensiones se calculó con base a la Encuesta de Calidad de Vida 2007.

CÓMO VAMOS EN VIDA Y SEGURIDAD

Los indicadores de Bogotá Cómo Vamos realizan seguimiento al comportamiento de los delitos contra la vida (homicidios, suicidios, muertes accidentales, muertes en accidentes de Tránsito y lesiones personales), los delitos contra el patrimonio (hurto a viviendas, vehículos, residencias, bancos) y al estado y cumplimiento de las metas y proyectos del Plan de Desarrollo relacionados con la seguridad y la convivencia ciudadana durante el 2009.

• Delitos contra la vida

Muertes violentas

Las muertes violentas[6] tuvieron un incremento del 3,3% con respecto al 2009. En total se registraron 2688 casos, de los que el 61,3% corresponden a homicidios (1.646 casos), 19,6% a accidentes de tránsito (528 casos), el 9,6% a muertes accidentales (253 casos) y el 9,4% a suicidios (254 casos). Con relación a este comportamiento se destaca el peso del homicidio como el delito que más afecta el aumento de la tasa de muertes violentas, y la mínima reducción de los otros delitos que componen el indicador.

Gráfico 34
Tasa de muertes violentas por 100.000 HB

Fuente: Secretaria de Gobierno 2009

La población joven fue la más afectada con relación a las muertes violentas. Durante el 2009, el 36% de los homicidios se cometió contra jóvenes entre 16 y 25 años y el 32,6% contra población entre 26 y 35 años.

Es necesario continuar con la construcción de información y el análisis de la relación jóvenes – violencia; es decir, conocer el alcance de esta problemática desde la perspectiva víctima y victimario. Esta información es pertinente para determinar acciones que faciliten el fortalecimiento y la focalización de la política pública de juventud en Bogotá.

Gráfico 35
Tasas de muertes violentas por localidades 2009(100,000 HB)

Fuente: Secretaria de Gobierno 2009

Homicidios

Los homicidios durante el 2009 aumentaron en 12% respecto al año anterior, por lo que la tasa pasó de 20,5 a 22,7 homicidios por cada 100 mil habitantes. Es necesario recordar que la tasa de homicidios en Bogotá mantuvo una tendencia decreciente desde 1995 hasta 2004, entre 2005 y 2006 hubo respectivamente un incremento y una reducción, y desde este último año se han presentado incrementos mínimos pero permanentes, lo que ha consolidado la tendencia al crecimiento de este delito. Ver gráfico 36

6 El indicador de muertes violentas tiene en cuenta el comportamiento de los siguientes delitos: homicidio, muertes en accidentes de tránsito, suicidios y muertes accidentales.

De acuerdo con la información suministrada por la Secretaría de Gobierno, 23,2% de los homicidios obedecen a asuntos de convivencia, los cuales están relacionados con violencia intrafamiliar y conflictos entre barras y pandillas principalmente; 20,5% de los casos están clasificados como asuntos de seguridad ciudadana o delincuencia común, los cuales se asocian en mayor porcentaje a resistencia al atraco; 28,8% se asocia a crimen organizado, principalmente narcotráfico, testaferrato y lavado de activos; el 1,2% se debe a situaciones relacionadas con el conflicto armado; y, finalmente, el 26,2% se encuentra en investigación.

Gráfico 36

Fuente: Secretaria de Gobierno 2009

Esta propuesta de caracterización de los homicidios indica que el 43% de los casos no estaría relacionado con delincuencia organizada sino a factores relacionados con delincuencia común, lo cual requiere estrategias distintas y una gran concienciación de la ciudadanía en estos hechos, en especial en temas de convivencia y tolerancia.

Por otro lado, en la medida que se agilice la identificación de las causas de los homicidios[7] que hoy aparecen como "en investigación", se podrán adelantar más acciones para la reducción de estos delitos.

Con relación al arma utilizada para cometer los homicidios, si bien hemos tenido una reducción en el uso del arma de fuego, su porcentaje es aún alto y sigue creciendo el uso de armas blancas. Ver gráfico 37.

El número de homicidios se incrementó en 14 localidades. Las más afectadas son Kennedy, que pasó de 197 a 244 casos; Suba, que pasó de 123 a 142; y Ciudad Bolívar, que pasó de 217 a 255 homicidios. Dentro de las 6 localidades en las cuales se redujo el número de homicidios vale la pena resaltar a Mártires, que pasó de 92 a 66 casos, y Fontibón, que pasó de 43 a 34. Si se analizan las tasas, el incremento se presentó en trece localidades, mientras que siete presentan una disminución. La información suministrada por la Secretaría de Gobierno también permite ver que 20 UPZ concentran el 41% de los homicidios , dos de las cuales superan las 150 muertes por cada 100.000 habitantes y otra que está por encima de 100.

Gráfico 37

Fuente: CEACSS Centro de Estudio y Analisis en Convivencia Y Seguridad Ciudadana 2009

El reto de las intervenciones especializadas por localidades está en identificar los principales factores asociados al homicidio des-

7 Estas son: Lucero, La Sabana, El Rincón, Patio Bonito, Tibabuyes, Corabastos, Las Cruces, Bosa Central, Bosa Occidental, Ismael Perdomo, Américas, Marco Fidel Suárez, Engativá, Venecia, Diana Turbay, Gran Yomasa, La Gloria, Boyacá Real, las Nieves y Jerusalén

de una perspectiva geográfica, sociológica y criminológica para diseñar y ejecutar acciones de control y prevención que permitan afectar de manera estructural el comportamiento del homicidio en la ciudad.

Por último, es importante resaltar que: I) la tendencia creciente de la inseguridad no sólo se presenta en Bogotá, el crecimiento del homicidio en ciudades como Cali y Medellín fue bastante superior; II) la actual Administración está invirtiendo considerables recursos en seguridad, mucho más que las anteriores administraciones; y III) en este sentido es importante tener una mayor relación entre inversión y resultados, visto desde los indicadores de impacto[8] .

Gráfico 38

Comparativo de tasa de homicidio por localidades 20082009

Fuente casos de homicidio: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Actualización 14 de Enero de 2010, datos susceptibles de variación en consultas posteriores. Población para cálculo de tasa 1999-2004 DANE. Proyecciones Municipales 1985-2016: Total ciudad y DAPD, Subdirección de Desarrollo Social, Area de Desarrollo Humano, estimaciones por localidad a partir del Censo de 1993 y para cálculo de tasa 2005-2008: DANE-SDP Proyecciones de población para Bogotá D.C., por localidades para el periodo 2000-2015 a partir del censo de 2005. Consulta y cálculos: Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana Secretaría de Gobierno.

8 Según la información suministrada por la Secretaría de Gobierno, en el presente periodo hubo un incremento del 115% en los recursos para seguridad. Pasando de 343.818 millones en el periodo pasado a 739.261 millones en el presente gobierno.

Lesiones comunes

Con relación a las fuentes primarias que reportan lesiones personales en Bogotá, es necesario avanzar en un ejercicio que permita analizar todas las variables relacionadas con el comportamiento de este delito, utilizando tanto la información del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses como la que aporta la Policía Nacional, de acuerdo con las cifras de 2009. Lo anterior teniendo en cuenta que la Policía registró una reducción, de 11.480 casos en 2008 a 9.772 en 2009, mientras que para Medicina Legal hubo un incremento de 31.890 a 41.631 en el 2009. Ver gráfico 39.

Gráfico 39

Lesiones personales
comportamiento histórico periodo 2004-2009

Fuente: Instituto de medicina legal y ciencias forenses, Fechas de corte:Enero 4 de 2010
Proceso: Vicepresidencia de gestion civica y social, Direccion de seguridad y convivencia de CCB.

Desde esta perspectiva, el análisis interinstitucional facilitará la mejor comprensión del fenómeno para el diseño de acciones de política pública más eficaces y eficientes con el fin de reducir el comportamiento de este indicador.

Cuadro 8. Indicadores de metas establecidas en el Plan de Desarrollo.

Indicador	Meta plan	Resultado 2008	Resultado 2009
Homicidios	16	20,5	22,7
Muertes en A/T		7,5	7,2
Muertes en A/T*	4,08	5,1	4,5
Suicidios		3,7	3,5
Muertes accidentales		4,2	3,5
Muertes violentas	28	35,8	36,9
Lesiones personales	Reducir en 10%	Reducción 4 %	Incremento del 31%

*Medida por cada 10.000 vehículos

Fuente: CEACSC 2009

• Delitos contra el patrimonio

Los delitos contra el patrimonio registraron una reducción del -7,8%, entre 2008 y 2009. Tanto el hurto a residencias, que pasó de 5.466 a 4.796 casos (-12,3%), como el hurto a bancos, que pasó de 20 a 12 casos (-40%), presentaron reducciones muy significativas. Aunque no deja de ser relevante el incremento del hurto a motos en 42,7% y la reducción marginal del hurto a vehículos que fue del -0,1%. Ver gráfico 40.

Gráfico 40

Fuente: Secretaria de Gobierno 2009

• Planes y Proyectos de Intervención en Seguridad Ciudadana. Gestión local de la seguridad

La Administración Distrital, en cabeza de las Secretarías de Gobierno y Hábitat, y la Policía Nacional, a través de los programas de policía comunitaria, han propuesto el desarrollo de varias iniciativas de gestión de la seguridad en el ámbito local, como por ejemplo: Zonas de Atención Integral, Proyecto Sur de Convivencia, pactos locales de seguridad, zonas seguras y el Plan Cuadrante, entre otras.

Aunque es necesario avanzar en mecanismos de evaluación permanentes sobre los resultados de estos programas, basados en el cumplimiento de los objetivos propuestos, el Programa Bogotá Como Vamos considera prioritario analizar los resultados del programa Zonas de Atención Integral en Seguridad y Convivencia (ZAISCS), como uno de los proyectos de intervención más importantes en la ciudad para reducir los niveles delincuenciales. Este proyecto involucra el desarrollo de acciones interinstitucionales en 31 zonas de alta concentración delictiva, (concentración homicidios 33,3% y de lesiones personales 30,6%) identificadas a través de un ejercicio de georeferenciación que venía desarrollando hace 3 años la Administración y la Policía Metropolitana.

Durante 2009, la Administración intervino 15 de estas zonas con el objetivo de "disminuir los indicadores de violencia y delincuencia a través de la promoción y articulación interinstitucional para la intervención integral en 31 sectores críticos en convivencia y seguridad ciudadana, de tal manera que se favorezca la percepción de seguridad" [9].

Con respecto al balance del comportamiento de los delitos en las zonas intervenidas, el homicidio, el hurto a personas, vehículos, motos y establecimientos de comercio tuvieron incrementos. Las lesiones comunes y el hurto a residencias presentaron reducciones. Las variaciones más sobresalientes fueron las lesiones comunes que descendieron en 12.6% y el hurto a personas que tuvo un incremento del 8.1%. Ver gráfico 41.

Gráfico 41
Zonas críticas 2008-2009

Fuente: Secretaria de Gobierno 2009

9 Informe de la Secretaría de Gobierno sobre las zonas críticas. Febrero de 2010.

Teniendo en cuenta estos resultados, las Zonas de Atención Integral no han obtenido resultados significativos contra el homicidio, objetivo prioritario en la ejecución del proyecto. En este sentido, es necesario fortalecer las acciones operativas que permitan reducir todos los delitos en las zonas de intervención, en particular el homicidio como estrategia efectiva en la reducción de este indicador.

Otros resultados que la administración considera importantes se dieron en la intervención de temas sociales, pero infortunadamente no existen indicadores técnicos para mostrar estos avances; se esperaría que los resultados impacten en los índices de delincuencia en el mediano plazo [10]. De todas formas, llama la atención la eficiencia esperada de esta estrategia, ya que como bien lo establece su objetivo esta dirigida a "disminuir los indicadores de violencia y delincuencia".

Por otro lado, no deja de ser preocupante que la misma institucionalidad reconoce que la mayor dificultad para avanzar más rápidamente en los resultados de las ZAISC es la falta de gestión y coordinación interna entre las distintas entidades del sector. Los informes evidencian contradicciones técnicas y jurídicas en el Fondo de Vigilancia y Seguridad, demoras en la contratación por parte del Fondo y falta de compromiso por parte de las cabezas de las entidades.

Es necesario revisar a fondo por qué un programa tan importante está "enredado por problemas de gestión y coordinación". Es necesario hacer una evaluación de la operación y efectividad de esta intervención ya que no se aprecia suficiente articulación, concurrencia y sinergia entre las entidades Distritales involucradas. El Programa Bogotá Cómo Vamos invita a la Administración a realizar una evaluación del desempeño e impacto de estas iniciativas y a que se corrijan los problemas de coordinación y articulación.

10 Dentro de las intervenciones sociales el informe no muestra con claridad cuáles son las categorías. Son comunes las afirmaciones como atención a "Jóvenes pandilleros, jóvenes en situación de vulnerabilidad, madres cabeza de familia y comunidad en general de la ZAISC intervenidas".Según lo informado por los funcionarios de la Secretaría de Gobierno, en este frente se atienden niños en situación de calle, se adelantan procesos de rehabilitación para jóvenes consumidores, se entregan regales, se desarrollan capacitaciones, etc.

Adicionalmente, la Dirección Nacional de la Policía lanzó a inicios de este año la estrategia Plan Cuadrantes, con componentes de gestión e intervención muy similares al de las ZAISC. Teniendo en cuenta que la estrategia está en proceso de implementación, es prematuro evaluar sus resultados, pero no deja de llamar la atención por qué se implementa un programa nuevo con características similares a las ZAISC cuando éstas estaban en funcionamiento. A pesar de la buena voluntad de los funcionarios, no parece haber una debida articulación entre Cuadrantes y ZAISC.

Otros temas de análisis

Aunque hay diferencias marginales con respecto a las cifras, en general se avanzó en este frente; no se puede perder de vista la necesidad de contar con información confiable. Bogotá Cómo Vamos considera que se debe contar con cifras claras, pero hay otros frentes mucho más estratégicos para desarrollar políticas públicas y acciones contundentes con el fin de mejorar las condiciones de seguridad en la ciudad.

Si bien se han presentado avances en los aspectos relacionados con el fortalecimiento de la capacidad y de los procesos para la judicialización con la inclusión de 100 policías judiciales de la Sijin adicionales en las URI, y con la implementación de programas de capacitación y actualización en los procedimientos de capturas, sin lugar a dudas este es un frente en el que se debe avanzar aún más ya que es necesario aumentar la relación entre capturas y judicialización efectiva.

El fortalecimiento de la justicia local debe ser una prioridad desde una perspectiva de eficacia y eficiencia, como desde un componente de acceso y calidad del servicio que en la actualidad se presta a la ciudadanía. Esta iniciativa debe involucrar un proceso de mejoramiento en el sistema penal, en los servicios relacionados con la solución pacífica de conflictos y del cumplimiento de las normas del Código de Policía de Bogotá, desarrollando así sistemas efectivos de seguimiento y respuesta a los procesos que competen a las autoridades locales.

Es de resaltar que el gobierno distrital y la Policía han avanzado en la identificación de lo que se denomina 'macroestructura' de

la organización de la delincuencia en Bogotá, especialmente con respecto a las variaciones que ha tenido en los últimos años. Este análisis identifica claramente algunas de las tendencias del crimen organizado en la ciudad, su relación con actividades de economía ilegal y lo que comúnmente se denomina microtráfico.

Por último, la Administración ha manifestado que hay un Piso de Cristal que no se puede superar en términos de seguridad, en especial con respecto a los homicidios. Esta hipótesis fue aportada por Bogotá Cómo Vamos en el año 2007 a modo de reflexión sobre el agotamiento de algunos componentes del modelo de seguridad, pero no debe ser utilizada para justificar los resultados sino, por el contrario, debe servir de base para plantear un modelo emergente de seguridad que sea capaz de recoger la compleja y cambiante situación que se está presentando actualmente en la ciudad.

Como se ha podido establecer, esta situación tiene tanto componentes que son resultado de dinámicas delincuenciales -ligadas con los grandes negocios de la ilegalidad en especial el narcotráfico- como componentes de delincuencia relacionados con asuntos de seguridad ciudadana. Sobre esa realidad aún no es claro cuál es ese modelo emergente en seguridad.

Debe ser una prioridad de la Administración Distrital avanzar en la discusión y socialización pública de los contenidos del Plan Integral de Seguridad, como herramienta que permita reordenar y articular la información, los recursos y las acciones que contribuyan a cumplir con las metas sobre seguridad ciudadana, ya que en la actualidad no se evidencian avances. Por consiguiente, se requiere de un esfuerzo adicional en la ejecución efectiva de los proyectos, seguimiento y control a nuevas acciones de impacto y un fortalecimiento de la estrategia interagencial de intervención en la gestión territorial de la seguridad, por lo que es necesario el compromiso y la cooperación de todas las entidades adscritas al sector y un direccionamiento permanente por parte del Alcalde Mayor.

Recomendaciones

1. Socializar, aprobar y ejecutar el Plan Integral de Seguridad.

2. Articular de manera más eficiente la producción de información y diagnóstico con las estrategias, los recursos y los resultados e impactos.

3. Si bien es cierto que la tendencia de homicidios en las grandes ciudades es creciente, también lo es que Bogotá invierte un importante porcentaje de recursos en seguridad que deberían estar más conectados a indicadores de resultados e impactos.

4. Articular de manera más eficiente las distintas iniciativas, estrategias y políticas en ejecución en el territorio.

5. Como quiera que las armas de fuego y las armar blancas son un factor determinante en los homicidios cometidos, se recomienda a la Secretaría de Gobierno y a la Policía Metropolitana de Bogotá intensificar los controles para la confiscación de las armas ilegales, ampliar los programas de restricción obligatoria y voluntaria del porte de armas en aquellas personas que cuentan con salvoconductos y avanzar en estrategias más efectivas para el control y restricción del porte de armas blancas.

6. Bogotá Cómo Vamos evidencia los esfuerzos de la administración por tener una intervención más integral en temas de seguridad y convivencia, pero no se ve con claridad que las estrategias estén teniendo resultado. En ese sentido se recomienda: i) poner en práctica el concepto de seguridad humana tanto en su componente ampliado como en su componente restringido, con una clara articulación entre los dos[11] ; y ii) como quiera que este ejercicio requiere un proceso de intervención interagencial y mucha coordinación, se propone que el tema dependa directamente del despacho del Alcalde Mayor y que reporte resultados sobre indicadores de impacto.

11 De acuerdo con el PNUD el concepto de Seguridad Humana tiene dos enfoques, un enfoque restringido o freedom from fear que hace su énfasis en la seguridad de la integridad física, y uno llamado enfoque ampliada o freedom from want que da cuenta de la seguridad integral física de las personas contemplando temas económicos, sociales y ambientales.

7. Bogotá Cómo Vamos nuevamente convoca a que se desarrolle un ejercicio más articulado entre las instituciones del nivel nacional y distrital, con el fin de lograr economías de escala y mayor efectividad en los resultados.

8. Continuar promoviendo los mecanismos alternativos de solución de conflictos entre los ciudadanos, proponer mecanismos más efectivos para el cumplimiento del Código de Policía y avanzar en estrategias de mediano y largo plazo que involucren propuestas para la prevención de los delitos.

2. HÁBITAT URBANO

La calidad de vida de las personas depende de factores económicos, sociales, ecológicos y culturales, de las condiciones físicas y de las características espaciales de las ciudades, entre otros. La evaluación de Bogotá Cómo Vamos para el Hábitat Urbano recoge las dimensiones de vivienda, servicios públicos, medio ambiente, espacio público y movilidad. Al igual que en los otros anillos, cada una de estas dimensiones tiene categorías e indicadores. Presentaremos a continuación la evolución de este anillo durante el año 2009.

COMO VAMOS EN VIVIENDA

Déficit de vivienda

El primer indicador es el déficit de vivienda en sus dos componentes: cuantitativo y cualitativo. Al respecto, la información más reciente es la Encuesta de Calidad de Vida 2007 donde se reporta un déficit de 145.822 y 162.124 respectivamente. Este es un indicador que, en gran medida, sintetiza los resultados respecto al derecho a la vivienda. Sin embargo, la inexistencia de fuentes de información que evalúen el déficit de vivienda anualmente o de cálculos técnicos aproximados, dificulta que se pueda hacer un seguimiento periódico de estas variables.

Cuadro 9. Déficit de vivienda 2007

Total hogares Bogotá	Déficit cuantitativo	%
1.978.528	145.822	7
Total hogares con déficit	**Déficit cualitativo**	**%**
307.945	162.124	8

Fuente: ECV 2007

Oferta de vivienda

De acuerdo con la información suministrada por la Secretaría de Hábitat, en el año 2009 fueron habilitadas en la ciudad 14.806 viviendas: 8.736 corresponde a Vivienda de Interés Social (VIS) y 6.075 a Vivienda de Interés Prioritario (VIP). Es importante anotar que desde el año pasado la Secretaría ha utilizado varias denominaciones para referirse a la producción de vivienda. El año pasado se reportaba "acompañó e impulsó" [12] la producción de las viviendas, este año utilizan las "viviendas habilitadas" [13]. Por otra parte, el sector privado juega un papel importante en la producción de VIS y VIP, por lo que se debe discriminar cuál es la responsabilidad que cada actor juega en la producción de vivienda para la población pobre.

Más allá de la denominación, Bogotá Cómo Vamos considera importante tener un acuerdo sobre lo que se debe medir para dar cuenta de los avances en la producción de hábitat y en la reducción del déficit.

Cuadro 10. Viviendas construidas por el Distrito, 2008-2009

Localidad	Total Viviendas 2008	Total Viviendas 2009
Kennedy	3.545	5.272
Bosa	6.102	4.793
Suba	1.545	941
Fontibón	1.308	903
Engativá	336	747
Ciudad Bolívar	239	538
Usme	-	516
Usaquén	524	474
Rafael Uribe	64	315
San Cristóbal	286	187
Puente Aranda	-	69
Tunjuelito	90	35
Antonio Nariño		16
Los Mártires	30	-
Total general	**14.069**	**14.806**

Fuente: Secretaria de Hábitat 2009

Intervenciones en la ciudad construida

Con respecto a la producción de vivienda en la ciudad construida, la Administración reporta distintos campos de acción. En general, no existen mayores avances en el cumplimiento de las metas establecidas en el plan de desarrollo, siendo la construcción en sitio propio y el reconocimiento de viviendas en la ciudad los frentes más atrasados con un avance de 1,37% y 8%, respectivamente.

12 Informe de la Secretaría del hábitat a Bogotá Cómo Vamos, marzo de 2009.
13 Informe de la Secretaría del hábitat a Bogotá Cómo Vamos, febrero de 2010.

Si el referente no fuera las metas del Plan de Desarrollo sino el déficit cualitativo (162.124 unidades), se puede observar que el panorama es todavía más complejo. Bogotá Cómo Vamos evidencia que no es claro si efectivamente las intervenciones en la ciudad construida le están apuntando a reducir el déficit cualitativo. Cuando exista la medida de este déficit, se entenderá que debe ser el referente para los mejoramientos cualitativos. La Administración está adelantando acciones desde otros frentes para reducir el déficit cualitativo, lamentablemente no son reportados de manera articulada.

La Secretaría del Hábitat concluye que los trámites de reconocimiento de vivienda con licencias urbanísticas son demorados debido a que estos grupos de población no parecen atractivos para las curadurías urbanas. Una opción que se ha contemplado es que el sector hábitat recupere la función de reconocimiento para que el proceso sea adelantado por alguna de sus entidades y así lograr mayores avances. Bogotá Cómo Vamos considera que esta es una opción acertada y espera que se logre acelerar el cumplimiento de la meta.

Cuadro 11. Metas Plan de Desarrollo en vivienda para ciudad construida, 2008-2009

Denominación	Meta Plan para cuatrienio	Año 2008		Año 2009		Acumulado	
		Logro 2008	% de Avance	Logro 2009	% de Avance	Logro	% de Avance
Titulación de predios.	6.000	948	15,8	2.391	39,85	3339	**56**
Mejoramiento integral de barrios.	150	14	9,33	34	22,67	48	**32**
Mejorar viviendas en condiciones de habitabilidad	8.000	532	6,65	896	11,2	1428	**18**
Mejorar viviendas en condiciones estructurales	2.000	116	5,8	117	5,85	233	**12**
Reconocimiento de viviendas en la ciudad	8.000	320	4	325	4,06	645	**8**
Soluciones de vivienda construidos en sitio propio	6.000	53	0,88	29	0,48	82	**1**

Fuente: Secretaria de Hábitat 2009

Vale la pena destacar la titulación de predios donde se está cumpliendo la meta del plan y el programa de mejoramiento de barrios que, si bien está por debajo del avance esperado, presenta un mayor avance con respecto a otros proyectos.

No se debe perder de vista que el déficit cualitativo es el indicador al que se le debe apuntar. Por tanto, hay que avanzar en la consolidación de un sistema de información que permita cuantificar e identificar las familias que se encuentran en déficit cualitativo, de manera que permita medir el aporte de cada uno de estos programas en la reducción del déficit.

Bogotá Cómo Vamos considera necesario que la Secretaría de Hábitat implemente acciones urgentes para superar las dificultades que se han presentado durante los dos primeros años de gobierno en las intervenciones en la ciudad construida y presente mayores niveles de avance en el período que resta de gobierno.

Subsidios

Desde hace 6 años el Distrito viene entregando subsidios de vivienda, puesto que parte del supuesto que los entregados por el Gobierno Nacional no son suficientes y que es deber del Gobierno Distrital intervenir a través de un subsidio a la demanda. Bogotá Cómo Vamos reconoce la importancia de este instrumento por sus beneficios directos a la población en condición de desplazamiento.

En términos financieros la ciudad destina recursos importantes para estas acciones. En el 2009 fueron más de $10.000 millones en subsidios a población desplazada y más de $61.000 millones en subsidios distritales para vivienda nueva y usada destinado a población pobre.

Cuadro 12. Ejecución presupuestal para la asignación de Subsidio de Vivienda Distrital, 2009

Acción	Año 2009		Año 2009	
	Programado	Ejecutado	Recursos programados	Recursos ejecutados
Asignar subsidios de vivienda a familias desplazadas.	1272	1.066	15.723.150.000	10.382.586.325
Desembolsar subsidios de vivienda a familias desplazadas.	1272	30		354.823.804
Asignar subsidios distritales para vivienda nueva y usada.	6.790	4.921	61.617.370.676	61.240.440.500
Desembolsar subsidios distritales para vivienda nueva y usada.	6.790	92	1.023.687.965	1.004.731.800
Asignar subsidios para mejoramiento de vivienda.	1.695	548	2.181.885.524	2.174.434.400
Desembolsar subsidios para mejoramiento de vivienda.	1.695	0	113.997.359	0

Fuente: Informe Secretaría de Hábitat a BCV 2010.

El gran cuello de botella es lograr que los subsidios asignados se apliquen, es decir, una vez que al beneficiario le sea otorgado el subsidio, pueda hacerlo efectivo con la adquisición del inmueble. Lamentablemente, esa brecha hoy es muy grande. El problema no es el número de trámites para el cierre financiero, sino la complejidad de los mismos para los ciudadanos.

El ahorro programado, el acceso al crédito y la consecución de la vivienda terminan convirtiéndose una cadena de obstáculos para la mayoría de los beneficiarios de los subsidios; tras hacer una lista de chequeo de la ruta crítica entre la asignación y el desembolso del subsidio, las familia comienzan a quedarse en el camino porque no pueden salvar uno o más obstáculos. Algún porcentaje de beneficiaros logran tener el ahorro programado, de estos sólo algunos pueden acceder al crédito, y los que logran estas dos cosas difícilmente encuentran viviendas que se adecuen a sus ingresos. Tanto así que de los 4.921 subsidios asignados en 2009, sólo fueron desembolsados 92, es decir menos del 2%. En el caso de la población desplazada, se asignaron 1.066 subsidios y 30 ejecutados, lo que constituye el 3% de ejecución.

Es evidente que existen dificultades para que las familias hagan efectivo el Subsidio de Vivienda asignado. La Secretaría de Hábitat viene adelantando acciones en la materia, como por ejemplo, la definición de una Ruta Crítica que precisa cada una de las etapas o pasos, la elaboración de un Manual de Procedimientos y el ajuste del Reglamento Operativo.

Cuadro 13. Subsidio de Vivienda Distrital 2009, según beneficiario.

Localidad		Subsidios de vivienda desembolsados	Subsidios para personas desplazadas
No.	Nombre		
4	San Cristóbal	8	3
5	Usme	11	5
6	Tunjuelito	4	2
7	Bosa	15	4
8	Kennedy	14	3
9	Fontibón	-	2
10	Engativá	8	-
11	Suba	4	-
13	Teusaquillo	1	-
16	Puente Aranda	5	-
18	Rafael Uribe Uribe	6	-
19	Ciudad Bolívar	11	10
	Otros no identificados	5	1
	Total	**92**	**30**

Fuente: Secretaría de Hábitat 2009.

Al contrastar los 122 subsidios desembolsados con la magnitud del déficit cuantitativo, se puede afirmar que la política de subsidios está pasando por un momento de crisis; situación que afecta a los ciudadanos más pobres de la ciudad, por lo que es indispensable garantizar que las medidas que se están implementado contribuyan rápidamente a superar los cuellos de botella identificados.

Organizar la oferta y la demanda

Las cifras respecto al avance del Distrito en la asignación de subsidios dejan claro que hay un problema estructural en el diseño de esta estrategia y que se requiere una revisión de su enfoque. Los problemas están asociados a diferentes factores: I) el monto del subsidio puede ser inferior respecto al precio de mercado de las viviendas y II) los bajos ingresos de las familias no les permiten contar con un ahorro programado, requisito fundamental para continuar con el proceso, ni acceder a un crédito bancario, muchas veces por su falta de historial crediticio, otras por reportes en centrales de riesgo. Por último, está la escasa oferta de VIS pero sobre todo de VIP en la ciudad, lo cual termina limitando aún más la aspiración de tener vivienda.

De acuerdo con lo anterior, la ciudad está en un escenario donde los llamados cierres financieros serán cada vez más difíciles y, en consecuencia, los subsidios más difíciles de aplicar.

Para Bogotá Cómo Vamos, el cierre financiero está orientado al producto y no a la obligación de resolverle la necesidad a la familia que ha acudido a este mecanismo. En ese sentido, los impactos no solamente se dan en el bajo desembolso de los subsidios sino en las consecuencias de mayor impacto para la ciudad como un todo.

Una familia pobre que concursa por un subsidio muestra claramente las necesidad que tiene de éste, si no se llega a un desembolso efectivo simplemente tendrá que continuar viviendo en condiciones precarias o en muchos casos acceder a los mercados informales –piratas- de vivienda que se siguen moviendo en Bogotá. Finalmente, para la ciudad será mucho más costoso solucionar los problemas derivados de la ineficacia de esta estrategia, que hacer los ajustes necesarios y establecer las acciones complemen-

tarias para garantizar que los subsidios asignados sean utilizados por las familias. Cabe resaltar que éste no es un problema que se presenta únicamente con la estrategia de subsidios del Gobierno Distrital, ya que ocurre lo mismo con los subsidios nacionales, por lo que el mecanismo en su esencia tiene limitaciones similares.

Existen elementos que están bajo la gobernabilidad de la Administración Distrital y otros que son competencia del nivel nacional y de los privados. En general, el Gobierno de la ciudad tiene un mayor manejo de la producción de suelo urbano y en los ritmos en que se desarrollan los trámites.

Una de las medidas que podría adoptar el Distrito para producir VIS con precios accesibles para las familias con bajos ingresos es reducir el costo de producción de la VIP, subsidiando la producción de suelo urbano con ciertos arreglos contractuales que permitan trasladar esta reducción a los usuarios finales de la VIP.

Por otra parte, hay un gran trabajo por hacer en la organización de la oferta de vivienda, tema en el que sin lugar a dudas se ha avanzado, pero donde persisten retos importantes como articular más lo público y lo privado para que se ofrezcan viviendas dignas, al alcance de las comunidades en condiciones de pobreza de la ciudad. También es necesario que se haga un acompañamiento al beneficiario que permita hacer efectivos los subsidios.

Uno de los puntos clave en los cuales vale la pena avanzar está relacionado con el alfabetismo financiero. Muchas de las oportunidades de las familias pobres que llevan consigo la necesidad de acceder al crédito, se ven truncadas por el inadecuado manejo de una gran variedad de productos y de servicios financieros que les lleva a que sean incluidos en las centrales de riesgo y, por ende, excluidos de productos financieros[14] . En este punto es importante el compromiso del sector privado, especialmente del financiero en ubicar sus productos de manera más acorde con la capacidad de pago de los individuos y en brindar apoyos en la capacitación de los usuarios para que manejen los servicios de una mejor forma.

14 Hoy una persona puede quedar excluido del mercado del crédito, por un reporte de 1.000 o 10.000 pesos por atrasos en pagos de planes de celulares, tarjetas de crédito, tarjetas de almacenes de cadena, créditos de electrodomésticos, etc. Un atraso de este tipo pude enterrar durante años la opción de una familia pobre de tener vivienda.

También es necesario optimizar la calidad de la información respecto a los potenciales compradores de VIP, en particular sobre sus ingresos y condiciones de empleo. Algunos análisis de la Encuesta de Calidad de Vida muestran que el pago de vivienda puede llevar a la reducción de otros consumos sociales, incluso la compra de alimentos. Esto indica que el costo de oportunidad de la propiedad de la vivienda es muy alto y no es soportable para un alto porcentaje de la población bogotana. Hay que realizar mayores investigaciones que reorienten las herramientas y las intervenciones de las entidades distritales y nacionales para ampliar el abanico de opciones que se le presentan a la gente.

Otros temas de avance

La Secretaría de Hábitat reporta avances de gestión en dos frentes que son importantes para hacer más ágil el proceso de construcción y el desarrollo urbano en general. Por un lado, está la Mesa de Soluciones que ayuda a los promotores y constructores de VIS y VIP a agilizar los innumerables trámites de urbanismo que deben adelantar. Por otro lado se encuentra el llamado Trámite Fácil, que pretende optimizar los tiempos y trámites para la producción de vivienda. Es así como se registran importantes avances en las solicitudes de licencias de construcción que, según lo reportado, han pasado de 60 días a un rango entre 20 y 45 días dependiendo de la categoría de la licencia. Es necesario ver en el mediano plazo si efectivamente estas gestiones tienen impacto en el ritmo de producción de VIS y VIP en Bogotá.

Por último, una vez estén vencidos los plazos de la declaratoria de derecho de preferencia [15] a favor de Metrovivienda, dentro del proceso de desarrollos prioritarios, será necesario ver los alcances de las acciones legales y de las gestiones de la Secretaría de Hábitat para que los llamados 'lotes de engorde' le aporten al stock de vivienda de la ciudad y, en especial, en vivienda para la población pobre.

15 En Bogotá existe un importante número de los llamados "lotes de engorde" que no están produciendo y que bien podrían tener desarrollos urbanísticos y especial algunos de ellos podrían ser utilizados para VIS o VIP, en el año 2008 la Administración expidió un Acto Administrativo que establece un plazo para que estos lotes sean desarrollados por sus propietarios, de no ser así la Administración podría intervenirlos. El plazo vence este año.

Recomendaciones

1. Definir e implementar la metodología técnica que permita medir año por año el déficit de VIS y VIP. Por lo anterior, se recomienda incluir este tema dentro de la encuesta multipropósito de la Secretaría de Planeación.

2. La Secretaría de Hábitat debe acelerar los procesos de ejecución de soluciones de vivienda construidas en sitio propio, reconocimiento de viviendas y mejoramiento de viviendas. En especial se debe avanzar en el programa de Mejoramiento Integral de Barrios cuyos resultados en producción de hábitat han sido probados.

3. Es urgente complementar el esquema de subsidios, agilizar la intervención en cada uno de los procesos, pasar del ofrecimiento y asignación del subsidio a la garantía del derecho a la vivienda.

4. Bogotá Cómo Vamos invita nuevamente a la Secretaría de Planeación a que adelante la discusión sobre la revisión del POT de manera conjunta con los municipios circunvecinos del Distrito.

5. Es necesario incrementar la producción de VIP, lo cual requiere un mayor compromiso por parte del sector privado y grandes esfuerzos de la institucionalidad en la reducción de los costos de transacción.

CÓMO VAMOS EN SERVICIOS PÚBLICOS

El acceso a los servicios públicos domiciliarios y el mantenimiento de ambientes sanos en zonas urbanizadas son indispensables para generar calidad de vida en los ciudadanos. Es por ello que el Programa Bogotá Cómo Vamos ha venido realizando un seguimiento sistemático frente al acceso a los servicios públicos de acueducto, saneamiento básico, recolección de basuras, energía y telefonía local, lo que permite registrar cambios en la tasa de cobertura y la calidad de los mismos en la ciudad.

Acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y telefonía fija

El acceso a los servicios de acueducto reportado por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) ha mostrado un avance de 99.69%, teniendo en cuenta que desde el 2004 se han registrado coberturas cercanas al 100%. Ver gráfico 42.

Gráfico 42
Tasa de cobertura legal en acueducto

Fuente: EAAB 2009

Respecto a la cobertura de Alcantarillado Sanitario y Pluvial, se reportaron coberturas de 98.98% y 99.18% respectivamente. Las variaciones presentadas en el caso de Alcantarillado Sanitario muestran un aumento a partir del año 2004 cuando la EAAB alcanzaba un 96% de cobertura que se incrementó a 99% en 2009, por lo que la tasa se mantiene estable. Ver gráfico 43.

De igual manera, para el caso de Alcantarillado Pluvial los aumentos han sido sustanciales, pasó de 89% en 2004 a 96% en 2007. Aunque la cobertura alcanzó casi el 100% en 2009, la ciudad presentó problemas de taponamiento en importantes vías, situación ocasionada por las fuertes lluvias que provocaron el desbordamiento del Río Fucha, lo que afectó gravemente a la localidad de Fontibón en el mes de abril y en octubre a otros lugares de Bogotá como la Avenida Boyacá con calle 13, la carrera 70 con calle 19, la calle 134 con carrera 14, los sectores de Usaquén y el área del Minuto de Dios.

Gráfico 43
Tasa de cobertura legal en alcantarillado sanitario

Fuente: EAAB 2009

Tasa de cobertura legal en alcantarillado pluvial

Fuente: EAAB 2009

La obra que adelanta la EAAB para canalizar el Río Fucha, mostró un avance físico de 89.89% en 2009. Este proyecto, que tiene una inversión de 159 mil millones de pesos, pretende canalizar

las aguas residuales que se arrojan directamente a los ríos Fucha y Tunjuelo que a la vez terminan vertidas en el Río Bogotá. Esto conforma un sistema hídrico dinámico e interdependiente. En la medida que se terminen las obras físicas del Fucha se avanzará en resolver los problemas de alcantarillado pluvial pero sigue pendiente la intervención en el Río Bogotá.

Para el caso del servicio público de energía eléctrica, la tasa de cobertura corresponde al 100% y ha sido constante desde el 2004. Finalmente, para el caso de telefonía fija local, el promedio de cobertura en Bogotá llegó a 91% en el año 2009[16] .

Estas coberturas reportadas muestran el avance de cada una de las empresas para dotar a toda la ciudad de la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Análisis adicionales en Acueducto

Número de suscriptores

Para evaluar el comportamiento del número de suscriptores en el servicio de acueducto y alcantarillado se debe distinguir entre suscriptor y usuario. "El suscriptor es la persona natural o jurídica con la cual se ha celebrado un contrato de condiciones uniformes de servicios públicos; a diferencia de los usuarios que son las personas naturales o jurídicas que se benefician con la prestación de un servicio público, bien como propietario del inmueble en donde este se presta, o como receptor directo del servicio. A este último usuario se le denomina también consumidor"[17].

Para el caso del servicio de acueducto, el número de suscriptores registrados por el Sistema Único de Información de Servicios Públicos -SUI- de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, es de 1.653.899 para el año 2009. En comparación con el año inmediatamente anterior, se encontró a través de este sistema de información que el número de suscriptores fue de 1.608.260. Es decir, de un año a otro se presentó un incremento de 45.639 suscriptores de este servicio en la ciudad, lo que equivalente al 2.8. Ver gráfico 44.

16 Fuente: Secretaría distrital de hábitat 2010
17 Artículo 14, numeral 14.31. Ley 142 de 1994.

Gráfico 44
Total sucriptores alcantarillado 2008-2009

Fuente: SUI 2009

El estrato y el tipo de los 1.653.899 suscriptores del servicio de acueducto es el siguiente:

Gráfico 45
Total suscriptores 2009

Total Suscriptores: 1.653.899

Fuente: SUI 2009

Los estratos con mayor participación de suscriptores en el 2009 fueron los estratos 2 y 3, los cuales abarcan el 62% del total de suscriptores.

Por el contrario, los demás estratos muestran porcentajes menores de participación, como el estrato 1 con 7%, el estrato 4 con 13%, el estrato 5 y 6 con 4% cada uno y entre el comercial, industrial y otros, 10.27%.

Para el servicio de alcantarillado, también se presentó un incremento en el número de suscriptores. El SUI reportó 1.574.675 suscriptores en 2008 y 1.622.898 en 2009, es decir, el aumento de un año a otro fue de 3.1%. Ver gráfico 46.

Gráfico 46
Total sucriptores alcantarillado 2008-2009

Fuente: SUI 2009

El estrato y el tipo de los 1.622.898 suscriptores del servicio de alcantarillado reportados para el año 2009 es el siguiente:

Gráfico 47
Total suscriptores alcantarillado 2009

Fuente: SUI 2009

Los estratos 2 y 3 tienen mayor participación en el número de suscriptores del servicio de alcantarillado con el 63%. Los demás estratos como el 1 tienen una participación de 6%, el estrato 4 de 13%, el estrato 5 de 4% igual que el estrato 6. Entre el Industrial, comercial oficial y otros el porcentaje de participación es de 11%.

Consumo promedio

El comportamiento del consumo promedio de agua presentado en Bogotá evidencia que en el año 2007 los estratos 5 y 6 consumían más metros cúbicos de agua mensual que los demás estratos; sin embargo, para el período 2008 - 2009 se presentó una disminución importante en el consumo por parte de estos estratos. En el 2009, el estrato 5 reportó un consumo de 8.26 metros cúbicos por mes y el estrato 6 de 11,96 metros3. Los bruscos cambios de consumo en estos estratos no dejan de llamar la atención, por lo que se recomienda a la EAAB hacer una revisión para verificar que no haya un problema de registro de la información. Ver gráfico 48.

Gráfico 48
Consumo promedio mensual m3 por estrato 2007-2009

Fuente: EAAB 2009

Al revisar el consumo promedio anual reportado por el SUI durante el período 2007 -2009, también se evidencia una disminución en el consumo de agua por parte de los usuarios: mientras en 2007 en la zona residencial se consumieron en promedio 144.49 m3 al año, durante el 2009 se reportó un consumo promedio de 134.86 m3.

No obstante, las variaciones en los estratos 5 y 6 reportadas por el sistema SUI son más uniformes y corroboran la necesidad de revisar los registros de información. De todas formas, es un avance importarte que la ciudad presente consumos menores de agua en términos de sosteniblidad ambiental. Aunque uno de los aspectos que pudo haber incidido en esta reducción es el costo del servicio, lo que se analizará más adelante.

Gráfico 49
Consumo promedio anual m3 por estrato 2007-2009

Fuente: SUI 2009

Gráfico 50
Consumo promedio anual m 3

Fuente: SUI 2009

Dado que la ciudad ha reportado durante los últimos tres años consumos menores de agua, se hace necesario revisar los costos promedio en las facturas por consumo anual, con el fin de identificar si la relación (consumo promedio – factura promedio) es directamente proporcional. La ciudad debería registrar cambios positivos en el valor de sus facturas debido a los menores consumos por estrato registrados. Este aspecto se analizará teniendo en cuenta los valores de las facturas promedio registrados anualmente por el SUI de la Superintendencia de Servicios Públicos.

Factura promedio

El monto promedio anual facturado por suscriptor durante el periodo 2007-2009 se presenta por estrato, lo que permite analizar la manera en la que aumenta el valor de la factura promedio año tras año en los estratos 1, 4, 5 y 6, mientras que para el estratos 2 y 3 disminuye de la siguiente manera:

Los cambios presentados durante el período 2008 - 2009 en el costo anual de la factura promedio por estrato, evidencia que en el estrato 1 la tasa de crecimiento de un año a otro es de 6.1, mientras que para un estrato alto como el 6 es de 1.2.

Cuadro 14. Factura promedio anual 2007-2009

Factura Promedio Anual						
Años	**Estrato 1**	**Estrato 2**	**Estrato 3**	**Estrato 4**	**Estrato 5**	**Estrato 6**
2007	256.942	293.735	360.012	370.299	703.945	841.281
2008	257.123	280.677	346.794	382.133	717.581	879.458
2009	272.686	282.818	340.054	382.634	722.992	890.398

Fuente: SUI 2009

Estos datos permiten evidenciar que un estrato bajo como el uno, a pesar de registrar menores consumos de agua anual que el estrato seis, presenta incrementos anuales mayores en el valor de la factura en comparación con los estratos altos. Ver gráfico 51.

Gráfico 51
Factura promedio anual 2007-2009

Fuente: SUI 2009

Fuente: SUI 2009

El estrato 3 presentó una disminución en el valor de la factura promedio anual debido a que en el 2009 fueron adoptados por el Concejo de Bogotá, mediante el Acuerdo No. 353 de 2008, factores de subsidios y aportes para incorporar en las tarifas.

Durante el 2009 se presentó un incremento del 14% en el subsidio del servicio de acueducto para el estrato 3, frente al 12% registrado en 2008, por decisión de Concejo de Bogotá y la Administración. Ver gráfico 52.

El monto estimado por factor de subsidios para el estrato 3 en el 2009 asciende a 4.190 millones de pesos. Esta financiación se realizó por incremento en los pagos solidarios y por aportes del Acueducto de Bogotá.

Gráfico 52
Incremento en subsidio servicio de acueducto

Fuente: SUI 2009

De esta manera, el aporte solidario del cargo por consumo del servicio de acueducto del estrato 5 pasó del 50% al 54% y en el estrato 6 pasó del 60% al 64%. Ver gráfico 53.

Gráfico 53
Incremento aporte solidario - consumo acueducto 2009

Fuente: SUI 2009

"Este incremento generó recursos por 2.131 millones de pesos, los restantes 2.059 millones de pesos fueron aportados por el acueducto en el 2009 como resultado del incremento por productividad"[18] .

Así mismo, se presentaron cambios en las tarifas de acueducto y alcantarillado de Bogotá reportados por la EAAB de la siguiente manera: se suspendieron las asignaciones de los recursos del presupuesto Distrital para cubrir los costos de operación de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales -PTAR del Salitre-, por lo que se trasladaron estos costos a las tarifas del servicio de alcantarillado. La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA- aprobó un incremento en la tarifa del servicio de alcantarillado de 61.26 pesos en 2007, equivalentes a 67.24 pesos de 2009.

Esta modificación en el costo de referencia implicó un incremento del 1.5% en las facturas mensuales, es decir, de 236 pesos por mes para una factura típica de estrato 1 y de 1.788 pesos mensuales para una factura típica de estrato 6. Estos incrementos iniciaron a partir de diciembre de 2009.

18 EAAB. Respuesta solicitud programa BCV 2009.

Suspendidos y desconectados del sistema

La ciudad ha presentado un número de casos de suspensiones y desconectados del servicio de la siguiente manera:

Suspensiones del servicio

De acuerdo con la definición de la Superintendencia de Servicios Públicos se entiende por suspensión del servicio la interrupción temporal del mismo por común acuerdo, por interés del servicio (para realizar reparaciones técnica y mantenimientos periódicos), por incumplimiento del contrato de servicios públicos o por otra de las causales previstas en la Ley 142 de 1994, en el Decreto 302 de 2000, en las condiciones uniformes del contrato de servicios públicos y en las demás normas concordantes.

En el 2009 la EAAB reportó que suspendió el servicio a 389.633 usuarios. El comportamiento de estas operaciones se han presentado por año de la siguiente manera:

Gráfico 54
Suspensiones acueducto y alcantarillado 2003- 2009.

Fuente: EAAB 2009

En promedio, durante el período 2003 - 2009, se les suspendió el servicio a 364.168 suscriptores. En comparación con el año 2008, en el 2009 se presentó una disminución de 6.907 suspensiones. Es importante generar una mayor disminución en el número de casos de suspensión anual.

Corte del servicio

De acuerdo con la Superintendencia de Servicios Públicos, se entiende por corte del servicio la interrupción del mismo lo que implica la desconexión o taponamiento de la acometida.

La EAAB cortó el servicio a 16.659 suscriptores durante 2009. Ver gráficos 55.

Gráfico 55
Cortes de acueducto y alcantarillado 2003-2009

Fuente: EAAB 2009

También hubo una disminución notoria en los cortes del servicio de acueducto y alcantarillado, se presentaron 4.321 casos menos que en 2008. En promedio, durante el período 2003 - 2009, se desconectó del servicio a 24.584 usuarios.

Esto demuestra que en 2009 al 24% de los suscriptores les fue suspendido el servicio y al 1% les fue cortado. Es importante resaltar que si bien la EAAB manifiesta que "no cuenta con estadísticas discriminadas para cada una de las razones de corte y suspensión", existe información de percepción registrada en la Encuesta de Calidad de Vida que pone en evidencia como una de las causas los altos costos que podrían representar los servicios públicos para los ciudadanos pobres [19]. Infortunadamente, no es posible revisar el porcentaje de desconectados y suspendidos por falta de pago, por lo que Bogotá Cómo Vamos recomienda que a EAAB producir esta información.

19 La encuesta de percepción ciudadana de Bogotá Cómo Vamos muestra que ante una disminución de los ingresos de los hogares el 32% de las familias sacrifican el pago de servicios públicos, al preguntarles por cuál es el servicio que deja de pagar el 40% afirma que lo primero que deja de pagar es el servicio de acueducto y alcantarillado.

Tarifa comparada

Para diciembre de 2009, Bogotá registró tarifas más elevadas, en comparación con el resto del país en los estratos 1 al 6, en consumo básico de agua puesto que llegó a 20 m3 (exceptuando el caso de Cartagena en donde es más costoso el estrato 1 que en Bogotá). A continuación se presenta la información comparada en 5 ciudades incluida Bogotá.

La encuesta de capacidad de pago de los hogares en Bogotá, realizada por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo –CID- de la Universidad Nacional contratada por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital en el 2004 [20], demostró que los hogares de menor ingreso tienen una mayor participación en el gasto por pago de servicios públicos a diferencia de los estratos altos quienes destinan la mitad del porcentaje para el mismo fin. Lo anterior deja en evidencia que, aunque el modelo es solidario ya que los estratos altos subsidian a los bajos, no es suficiente teniendo en cuenta que la capacidad adquisitiva de un estrato bajo se ve disminuida por la proporción del gasto en servicios públicos en Bogotá.

Gráfico 56
Tarifas de acueducto - consumo básico hasta 20m3
diciembre 2009

Fuente: EAAB 2009

Cuadro 15.
Participacion porcentual del gasto en servicios publicos por estratos en bogota

Estrato	1997	2004
1	4	11
2	5	10
3	5	9
4	5	5
5	5	5
6	7	5
Total	5	7

Esta información se corrobora con los cálculos elaborados por el Informe de Desarrollo Humano para Bogotá, donde se muestra que en el año 2007 la participación porcentual de los servicios públicos en el gasto de los hogares más pobres duplica lo registrado en los hogares más pudientes[21] .

Cuadro 16. Estructura de consumo por deciles: participación porcentual del gasto destinado a bienes y servicios en el ingreso 2007

Decil	Salud	Educ.	Transp.	Alimen. y vest.	Vivivenda	Serv. Públ.	Cultura y otros	Total
1	10,1	8,4	9,0	33,5	24,7	10,0	4,4	100
2	8,6	7,0	10,3	37,8	22,3	9,1	4,9	100
3	9,3	7,9	12,0	35,5	20,8	9,0	5,6	100
4	12,1	8,1	9,7	37,4	17,5	8,8	6,5	100
5	12,0	7,8	12,7	34,8	17,4	8,6	6,7	100
6	13,9	8,9	11,0	36,0	13,3	8,7	8,3	100
7	13,2	10,2	11,1	32,7	15,2	8,1	9,6	100
8	14,3	9,1	12,4	30,7	14,4	7,5	11,6	100
9	14,8	11,0	13,6	26,7	14,2	6,6	13,3	100
10	17,7	10,4	13,4	20,5	16,0	5,5	16,4	100

Fuente: Cálculos IDH-Bogotá a partir de la EVC 2007

Aunque la anterior referencia no necesariamente está evaluando lo sucedido durante el 2009, sí presenta un análisis importante de la tendencia de los gastos en las familias bogotanas y debería ser un referente para que, en el mediano plazo, en los deciles inferiores se reduzcan los porcentajes dedicados a gastos sociales; en este punto los gobiernos Distrital y Nacional tienen posibilidad de acción. Bogotá Cómo Vamos considera

20 Universidad Nacional de Colombia. Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID. Departamento Administrativo de Planeación Distrital DADEP 2004. La Equidad en las Tarifas de los Servicios Públicos y su Impacto en la Capacidad de Pago de los Hogares en Bogotá.

21 PNUD Colombia (2008). Bogotá una apuesta para Colombia. Informe de Desarrollo Humano 2008

que esta es una buena medida en el mediano plazo para ver saber hasta dónde se está haciendo efectivo el Estado Social de Derecho que permanentemente se pregona desde distintos niveles de gobierno.

Índice de agua no contabilizada

El IANC como uno de los principales indicadores de la operación de los sistemas de acueducto, refleja la eficiencia en la gestión comercial del prestador y la eficiencia técnica como parte fundamental de la gestión del recurso hídrico.

Para reducir el IANC, la EAAB reportó que ha implementado el Índice de Pérdidas por Usuario Facturado IPUF, medido como el volumen de metros cúbicos mes por usuario facturado, el cual pasó de 8.60 en 2008 a 8.32 en 2009.

Cuadro 17. Índice de Agua no Contabilizada

Años	2005	2006	2007	2008	2009
IANC%	36,76%	36,76%	35,00%	36,40%	36,58%

Cuadro 18. Índice de Pérdidas por Usuario Facturado

Años	2005	2006	2007	2008	2009
IPUF	8,84	8,84	8,33	8,6	8,32

Es importante que la EAAB acuerde con el Sistema de Regulación la forma de medir la racionalidad y efectividad en el control de pérdidas del sistema de acueducto.

Aseo y reciclaje en la ciudad

En Bogotá, la prestación del servicio público de aseo consiste en la recolección de residuos principalmente sólidos y las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de estos residuos. Desde hace más de dos décadas este proceso se desarrolla de manera indirecta, es decir, el Distrito adjudica la prestación de este servicio a través de una licitación a privados que se encarga de hacer la operación. Actualmente, los puntos centrales para el buen funcionamiento del servicio de recolección de basura están en el sistema de recolección y en la disposición de los mismos.

Bogotá, como ciudad capital, representa el 81,7% de la producción total de residuos del departamento de Cundinamarca, es decir, 7.482 toneladas al día que son llevadas al relleno sanitario Doña Juana. Este es el relleno sanitario más grande del Departamento de Cundinamarca ya que recibe los residuos de 6 municipios con un promedio de 7.493,4 toneladas al día, es decir, el 81,8% de la producción departamental. A pesar de que terminó su vida útil el 30 de septiembre de 2007, en este momento se optimiza su capacidad [22].

Paralelamente, desde hace dos años, se vienen desarrollando acciones en reciclaje por parte de la Administración Distrital. Durante el 2009, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos –UAESP- reportó a través de la información producida por la Secretaría de Hábitat, un total de 2.103.706 toneladas de basura recolectadas en la ciudad, de las cuales 315,51 toneladas fueron recicladas. Ver gráfico 57

Se puede observar que es casi nula la proporción de basura reciclada frente a la recolectada en el año. Durante el 2009, del total de basura producida por la ciudad, se recicló -a través del parque de reciclaje- un 0.015%.

En este punto es necesario analizar en detalle por qué no se avanza en este frente tan crucial para la sostenibilidad de la ciudad. Aunque es necesario revisar la eficiencia del parque de reciclaje y la demora en la entrada en funcionamiento de otros parques como se había anunciado, el gran escollo para avanzar de manera más rápida en el reciclaje está en la estructuración del negocio de la basura en Bogotá.

22 Situación de la Disposición Final de Residuos Sólidos en Colombia – Diagnostico 2009 Samuel Alfonso Forero, María del Pilar Ochoa, Profesionales Dirección Técnica de Gestión de Aseo.

Gráfico 57
Toneladas de basura recolectada y reciclada 2009

Fuente: Secretaría de Hábitat 2009

Efectivamente, una de las principales razones por las cuales el manejo de los residuos no ha tenido el resultado esperado, es por el actual esquema bajo el que opera este servicio público en el país, puesto que se enfoca más en remunerar por transportar la basura y finalmente acumularla en un relleno sanitario, que en aprovechar y disponer adecuadamente de su uso final.

El actual esquema no presenta suficientes incentivos para que tanto las familias como las empresas sean más dinámicos en los procesos de reciclaje y, además, deja por fuera a las personas que de manera informal han venido ejerciendo esta tarea durante décadas en Bogotá.

A lo anterior se suma la falta de responsabilidad ciudadana frente al manejo de las basuras. A pesar de la normatividad, muchos ciudadanos y establecimientos comerciales siguen dejando la basura en sitios y horas inadecuadas, deteriorando tanto el espacio público como el medio ambiente.

Estas situaciones han generado una problemática entorno frente al tema de aseo y basuras que no ha sido resuelta. Por tanto, Bogotá Cómo Vamos en la evaluación de calidad de vida 2009 quiere mostrar el panorama de aseo en la ciudad por el impacto que tiene en el bienestar de los ciudadanos y en el hábitat urbano.

Bolsa general del esquema

Otro tema importante para analizar es el manejo de la Bolsa General del Esquema del Servicio de Aseo. En esta bolsa entran todos los pagos realizados por los usuarios como contraprestación al servicio de aseo en la ciudad. Según el reporte de la UAESP, los recursos que a 31 de diciembre de 2009 se encuentran disponibles en la bolsa, bajo la figura de áreas de servicio exclusivo existente en Bogotá, son de 63.972.600.406 pesos.

Llama la atención la cantidad de recursos que tiene la Bolsa. La Contraloría de Bogotá a través de los resultados que arrojó una auditoria gubernamental con enfoque integral realizada en 2009, afirmó que el régimen tarifario por la prestación de los servicios domiciliarios está afectando a los usuarios en la ciudad.

El análisis adelantado por la Contraloría evidencia que debido al "incremento en las tarifas de aseo aprobado en el 2001 por la CRA, las tarifas han sido superiores a los costos reales que demandan los factores productivos que intervienen en la prestación del servicio en la ciudad".

Esto ha generado que en la Bolsa se presenten grandes excedentes, ya que los pagos que han venido realizando los usuarios son mayores a la remuneración que reciben los prestadores por el servicio.

El problema no es que se generen excedentes, sino que el sentido de la bolsa es recaudar y hacer pagos, más no administrar recursos. Por consiguiente, los recursos de la bolsa deberían destinarse prioritariamente a mantener el equilibrio y, en el determinado caso que los excedentes crezcan, la decisión más equitativa es que se subsidie parte del servicio de los estratos menos pudientes. La Contraloría llega a concluir que los excedentes de la bolsa podrían alcanzar para generar una reducción de las tarifas de hasta un 12,94% [23]. De ser esto así, uno de los temas centrales a definir dentro del nuevo esquema es cómo lograr que estos descuentos se hagan efectivos.

23 Pronunciamiento de la Contraloría de Bogotá hacia la UAESP. Enero de 2010.

Análisis

Es importante encontrar una alternativa al Relleno Sanitario, ya que ha sido "optimizado" varias veces pero de acuerdo con las decisiones tomadas por la Administración y la CAR el año pasado, el relleno está llegando al tope de su vida útil, lo que pone a la ciudad frente a la necesidad de concretar una alternativa en el mediano plazo.

A pesar de que durante varios años se ha planteado esta necesidad, la UAESP reportó que sólo hasta junio de 2010 se adelantará la contratación de un estudio cuya versión preliminar del objeto es "la identificación de alternativas viables (técnica, económica, social, ambiental y financieramente) que contemplen sistemas regionales de manejo integral de residuos sólidos (aprovechamiento, tratamiento y disposición final) que integren al Distrito Capital con municipios de Cundinamarca y sistemas que solucionen la problemática de manejo de residuos en los municipios de Cundinamarca". Bogotá Cómo Vamos espera que este estudio contemple opciones diferentes a transportar y amontonar la basura, como se hace en otras partes del mundo.

Por otro lado, la cuidad está a puertas de iniciar un nuevo proceso licitatorio para la recolección de basuras. Si bien es cierto que el proceso tendrá que regirse por la normatividad nacional existente, este año se dará una revisión del marco regulatorio de aseo, lo cual puede ser una importante oportunidad para que el Distrito lidere una discusión que contribuya a construir una visión del manejo de las basuras, pensando más en el impacto al medio ambiente, en un modelo productivo incluyente y en la reducción de los costos para los usuarios, antes que volver al viejo esquema de pagar caro para que se transporte y se acumule la basura. Esto debería llevar a repensar los términos de la próxima licitación con el fin de avanzar en un sistema sostenible y eficiente de transformación de residuos.

En este mismo sentido, y teniendo en cuenta los importantes recursos que maneja hoy la Bolsa general del esquema de servicio, podría pensarse en la opción de usar parte de esos recursos para subsidiar estratos bajos, para avanzar en programas efectivos de cultura ciudadana y/o para vincular más familias recicladoras a los procesos actuales.

Recomendaciones

1. Como quiera que los gastos administrativos de la EAAB son financiados por el cargo fijo de la tarifa, se recomienda una revisión de los mismos con miras a una reducción del cargo fijo en los estratos más bajos.

2. En el mediano plazo se debe resolver la tensión que se presenta entre tener una empresa sostenible y confiable y tener tarifas acordes con la situación económica y la capacidad de pago de las familias, en especial de las más pobres, teniendo en cuenta, tal como se ha mostrado, que los estratos más bajos destinan una mayor parte de sus ingresos a el pago de los servicios públicos. Esta definición es importante máxime cuando la Corte Constitucional ha abierto la discusión sobre la necesidad de garantizar el mínimo vital gratuito universal de 12 metros cúbicos al mes.

3. La ciudad debe contar, antes de que se termine el presente gobierno, con una alternativa para el relleno sanitario de doña Juana una vez que termine su vida útil.

4. Bogotá debe liderar la discusión del marco regulatorio de aseo para que avance en un esquema más sostenible.

5. La próxima licitación de barrido y recolección debe estar construida sobre unos términos que privilegien la sostenibilidad, el uso de tecnología, el reciclaje, el aprovechamiento productivo de los desechos sólidos y la inclusión de la población que hoy se dedica al reciclaje.

6. Presentar resultados de impacto del programa Amor por Bogotá en los componentes que tengan relación con cultura ciudadana, específicamente en el tema de reciclaje y en el manejo responsable de residuos sólidos.

CÓMO VAMOS EN MEDIO AMBIENTE

El indicador del Programa Bogotá 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, la cobertura de zonas verdes y árboles por hectárea. En esta oportunidad, desde la Secretaría Distrital de Ambiente, se tiene un indicador compuesto de seguimiento y evaluación a la calidad hídrica. Así mismo, desde los Cómo Vamos se intenta ampliar un poco más el portafolio de indicadores en reciclaje y contaminación visual y sonora.

Cuadro 19. Indicadores de medio ambiente

Dimensión	Categorías
Medio ambiente	Calidad del aire
	Calidad del agua
	reciclaje
	Áreas verdes accesibles
	Contaminación visual y sonora

Calidad del aire

Desde el año 2000, Bogotá Cómo Vamos 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).

Teniendo en cuenta que después de varios años de insistencia Ecopetrol mejoró la calidad del diesel, durante el 2009 Bogotá pudo cumplir con la norma nacional. También se redujo el nivel de concentración media de PM10 en 12 µg/m3, registrando una disminución de -19%, pero los niveles de concentración aún están por encima del valor límite establecido internacionalmente. De hecho, se registró un nivel de concentración de PM10 de 55 µg/m3 y el límite internacional se establece en 50 µg/m3. Ver gráfico 58.

Gráfico 58

Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente 2009

En la gráfica 59 se presentan los promedios de PM10 por estación. Bogotá Cómo Vamos muestra su preocupación por las que tienen representatividad mayor al 75%. Por ejemplo, en la estación de Fontibón, Suba, Kennedy y Carvajal el nivel de concentración supera el límite internacional ya que registran niveles de 58 a 92 PM10.

Gráfico 59

Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente 2009

Durante el 2009, se presentaron 17 días con excedencias de material particulado - lo que evidencia una reducción de 75 días con respecto a la línea base 2007- superando así la meta programada de 59 días en la medición.

Índice de calidad hídrica de Bogotá

Desde la Secretaría Distrital de Ambiente se ha adelantado un estudio para determinar el mejor indicador para representar la calidad ambiental de los ríos de la ciudad, teniendo en cuenta el monitoreo realizado en cada uno de ellos y las series históricas de comportamiento suministradas por la Red Hídrica de Bogotá. Este índice fue desarrollado en 1997 y se basa en una fórmula determinada por el British Columbia Ministry of Environment Lands and Parks que permite evaluar la calidad hídrica por categorías en una escala de 0 a 100, donde 0 es de mala calidad y 100 es excelente.

Cuadro 20.

Intervalos de calidad hídrica	
95 a 100	Excelente
80 a 94	Buena
65 a 79	Aceptable
45 a 64	Marginal
0 a 44	Pobre

Según la Secretaría Distrital de Ambiente, el índice permite fijar las variables específicas, la normatividad y el periodo evaluado, dando la posibilidad de calcularlo con las necesidades propias de la ciudad. En Bogotá, el índice toma como referencia la resolución No. 5731 de 2008 por la cual se deroga la Resolución 1813 de 2006 y se adoptan nuevos objetivos de calidad para los Ríos Salitre, Fucha, Tunjuelo y Torca, evaluando todos los parámetros establecidos en dicha resolución que corresponden a Demanda Biológica de Oxigeno (DBO5), Demanda Química de Oxigeno (DQO), Oxigeno Disuelto (OD), Nitrógeno Total (N Total), Fósforo total (P Total), Sólidos Suspendidos Totales (SST), Grasas y Aceites (A y G), Coliformes Fecales (E Coli), Potencial de Hidrogeno (PH) y Sustancias Activas al Azul de Metileno (SAAM).

El Plan de Desarrollo Bogotá Positiva 2008-2012 determinó como meta de ciudad aumentar a 65 el índice de calidad de agua en 38 Km de río de área urbana, partiendo de una calificación inferior a 40. En el 2009, pasaron a calidad mejorada 7,27 kilómetros de río, según la Secretaría de Hábitat, es decir, en dos años y medio de gestión, el porcentaje de cumplimiento alcanza el 19% de eficacia en descontaminación y recuperación hídrica.

En promedio, el resultado del indicador de calidad hídrica en los siguientes ríos de Bogotá pasó de 51 en 2008 a 56 en 2009, manteniéndose en el nivel de categoría marginal del índice internacional:

Cuadro 21

Rios	Índice de Calidad Hídrica		
	2007-2008	2008- 2009	%
Salitre	43	54	27
Tunjuelo	40	47	16
Fucha	52	56	8
Torca	68	67	-1

Como se puede observar, el Río Salitre tuvo la mayor variación positiva en el aumento de la calidad del agua con 27%, le siguen en su orden el Río Tunjuelo (16%), el Río Fucha (8%) y el Río Torca con la menor variación (-1%). Ver gráficos 60.

Gráfico 60
Índice de calidad hídrica 2007 -2008-2009

Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente 2009. Cáculos de BCV.

Áreas verdes accesibles a los ciudadanos

La disponibilidad de zonas verdes accesibles a los ciudadanos es medida en términos de metros cuadrados por habitante. En Bogotá no se incluyen las áreas correspondientes a los cerros orientales. El Instituto Distrital de Recreación y Deporte –IDRD- calcula las áreas verdes por habitante a través de parques públi-

cos en la escala de metropolitanos, zonales, vecinales, bolsillo y uno regional. Ver gráfico 61.

Gráfico 61
Área verde por habitante en Bogotá M 2/hb

Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente 2009. Cáculos de BCV.

La información suministrada por la Secretaría Distrital de Ambiente y el IDRD reportó un aumento de 0.2 M2/Habitante en 2009 con relación al 2008. El número promedio de árboles disponibles por cada hectárea de la ciudad mantiene la misma tendencia. En 2009 la Secretaria y el Jardín Botánico reportaron un leve incremento de 31.25 en el número de árboles por hectárea. Las localidades que cuentan con un menor porcentaje de áreas verdes por habitantes son: Kennedy, Antonio Nariño, Rafael Uribe Uribe, Ciudad Bolívar, Los Mártires, Bosa y La Candelaria. Ver gráfico 62.

Gráfico 62
Área verde por habitantes por localidades 2009

Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente 2009. Cáculos de BCV.

En los últimos 7 años el número de árboles por hectáreas ha aumentado, en promedio, en un 10%, pasó 18 unidades por hectárea en 2003 a 31 en 2009. Las localidades que contaron con una menor cantidad de árboles en 2009 fueron las mismas del 2008: Los Mártires, Bosa, Ciudad Bolívar, Antonio Nariño y Fontibón. Ver grafico 63.

Gráfico 63
Número de árboles por héctareas y localidad 2009

Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente 2009.

A pesar de los esfuerzos liderados por el Jardín Botánico durante la vigencia 2009, el programa Bogotá Cómo Vamos no logra evidenciar cuáles son los resultados que en términos de focalización de la política ambiental sectorial se tiene en las localidades con menor plantación de árboles.

Es importante, para llevar un mejor control y monitoreo de los avances en zonas verdes y arbolado, que se integren al Sistema de Información de Gestión del Arbolado Urbano –SIGAU- el Jardín Botánico y el Sistema de Información Ambiental –SIA- de la Secretaría Distrital de Ambiente.

Contaminación visual y sonora

Los resultados que se reflejan en la gráfica 64 indican las localidades donde la contaminación visual fue un gran problema durante 2009. Algunos sectores como Chapinero, Kennedy, Usaquén, Puente Aranda, Fontibón, Engativá y Santafé, entre otros, están relacionados con actividades propias del comercio en Bogotá. Ver gráfico 64.

El programa Bogotá Cómo Vamos destaca los avances que la Secretaría Distrital de Ambiente realizó en 2009 con respecto a la información y los controles en materia de contaminación sonora y visual. Las acciones complementarias como las capacitaciones a los comerciantes en asocio con otras entidades locales del Distrito y el sector privado, es el valor agregado que, en términos de resultado, deben reflejarse en menores tasas de contaminación para Bogotá.

Gráfico 64
Publicidad exterior visual medida en M 2

Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente 2009

En este sentido, y con el ánimo de aumentar el control publicitario en otros frentes, la Secretaría desde mayo de 2008 identificó 1069 vallas publicitarias de las cuales sólo 57 estaban registradas de manera legal. De la misma manera, se han venido aunando esfuerzos de descontaminación de publicidad exterior visual al interior de empresas comerciales y espacios públicos, lo que ha generado el desmantelamiento de 50.000 M2 de publicidad ilegal durante 2009. (Secretaría distrital de ambiente 2009).

Contaminación sonora

El alto índice de contaminación sonora de la ciudad se encuentra identificado en corredores de alto flujo vehicular y en las localidades en donde se han desarrollado distintos mapas de ruido (Secretaría Distrital de Ambiente 2009). Ver gráfico 65.

Las vías que presentan mayor impacto de ruido, a lo largo de su recorrido, han superado el límite internacional permitido (55 decibeles –dB-) en 21dB, tal y como se muestra en el cuadro 22.

Gráfico 65
Línea base de ruido generado por el tránsito vehicular medido en decibeles 2009

Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente 2009

Cuadro 22. Vías de mayor impacto de ruido en Bogotá

Vía	DB
Av. Ciudad de Cali	78.5dB
Avenida Carrera 30	77.1dB
Avenida Boyacá	76.9dB
Avenida Calle 13	76.6dB
Avenida Carrera 68	76.3 dB

Estas vías se caracterizan por presentar un flujo vehicular combinado entre colectivos, buses, busetas, carga y particular; además, mantiene actividades relacionadas con la industria y el comercio de la ciudad. (Secretaría Distrital de Ambiente 2009).

Otros frentes importantes de avance están relacionados con la ampliación de la capacidad sansionatoria frente a contravenciones y delitos ambientales, así como el trabajo con el parque ecoeficiente de San Benito.

Recomendaciones:

1. Es muy importante para la ciudad y sus habitantes que Ecopetrol continúe 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. El costo de la medida es marginal frente al beneficio de instalaciones de tecnología de emisión.

2. Para los ríos urbanos es importante medir la calidad hídrica de sus aguas apostando por una mejor calidad de los Ríos Salitre, Fucha, Tunjuelo y Torca; sin embargo, Bogotá Cómo Vamos recomienda retomar y aunar esfuerzos con la CAR, la EAAB y otras entidades nacionales y departamentales para recuperar el Río Bogotá.

3. La Secretaría de Ambiente y el Jardín Botánico deben avanzar en la arborización y producción de zonas verdes en Los Mártires, Bosa, La Candelaria, Ciudad Bolívar, Antonio Nariño y Fontibón.

4. Las Alcaldías locales y la Secretaría Distrital de Ambiente deben mostrar los resultados concretos en cuanto a los mapas de ruidos y su mitigación. De la misma forma, con respecto a la contaminación visual, si bien la identificación de la publicidad es un primer paso, localidades como Santa Fe, Chapinero y Engativá, entre otras, deben ser objetivo de atención por parte de la Secretaría Distrital de Ambiente.

5. Es importante que la Secretaría de Ambiente, en el marco de la reforma del código de construcción, logre incluir elementos que lleven a la promoción de la construcción sostenible y el ecourbanismo en la ciudad. De hecho, las empresas constructoras podrían incluir más elementos amigables con el medio ambiente.

CÓMO VAMOS EN ESPACIO PÚBLICO

Del uso y del manejo del espacio público depende en gran medida que la ciudad se convierta en un escenario propio para el desarrollo, la democracia y la inclusión; o por el contrario, se deje llevar por la anarquía. En el espacio público se dan las interacciones propias de la vida urbana como la identificación social, el contacto entre la gente y la expresión comunitaria.

La administración pública es responsable del manejo del espacio público y del dominio del suelo; por tanto, debe garantizar la accesibilidad de todos los ciudadanos y fijar las condiciones de utilización y realización de actividades dentro del mismo. Todo ello sin olvidar que la ciudadanía, como beneficiaria, debe contribuir a cuidar y dar un uso adecuado al espacio público.

Espacio público restituido voluntariamente

Para el 2009, la Defensoría del Espacio Público reportó 137 solicitudes ciudadanas con respecto a restituciones voluntarias de espacio público en Bogotá, por lo que se restituyeron 220.759 metros cuadrados. Ver gráfico 66.

Gráfico 66

Espacio recuperado en m2 en 2009

Fuente: Defensoria del Espacio Público 2009

Así mismo, el IDU reportó la construcción de 125.728,58 metros cuadrados de espacio público, el mantenimiento de 776.064,87 metros2 y la construcción de nueve puentes peatonales durante el 2009. En el gráfico 67 se puede contrastar esta información con la meta cuatrienio.

Gráfico 67

Construcción de espacio público m^2

Fuente: IDU 2009

Mantenimiento de espacio público m^2

Fuente: IDU 2009

Fuente: IDU 2009

Construcción de puentes peatonales

Fuente: IDU 2009

Porcentaje de eficacia frente la meta	2009
Construcción de espacio público	42,05%
Construcción de puentes peatonales	27,27%
Mantenimiento de espacio público	22,70%

Fuente: IDU 2009

Frente al manejo del espacio público en la ciudad, Bogotá Cómo Vamos no se explica cómo existiendo un Plan Maestro de Espacio Público, adoptado mediante el Decreto 215 de 2005, se tengan tan deficientes resultados después de cinco años de estar aprobada la norma. El Plan contiene ciertos programas y metas a mediano y largo plazo sobre las cuales valdría la pena que la Administración presentara un balance.

Por otro lado, las condiciones del espacio público siguen igual que antes de la expedición del Plan Maestro. Así mismo, varias instituciones públicas trabajan en la producción, gestión y control del espacio público, aspecto que dificulta el alcance de cada una de ellas y una coordinación articulada para su gestión. Tampoco existe un sistema de información integrado que permita homogeneizar la información sobre el espacio público de la ciudad. Las entidades manejan cifras distintas, metodologías diversas de intervención y, muchas veces, recursos insuficientes; aspectos que pueden incidir en los bajos niveles de gobernabilidad que tiene el espacio público.

Uno de los más claros ejemplos del incumplimiento del Plan Maestro está relacionado con el Sistema de la Red Pública de Prestación de Servicio al Usuario del Espacio Público, más conocido como la REDEP, ya que los kioscos y los puntos de encuentro -parte fundamental del sistema- han perdido su objetivo inicial que es ofrecer productos para la venta en el espacio público, articulado a una red de distribución y no para almacenar mercancías.

Los kioscos y los puntos de encuentro cuentan con una alta presencia de ventas callejeras en su entorno inmediato, de tal manera que algunos de los vendedores que prestan sus servicios en los kioscos no tienen otra opción que almacenar allí sus productos y volver a salir a la calle, puesto que tienen que ser competitivos con los vendedores ambulantes.

Si bien es cierto que las ventas callejeras obedecen, en gran medida, a problemas económicos, de desplazamiento y a la falta de oportunidades, esto no puede ser obstáculo para que se adelanten controles o acciones de recuperación del espacio público. En particular son preocupantes, por un lado, las condiciones de higiene y la manipulación de alimentos que se venden en la calle; y por el otro, los problemas de ilegalidad que genera la distribución de mercancía pirata o de contrabando.

También preocupa la invasión del espacio público por parte de vehículos, en lo cual se nota un gran relajamiento por parte de las autoridades y el abuso por parte de un gran número de conductores.

Si bien la Administración Distrital tiene la mayor responsabilidad frente al manejo del espacio público, la ciudadanía también juega un papel importante como receptora de este espacio esencial, por ello es necesario que tenga disciplina y conciencia para cuidarlo y darle un uso adecuado con miras a su mantenimiento y sostenibilidad.

La Defensoría del Espacio Público implementó durante el 2009 diferentes procesos pedagógicos que pretenden inculcar en la conciencia ciudadana el adecuado manejo y aprovechamiento

del espacio público. Algunas alcaldías locales realizaron controles, la Secretaría Distrital de Ambiente retiró un porcentaje de publicidad que ocupaba de manera indebida el espacio publica; sin embargo, ninguna de estas acciones son suficientes ni parecen guardar articulación.

Este tema, por ser eje transversal de muchos otros, necesita la articulación de muchos sectores y entidades que trabajen en pro del mejoramiento y recuperación del espacio público en la ciudad.

En este sentido, Bogotá Cómo Vamos recomienda que la Defensoría del Espacio Público desarrolle sus funciones de gestión, defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público en la ciudad, administre los bienes inmuebles y conforme el inventario general del patrimonio inmobiliario distrital, pero que además tenga un mayor nivel de autoridad frente al tema para que sea líder de los procesos de recuperación y conservación de espacio público. Finalmente, es necesario que la Defensoría pueda trabajar de la mano con diferentes entidades que están involucradas con el espacio público distrital.

Si se quiere hacer mayor énfasis y avanzar eficientemente en este frente, Bogotá Cómo Vamos considera que en el futuro la ciudad podría tener una Secretaría del Espacio Público que garantice debidamente este bien para el disfrute de todos.

Por último, y con el fin de contar con datos más consolidados frente al espacio público, se deben iniciar diagnósticos por localidades que posibiliten el trabajo de campo y la obtención de información real que permitan desarrollar estrategias locales para controlar y manejar este tema en Bogotá.

Recomendaciones

1. Mejorar y unificar la producción de información sobre el manejo y la recuperación del espacio público.

2. Articular de manera más óptima las intervenciones que actualmente se están desarrollando en el espacio público.

3. Presentar a la ciudad la evaluación del porcentaje de ejecución del Plan Maestro de Espacio Público.

4. Adelantar acciones que permitan mejorar la cultura ciudadana con relación al espacio público.

CÓMO VAMOS EN MOVILIDAD

Rehabilitación del estado de la malla vial

El cuadro 23 muestra la evolución del comportamiento de la malla vial, según el Índice de Condición de Pavimento –ICP-, comparando el año 2008 con respecto al 2009.

Cuadro 23

SUBSISTEMA DE TRANSPORTE	BUENO				REGULAR				MALO			
	2008	%	2009	%	2008	%	2009	%	2008	%	2009	%
Troncales (incluye carriles mixtos)	811.40	96	826.80	97	0.00	0	0.00	0	31.20	4	29.40	3

COMPONENTES DEL SUBSISTEMA VIAL	BUENO				REGULAR				MALO			
	2008	%	2009	%	2008	%	2009	%	2008	%	2009	%
Malla vial arterial y complementaria	1,843.10	65.8	1,938.30	68.67	466.40	16.6	492.80	17.5	493.40	17.6	391.50	13.9
Malla vial intermedia	1494.6	36.5	1580.3	38.6	1,211.80	29.6	1,206.30	29.5	1,385.60	33.9	1,305.40	31.9
Malla vial local	1,749.00	22.2	1,924.60	24.4	1,726.40	21.9	1,688.80	21.4	4,411.00	55.9	4,273.10	54.2
TOTAL SUBSISTEMA VIAL	5,086.70	34.4	5,443.20	36.8	3,404.60	23	3,387.90	22.9	6,290.00	42.6	5,970.00	40.3
TOTAL GENERAL	**5,898.10**	**38**	**6,270.00**	**40**	**3,404.60**	**22**	**3,387.90**	**22**	**6,321.20**	**40**	**5,999.40**	**38**

Fuente SDM – Cálculos BCV

Esta información también pude ser vista de manera gráfica. Ver gráfico 68.

En el cuadro 23 y las gráfica 68 se observan importantes avances en el mejoramiento del ICP. Durante los últimos años, la ciudad venía inmersa en un intenso deterioro de la malla vial en general, particularmente de la malla vial local. Durante el año 2009 se avanzó de manera significativa en comparación con los cinco años anteriores.

En términos generales, el mejoramiento por kilómetro carril de la malla vial de la ciudad se encuentra en un índice bueno, tal y como se muestra en el cuadro 24.

Cuadro 24

En el 2009 el Índice de Condición de Pavimento BUENO mejoró en kilómetros			
Troncales	Malla Vial Arterial y Comp.	Malla Vial Intermedia	Malla Vial Local
15.40	**95.20***	**85.70***	**175.60***
TOTAL MEJORAMIENTO A ICP BUENO EN 2009			
356.50			

Fuente SDM – Cálculos BCV.

*Estas cifras provienen de los cuadros de la respuesta a BCV por parte de la SDM. En la misma respuesta se resume en texto el avance de la rehabilitación y se presentan otras cifras no coincidentes con las anteriores.

Se destaca un mejoramiento de la malla vial local que se traduce en más de 175 kilómetros carril para el año evaluado. No obstante, deben ampliarse los esfuerzos por el mejoramiento de este subsistema en localidades como Ciudad Bolívar, Rafael Uribe Uribe y San Cristóbal, donde más del 70% de la malla vial local se encuentra en mal estado, al igual que en localidades como Kennedy, Bosa, Tunjuelito y Usme que registran un 65%.

A pesar del mejoramiento alcanzado, subsiste el impacto acumulativo y, en promedio, más de la mitad de la malla vial local de la ciudad se encuentra en las mismas condiciones.

Gráfico 68

Estado de la malla vial

Fuente : Secretaria de Movilidad 2009

Gráfico 69

Estado de la malla vial por localidades 2009

Fuente : Secretaria de Movilidad 2009

Construcción de malla vial arterial, intermedia y local

Aunque no se precisa el avance concreto para el año 2009, según el reporte de la Secretaría Distrital de Movilidad, se han construido 64.41 Km.-carril de malla vial arterial, equivalentes al 31.08% de la meta prevista en el Plan de Desarrollo. Entre las obras ejecutadas se destacan la ampliación de la Autopista Norte, Autopista al Llano, Av. Comuneros y Av. Longitudinal de Occidente en el tramo desde el Río Bogotá y la Av. Bosa.

La construcción de malla vial intermedia reporta un avance de 89.4% frente a la meta del Plan de Desarrollo, correspondientes a 6.26 Km.-carril, de los cuales 6.09 Km.-carril se ejecutaron durante el 2009.

De malla vial local se reporta un avance de 21.88 Km.-carril que corresponden a un 42.08% de la meta programada en el Plan, en donde se señala el Plan Piloto de Usme y el programa de pavimentos locales como ejemplo.

Para la intervención en malla vial rural se reporta una ejecución del 14.81% frente a la meta programada del Plan de Desarrollo.

Mantenimiento de malla vial arterial, intermedia y local

En mantenimiento de malla vial se alcanzó un avance del 27,64% frente a la meta del Plan de Desarrollo, con la intervención de 1.593 Km.-carril durante 2008 y 2009.

La mayor intervención se ha realizado sobre malla vial local con 756,31 Km.-carril equivalente al 25.2%, seguida de malla vial arterial con 667,43 Km.-carril que son el 42.78% de la meta, en malla vial intermedia con 119,71 correspondiente al 11% y en malla vial rural con 49.68 Km.-carril que representan el 43.2% frente a la meta programada.

En lo que tiene que ver con la rehabilitación, en la malla vial local se está cumpliendo el 38,6% de la meta del plan y en la intermedia el 24.5%.

Debe reconocerse el esfuerzo realizado por la Administración Distrital durante el año 2009 para la puesta en marcha del Programa de Distritos de Conservación contratado en el año 2008, el cual se implementó con el objetivo de integrar las acciones de intervención de mantenimiento, rehabilitación, reconstrucción y construcción en la malla vial arterial, intermedia y local. Los recursos ejecutados en el año 2009 están dados con reservas para la programación y ejecución de 2008 y de la vigencia para la programación y ejecución del año 2009. El cuadro 25 muestra el grado de avance de lo programado frente a lo ejecutado.

Cuadro 25

DISTRITO	VALOR PROGRAMADO A 31 DE DICIEMBRE DE 2009	VALOR EJECUTADO A 31 DE DICIEMBRE DE 2009	% DE EJECUCIÓN
NORTE	$ 32,706,579,127	$ 28,290,503,130	86
CENTRO	$ 35,823,708,195	$ 30,036,088,205	84
SURORIENTE	$ 28,268,098,630	$ 17,678,457,782	63
SUR	$ 38,938,973,166	$ 18,961,958,164	49
SUROCCIDENTE	$ 38,784,478,597	$ 31,487,221,165	81
OCCIDENTE	$ 27,209,657,759	$ 25,241,502,812	93
TOTAL	**$ 201,731,495,474**	**$ 151,695,731,258**	**75.2**

Fuente: Dirección Técnica de Mantenimiento – IDU Cálculos de BCV.

Construcción y mantenimiento de ciclo rutas

Durante el año 2009 se construyeron 3.92 kilómetros de ciclo rutas, la mitad de lo construido en el año 2008. En el cuadro 26 se discrimina el avance por localidad.

Cuadro 26

LOCALIDAD	NOMBRE DEL PUNTO	Ejecución Meta Física a Dic/ 09
USAQUÉN Y SUBA	AMPLIACIÓN AUTONORTE DE CALLE 180 A CALLE 192	1,2 Km
SAN CRISTÓBAL	TRONCAL 10 PORTAL Y PATIO INCLUYE VIAS PERIMETRALES Y LA CALLE 31 SUR ENTRE CARRERA 10 Y CARRERA 5	0,74 Km
SANTA FE, SAN CRISTÓBAL, MÁRTIRES, ANTONIO NARIÑO, CANDELARIA, RAFAEL URIBE	* TRONCAL 10 ENTRE CALLE 30 A SUR Y CALLE 3 NORTE. * TRONCAL 10 ENTRE CALLE 3 NORTE Y CALLE 7 NORTE Y AV COMUNEROS ENTRE CRA 9 - CALLE 4 Y LA AV CARACAS.	0,66 km
FONTIBÓN, ENGATIVÁ	TRONCAL 26 ENTRE CARRERA 97 Y TRANSVERSAL 76, INCLUYE ESTACION INTERMEDIA, PATIO Y SUS VÍAS PERIMETRALES	0,01 km
ENGATIVÁ	AV. J.C. MUTIS TRAMO AV. C CALI - TRANSV. 93	0,21km
SUBA	AV. C. CALI TRAMO:CL.153-CL.170 TUNA BAJA	0,18 km
USME	AUTOPISTA AL LLANO DE CAI YOMASA AL INICIO DE LA CONCESIÓN	0,92 km

Fuente: Oficina Asesora de Planeación – IDU.

La red de ciclo-rutas fue intervenida con mantenimiento y recuperación en un total de 44.62 kilómetros. Este es un avance importante dado que en el 2008 no se había dado ningún adelanto en el tema.

Cuadro 27

TRAMO	KM	LOCALIDAD
POMPEYANO AV. NQS. POR CALLES 65 Y 66.	0,02	B. UNIDOS
FRANJA SECA DE CARRERA 91-CARRERA 94	1,6	BOSA
POMPEYANO CALLE 42 SUR POR CARRERA 96 BIS.	0,02	BOSA
ALAMEDA EL PORVENIR	14,6	BOSA
AV. C. CALI ENTRE AV. 1 MAYO Y DG 49 SUR	0,6	BOSA
AV. 19 DE CALLE 100 A CALLE 92- CALLE 92 DE AV. 19 A CRA 11	2,3	CHAPINERO
KR 11 ENTRE CL 100 Y CL 72	4	CHAPINERO
CARRERA 68 ENTRE CALLES 26 Y 53	0,25	ENGATIVA
AV. J. CELESTINO MUTIS DE AV. BOYACÁ - AV. CIUDAD DE CALI	1,5	ENGATIVA
POMPEYANO AV. BOYACÁ POR CALLE 74	0,02	ENGATIVA
POMPEYANO AVENIDA BOYACÁ POR CALLE 51.	0,02	ENGATIVA
AV. BOYACA ENTRE CL 13 Y CL 26	3,3	FONTIBON
AV. C. CALI ENTRE CL 13 Y CL 26	3,28	FONTIBON
AV. PRIMERO DE MAYO ENTRE H. KENNEDY Y AV. AGOBERTO MEJIA	2,5	KENNEDY
CALLE 23 ENTRE CARRERAS 5 Y CARACAS	1,04	SANTAFE
CARRERA 13 (Calles 64 y 32) - CARRERA 10 (Calles 32 y 26) - CARRERA 12 (Calles 26 y 13)	5,27	SANTAFE
CONECTIVIDAD CALLE 170 POR AUTONORTE	0,5	USAQUEN
CALLE 100 ENTRE CARRERAS 7 Y 22	1,9	USAQUEN
AV. 19 DE CALLE 127 A CALLE 100	1,9	USAQUEN
TOTAL	44,62	

Fuente: Oficina Asesora de Planeación – IDU

Es importante acelerar el proceso de mantenimiento de ciclo-rutas ya que del 100% establecido como meta por el Plan de Desarrollo, tan sólo se ha avanzado en 13%.

La red de ciclo-rutas de Bogotá se constituye en la infraestructura especializada para la promoción de la movilidad sostenible. La optimización de la red de ciclo rutas es un mandato del Plan Maestro de Movilidad (PMM) y comprende no solamente actividades de mantenimiento sino otras de gestión para su promoción y de articulación con otros modos de transporte.

La prioridad en la construcción -según establece el PMM- debe hacerse en la construcción de vías destinadas al tránsito de peatones y ciclo usuarios, como redes peatonales, andenes, alamedas y ciclo rutas. Aunque es comprensible el rezago financiero para la rehabilitación y construcción de malla vial arterial, intermedia y local (lo cual exige y hace que se destinen mayores recursos), la inversión en la construcción de nuevas ciclo rutas es minúscula.

Cuadro 28. Inversión para mantenimiento y rehabilitación de malla vial durante 2009.

DESCRIPCIÓN 2009	PRESUPUESTO PROGRAMADO 31/12/2009	PRESUPUESTO EJECUTADO 31/12/2009
Mantener Km.-carril de troncal	24.136.000.000	24.136.000.000
Mantener Km.-carril de vías arterias	52.355.037.200	52.355.037.200
Mantener Km.-carril de vías intermedias	17.635.913.006	17.635.913.006
Mantener Km.-carril de vías intermedias (234)	20.000.000	20.000.000
Mantener Km.-carril de vías locales	4.490.096.047	4.341.725.350
Mantener Km.-carril vías rurales	4.973.506.966	4.973.506.966
Mantenimiento rutinario vías rurales	144.441.426	144.441.426
Rehabilitar Km.-carril de vías alimentadoras	3.685.819.051	3.685.819.051
Rehabilitar Km.-carril de vías arterias	8.661.091.580	8.571.982.070
Rehabilitar Km.-carril de vías intermedias	16.989.588.042	16.989.588.042
Rehabilitar Km.-carril de vías intermedias (234)	1.850.064.013	1.836.972.578
Rehabilitar Km.-carril de vías locales	-	-
Total general	**134.941.557.331**	**134.690.985.689**

Fuente: Oficina Asesora de Planeación – IDU

Se destaca una ejecución superior al 99% en el presupuesto programado frente al presupuesto ejecutado.

El total de inversión en mantenimiento y rehabilitación para cada tipología de vía se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 29. Ejecución por Mantenimiento y Rehabilitación 2009

Descripción	Presupuesto Programado	Presupuesto Ejecutado
Mantenimiento Troncales	24,136,000,000	24,136,000,000
Mantenimiento y rehabilitación arterias	61,016,128,780	60,927,019,270
Mantenimiento y rehabilitación intermedias	36,495,565,061	36,482,473,626
Mantenimiento y rehabilitación locales	4,490,096,047	4,341,725,350
Mantenimiento y rehabilitación rurales	5,117,948,392	5,117,948,392
Rehabilitación Alimentadoras	3,685,819,051	3,685,819,051

Fuente: Oficina Asesora de Planeación – IDU

Del total de presupuesto invertido –más de 134 mil millones- en el año 2009 para mantenimiento y rehabilitación de la malla vial de la ciudad, el mayor porcentaje se destinó a vías arteriales seguido de las vías intermedias.

Transmilenio fase III

Con respecto a los avances en la construcción de la Tercera Fase del proyecto Transmilenio, y teniendo en cuenta los distintos debates públicos que se han dado sobre el particular, para la ciudad es importante hacer una revisión técnica de los retrasos puntuales por cada uno de los tramos. En este sentido, Bogotá

Cómo Vamos solicitó la información al sector movilidad sin obtener respuesta alguna. La siguiente es la única información reportada.

Cuadro 30

CONTRATO	AVANCE FÍSICO - DIC /09
GRUPO 1 TRAMO 1 TRONCAL 10 PORTAL Y PATIOINCLUYE VIAS PERIMETRALES Y LA CALLE 31 SUR ENTRE CARRERA 10 Y CARRERA 5	46,03%
GRUPO 2 TRAMO 2 TRONCAL 10 ENTRE CALLE 30 A SUR Y CALLE 3 NORTE. TRAMO 3 TRONCAL 10 ENTRE CALLE 3 NORTE Y CALLE 7 NORTE Y AVENIDA COMUNEROS ENTRE CARRERA 9 - CALLE 4 Y LA AVENIDA CARACAS.	27.42%
GRUPO 3 TRAMO 4 TRONCAL 10 ENTRE CALLE 7 Y CALLE 26 TRAMO 5 TRONCAL 10 ENTRE CALLE 26 Y CALLE 34 TRAMO 5 TRONCAL 26 ENTRE CARRERA 19 Y CARRERA 13 TRAMO 6 TRONCAL 26 ENTRE CARRERA 13 Y LAS AGUAS	10,67%
GRUPO 4 TRAMO 3 TRONCAL 26 ENTRE TRANSVERSAL 76 Y CARRERA 42 B (AV. LEON TRABUCHI) TRAMO 4 TRONCAL 26 ENTRE CARRERA 42 Y CARRERA 19.	16,06%
GRUPO 5 TRAMO 2 TRONCAL 26 ENTRE CARRERA 97 Y TRANSVERSAL 76, INCLUYE ESTACION INTERMEDIA, PATIO Y SUS VÍAS PERIMETRALES	42,26%

Fuente: Dirección Técnica de Construcciones – IDU

Como se puede observar, la información no discrimina si los porcentajes de avance son sobre el total de la obra o sobre lo programada para el 2009. En todo caso, al inicio de la administración del alcalde Moreno, se anunció que en la segunda semana de octubre de 2008 se daría inicio a las obras de la tercera fase. Igualmente se informó que, según el cronograma, el Sistema entraría en operación durante el primer semestre de 2010.

En el cuadro 30 se evidencia el retraso general en el desarrollo de las obras de la fase III del Sistema Transmilenio.

Particularmente el contrato con el Grupo 4 señala un importante atraso que se incrementa con la reciente cesión del contrato por imposibilidad del grupo constructor en continuar las obras contratadas. A pesar que la interventoría de obra tuvo conocimiento de las dificultades financieras del contratista, de haberse presentado alertas por parte de la Contraloría Distrital (septiembre de 2009) y que el IDU tenía conocimiento de estos hechos, no se tomaron medidas oportunas y preventivas para evitar los retrasos y el impacto que esta situación ocasiona a la ciudad en términos económicos y de productividad.

Se evidencia igualmente un importante retraso en el avance de obras del grupo 3 que construye parte de la carrera 10ª y parte de la Calle 26. Este retraso también fue alertado por la Interventoría de obra y por la Contraloría Distrital, señalando entre los principales problemas las falencias en los estudios y diseños, falta de entrega de los diseños definitivos, problemas con redes de acueducto, obtención de licencias y permisos ambientales, falta de personal, la no disposición de los predios requeridos y la inactividad en varios puntos de obra.

Pero los retrasos de la fase III del Sistema Transmilenio vienen desde la elaboración de los diseños definitivos en la administración del alcalde Garzón. En esta Administración se estableció que el cronograma para la primera etapa de la troncal carrera 10 y carrera 7, hasta la calle 72, tendría su final de obra en junio de 2008 e inicio de operación en agosto del mismo año. La troncal calle 26, entre la Avenida Ciudad de Cali y la carrera 3, culminaría obra en diciembre de 2007 y estaría en operación a partir de enero de 2008[24] . De acuerdo con la respuesta del Instituto de Desarrollo Urbano sobre el momento en que entrará en funcionamiento la tercera fase, se informó a Bogotá Cómo Vamos que "la infraestructura necesaria para la operación del Sistema Transmilenio estará lista a mediados del año 2.011"[25] .

Los atrasos en el cronograma de construcción de la III fase de Transmilenio, están generando impactos negativos para la calidad de vida de los ciudadanos y la productividad de la ciudad.

24 En las presentaciones iniciales que se hizo en esta administración se mostraban estas fechas.
25 Carta IDU_023130 marzo 31 de 2010. Itálica fuera del texto.

Es importante conocer si existe alguna estimación al respecto, aparte de la posición que manifiesta la Administración en una carta enviada a Bogotá Cómo Vamos[26] .

En lo que tiene que ver con la Carrera 7ª, a pesar de que están listos los diseños desde el gobierno pasado, más de dos años después de iniciar este gobierno se anuncia la apertura de la licitación, es importante que la troncal se adecúe a los diseños iniciales y que la construcción se ciña estrictamente a un ágil cronograma ya que el resto de obra de la tercera fase, contando los retrasos, le lleva dos años de ventaja en la ejecución.

Es claro para los técnicos y la Administración que esta troncal es clave para la movilidad en el "centro expandido" de la ciudad. En términos de calidad de vida puede decirse que el esquema actual sobre este importante corredor de la ciudad tiene un impacto altamente negativo en materia ambiental y con la réplica del resto de la ciudad relativa a la prestación de un servicio de mala calidad para los usuarios del transporte público.

Adicionalmente, la congestión y largos tiempos de viaje en horas pico hacen de la Carrera 7ª un corredor con graves problemas en detrimento de la calidad de vida de los ciudadanos. La Administración Distrital debe considerar que el diseño propuesto (Carril segregado hasta la Calle 72 y carril derecho preferencial hasta Calle 100) puede generar altas tasas de accidentalidad (tal y como ha sucedido en la Av. Caracas entre la estación de Molinos y Portal Usme), imposibilidad de generar rutas expresas y sub-estimación de la demanda atendida por este importante corredor teniendo en cuenta que el Metro no estará operando durante los próximos cinco años.

Reorganización del transporte público colectivo

a.) SITP

La Secretaría de Movilidad reporta la realización de varias actividades para la implementación del Sistema Integrado de Transporte Público, las cuales se resumen a en el cuadro 31.

Se destaca el esfuerzo de la Administración Distrital por avanzar durante el año 2009 en la estructuración del SITP. Indudablemente es un gran avance en uno de los proyectos clave para la movilidad de Bogotá establecido en el PMM.

Llama la atención la inversión de más de 18 mil millones de pesos realizada en actividades como eventos y foros, diseño y producción de material lúdico-pedagógico para la divulgación y formación del SITP así como en "promover la participación activa de los diferentes actores directos en el proceso de implantación". Sería conveniente para la ciudad conocer el impacto de dichas actividades y el aporte al fortalecimiento del proceso de sensibilización y divulgación del Sistema si se tiene en cuenta que éste supone una gran transformación para la ciudad en términos del esquema empresarial y prestación del servicio.

26 *Ante la indagación por el impacto que pueda tener el atraso de las obras en la ciudad, la administración respondió:*
"El Instituto, en cumplimiento de sus funciones legales, debe ejecutar las actividades que por la ley le han sido encomendadas, a fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, velando por la movilidad en los temas de su competencia, optimizando la accesibilidad y consolidando los ejes productivos preexistentes, con las dificultades que ocasiona la renovación que debe hacerse sobre una ciudad construida y habitada.
Precisamos que el artículo 95 de la Constitución Política Nacional establece que la calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional y que "todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta constitución implica responsabilidades". De este modo, todos los ciudadanos están en el deber de obrar conforme al principio de la solidaridad social y coadyuvar al crecimiento y mejoramiento del Distrito Capital y soportar las cargas públicas, y entre ellas la construcción de las obras.
Los impactos en la movilidad de la ciudad que con ocasión de las obras se pueden presentar, son evaluadas en conjunto con la Secretaría Distrital de Movilidad, a fin de adoptar los planes de manejo de tránsito que minimicen o mitiguen los impactos. En estos planes de manejo de Tránsito se establecen las medidas que garanticen la seguridad vial de los usuarios de las vías y el mantenimiento de parámetros operacionales mínimos.
Por último, señalamos que los demás efectos que se puedan causar sobre el medio ambiente, las actividades económicas, entre otras, redundarán una vez culminado este proyecto, en un mejoramiento integral de la ciudad." Carta IDU-023130 de la Directora del IDU a BCV, marzo 30 de 2010.

Cuadro 31

COMPONENTES	LOGROS	RECURSOS
APOYO LOGÍSTICO- SITP ESTUDIO TÉCNICO, FINANCIERO Y LEGAL DEL SITP	* Contratación de grupo de expertos para la prestación de servicios en temas relacionados con aspectos jurídicos, financieros y técnicos. El equipo de implementación del SITP, adelantó la revisión y ajuste de los componentes técnico-operacional, legal, tarifario, financiero y de recaudo, control e información del SITP.	$ 420.000.000
	* Se ha cumplido en un 100% en las actividades de apropiación, ajuste y complementación del diseño conceptual, técnico y operacional, así como el financiero, tarifario y legal del SITP.	
	* Expedición del decreto 309 de 2009 mediante el cual se adopta el SITP.	
	* Formulación y publicación de los prepliegos para la licitación de la operación del SITP.	
SISTEMA UNIFICADO DE RECAUDO PLAN DE COMUNICACIONES Y ENCUENTROS PARA LOS DIFERENTES ACTORES – LOGÍSTICA SITP	* Estructuración del proceso de licitación para el sistema integrado de recaudo, control e información y servicio al usuario – SIRCI del SITP.	$ 104.400.000
	* Se suscribieron contratos interadministrativos con las Universidades de Cundinamarca y Nacional Abierta y a Distancia - UNAD.	
	* En el marco de estos contratos se coordinó la realización de eventos y foros encaminados a brindar herramientas para el fortalecimiento y capacitación de actores del SITP, se incluyó el diseño y producción de material lúdico-pedagógico para la divulgación y formación del SITP.	$ 9.553.000.000
CAPACITACIÓN A CONDUCTORES PARTICIPACIÓN ACTORES EN SITP	* Se suscribió contrato interadministrativo con la UNAD. Se inició la capacitación en educación básica y media de 1290 conductores.	$ 1.100.000.000
	* Se suscribió un convenio con el objeto de apalancar recursos provenientes de Fondo Cuenta * Reorganización del Transporte Público para promover la participación activa de los diferentes actores directos en el proceso de implantación del SITP	$ 7.568.491.665
TOTAL PROYECTO SITP		$ 18.745.891.665

De otra parte, en este tema en específico, Bogotá Cómo Vamos ha venido trabajando de manera conjunta con otra serie de instituciones para hacerle un seguimiento más puntual al proceso de implementación del SITP[27] . Como logro se destaca una importante interlocución con la Secretaría de Movilidad y la Gerencia del SITP. La posición de la Mesa por la Movilidad se ha expresado de manera permanente con la Administración[28] y hoy reiteramos nuestras inquietudes y aportes. En particular, para la Mesa es preocupante el plazo de la concesión (25 años) de las zonas de operación del sistema, la capacidad de recuperación de los recursos públicos del Fondo de Calidad y la contratación del Sistema Integrado de Recaudo, Control, Información y Servicios al Usuario –SIRCI-.

Otros logros reportados por la Secretaría de Movilidad

•Se han desarrollado las obras para la ampliación de la Autonorte, dentro de las cuales se incluye la construcción de Kms de troncal de Transmilenio, a la fecha con un avance de obra terminada de 1 km.

• Aumento de 30 buses articulados en el Sistema Transmilenio, de los cuales 6 son biarticulados. Ingreso de 73 buses alimentadores[29] .

• Entrada en operación de 10 buses biarticulados.

• Conexión de las troncales Sur y NQS por la Avenida Villavicencio.

• Retorno operacional en la Calle 67.

27 Este espacio se denomina Mesa por la Movilidad y hacen parte entre otras instituciones: Bogotá Cómo Vamos, Transparencia Por Colombia, El CIDER de la Universidad de los Andes, la Fundación Ciudad Humana y el ITDP.

28 Desde la Mesa por la Movilidad hemos enviado a la Administración los siguientes documentos:
- Noviembre 6 de 2008. Carta dirigida al Dr. Samuel Moreno Rojas: Análisis principales problemáticas en el sector.
- Noviembre 14 de 2008. Carta dirigida al Dr. Fernando Álvarez Morales: Análisis de las principales problemáticas en el sector y se proponen frentes de avance.
- Noviembre 23 de 2009 Dr. Fernando Álvarez: Derecho de petición (convenios, contratos, memorandos de entendimiento, contratos de anexos, adendos, prórrogas, modificaciones, adiciones matriz de impacto, señalando oportunidad, indicadores de base, indicadores de meta, etc.).
- Noviembre 27 de 2009. Carta dirigida a Dr. Samuel Moreno Rojas, Dr. Fernando Álvarez, Dr. Andrés Uriel Gallego y Dr. Jairo Páez Mendieta - Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá.
- Diciembre 22 de 2009. Carta dirigida a Dr. Esteban Piedrahita Uribe Dirección General Departamento Nacional de Planeación. Derecho de petición Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá (informe resultados estudios, conclusiones y recomendaciones entregados a al fecha por el grupo de expertos en transporte sobre la primera línea del metro y el sistema integrado).
- Febrero 12 de 2010. Carta dirigida a Dr. Samuel Moreno Rojas Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá (Plazo de Licitación, Chatarrización y fondo de calidad, sistema de recaudo, operación, tercera fase de Transmilenio obras carrera 10 y calle 26, Transmilenio carrera 7 y primera línea del metro).

29 Recomendamos a la Secretaría de Movilidad y Transmilenio hacer una revisión de la información reportada dado que Transmilenio informó a la CCB que en el 2009 ingresaron al sistema 59 buses articulados nuevos, 6 biarticulados y 83 alimentadores, que como se puede apreciar difiere de la reportada por la Secretaría de movilidad a BCV.

• En el 2009 finalizaron las obras que dieron inicio a la operación del conector de la calle 80 por Autonorte equivalentes a la construcción de 0.17 km.

• Inventario y caracterización de bahías de parqueo.

• Expedición del Decreto 034 "Por el cual se establecen condiciones para el tránsito de vehículos de carga en el área urbana del distrito capital y se dictan otras disposiciones".

• Contratación de estudios de demanda y de viabilidad técnica y de costos preliminares para la realización de proyectos de cable aéreo para 6 localidades de Bogotá (Usaquén, Chapinero, Santa Fé, Usme, San Cristóbal y Ciudad Bolívar).

• Estructuración del Plan de Seguridad Vial.

La gestión de movilidad en el 2009 y los proyectos de corto y mediano plazo del plan maestro de movilidad

Según el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (POT), los planes maestros se conciben como instrumentos estructurantes del primer nivel de jerarquización en el planeamiento urbanístico, mediante los cuales se establecen los objetivos, las políticas y las estrategias de largo plazo para cada sector.

El Plan Maestro de Movilidad fue expedido mediante Decreto Distrital número 316 del 15 de Agosto 2006. Este instrumento establece períodos de corto, mediano y largo plazo de ejecución, así como los programas, proyectos y metas a través de los cuales se pretende alcanzar cada uno de los objetivos propuestos en el mismo. El corto plazo fue concebido como el período comprendido entre la fecha de publicación del PMM y el año 2008; como de mediano plazo hasta el 2012 y, como de largo plazo, hasta el 2020 inclusive.

Aunque el PMM estableció tales períodos, no fue preciso en señalar para algunos proyectos su plazo de ejecución o puesta en marcha. En la presente evaluación se hace una comparación entre lo establecido por el PMM para el corto y mediano plazo y los proyectos terminados o en ejecución que adelanta la administración del alcalde Samuel Moreno, particularmente los adelantados o puestos en marcha durante el año 2009. Igualmente se tienen en cuenta las metas fijadas en el Plan de Desarrollo para el sector.

Teniendo en cuenta que el PMM establece políticas, objetivos y estrategias de conformidad como lo ordena el POT, en este trabajo se hace una estimación del grado de avance de cada componente de acuerdo con la información disponible del sector (información solicitada por BCV, Mesas de Trabajo con funcionarios de la SDM, página Web, información de prensa). Este grado de avance puede ser cuantificable o no. Para este último se hacen consideraciones que resultan de instrumentos como la encuesta de Bogotá Cómo Vamos, mesas de trabajo con actores, gremios y organizaciones comunitarias.

Los temas evaluados se tratan en la medida en que existe evidencia de su puesta en marcha, ejecución o avance durante el año 2009, por reporte de la Secretaría de Movilidad.

Lo que ordenó el Plan Maestro de Movilidad

El presente apartado señala los proyectos y estrategias que establece el PMM y de cuya gestión no se tiene información de acciones en el año 2009 por parte de la Secretaría de Movilidad.

1. Del Transporte Individual en vehículos tipo taxi

El PMM ordena que la administración distrital directamente o por iniciativa privada promueva la dotación de zonas amarillas fuera de vía y sitios de espera para vehículos taxi.

Este proyecto no ha sido posible que se materialice en la ciudad. Existen gran cantidad de zonas y vías de Bogotá que se encuentran ocupadas por taxis a la espera de la conexión por llamada con el usuario. A su vez, en muchas de estas zonas ocupadas se ocasionan perturbaciones a los vecindarios y a la movilidad por el desorden y abuso de los conductores de taxi.

2. Transporte no motorizado

Se establece en el PMM que la Administración promoverá el transporte no motorizado de peatones y ciclo usuarios para que los habitantes del Distrito Capital incrementen su participación en el número de viajes, dadas sus ventajas económicas, ambientales, sociales, de salud pública y bienestar.

El Transporte no motorizado corresponde además a las políticas que señala el PMM relativas a la movilidad sostenible y a la prevalencia del peatón.

Lamentablemente la Administración Distrital no ha realizado ninguna acción concreta tendiente a la promoción de este tipo de transporte. Recientemente la Ciudad de México inició un proyecto de bicicletas públicas replicando los modelos de ciudades europeas, como alternativa a los gravísimos problemas de transporte que sufren los ciudadanos del Distrito Federal.

Transporte no motorizado también incluye la implementación de redes peatonales y la optimización de la Red de Ciclorrutas, acciones que son demasiado tímidas en la gestión de movilidad. Teniendo en cuenta el impacto positivo en la calidad de vida de los ciudadanos de este tipo de proyectos (transporte, hábitat, ambiental), Bogotá Cómo Vamos hará seguimiento puntual a las actividades que adelante la Administración sobre el particular.

3. Ordenamiento Logístico de Mercancías y de Carga

Con la expedición del Decreto 034 de 2009 la Administración Distrital modificó la normatividad relativa a la racionalización del tráfico de camiones en zonas con restricción e industriales.

El PMM reconoció la necesidad de definir una política que contenga los lineamientos a tener en cuenta en el ordenamiento de la logística urbano regional. Esta política no está definida y el tema logístico en la ciudad se encuentra sin coordinación de proyectos viales logísticos y centros organizados para el ordenamiento y manejo logístico de la carga en el área urbana, atendiendo el reordenamiento del uso del suelo industrial en la ciudad-región previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial. Los centros de carga y logísticos que se generan se hacen por iniciativa privada sin que medie política alguna de ordenamiento y armonización.

4. Plan de Intercambiadores Modales

Son los equipamientos o infraestructuras destinadas a integrar el uso de diferentes modos o medios de transporte para que las personas cubran su viaje, los cuales constituirán el elemento básico para los procesos de integración de los modos del transporte de pasajeros en la ciudad.

En este marco la unión de varios intercambiadores modales constituirá un Complejo de Integración Modal (CIM) del transporte de pasajeros, bien sea en la periferia o al interior de la ciudad el cual deberá tener interconexión entre sus diferentes componentes.

5. Ordenamiento de Estacionamientos

El PMM estableció como estrategia a en el corto plazo la habilitación de los estacionamientos en vías locales e intermedias, y en las bahías que expresamente autorice la autoridad de tránsito en función de la congestión y del tamaño de la oferta fuera de vía.

6. Establecimiento de la red de estacionamientos públicos

Regulación de la prestación del servicio de estacionamientos abiertos al público, con el fin de obtener tarifas diferenciadas zonalmente en función de la congestión y de la oferta de transporte público.

Definición en los programas de renovación urbana de la viabilidad de permitir oferta de estacionamientos en subsuelo y en altura.

Regulación y control.

La movilidad debe estar articulada al modelo regional, por esto es importante que se muestren los avances que se han venido dando sobre los siguientes puntos planteados dentro del plan:

•Implementación del sistema integrado de información de movilidad urbano regional "SIMUR".

Control de tráfico por medios tecnológicos

a. Modelo Ciudad-Región

1. Construcción del modelo desconcentrado, en cuanto a actividades económicas generadoras de empleo y oferta de equipamientos.

2. Crecimiento de las áreas urbanas de forma compacta.

3. Freno a la conurbación.

4. Reserva de suelo no urbanizable en los bordes de los corredores principales de movilidad regional.

5. Reserva anticipada de suelo para obras de infraestructura de movilidad, y concertación sobre responsabilidades y actividades comunes.

6. Conformación de un observatorio de movilidad regional.

7. Avances en articulación de los entes territoriales de la Región respecto de la movilidad.

b. Diseño y conformación de Distritos Verdes

1. Delimitar zonas específicas para alcanzar en ellas condiciones ambientales óptimas donde sólo se permite el acceso a vehículos cuyas especificaciones garanticen mínima contaminación, y a los modos de transporte no motorizados.

2. Adoptar restricciones a motorizaciones dadas en ciertos corredores, de acuerdo con su sección transversal y jerarquía, con el fin de alcanzar la conformación de corredores ecológicos con dotación de infraestructura mitigadora de impactos ambientales sobre el medio urbano.

3. Armonizar los planes de menor jerarquía inferiores que resulten modificados por proyectos de movilidad prefiriéndose las acciones de renovación urbana.

c. Proyectos Ambientales

1. Sustitución de combustibles y el uso de catalizadores a través de la promoción del uso de tecnologías más limpias y creación de incentivos a la producción y uso de etanol u otros combustibles limpios o motorizaciones híbridas, y su incorporación en los sistemas de transporte locales.

2. Fomento de proyectos relacionados con el mercado de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a nivel internacional.

3. Diseño e implementación de un Sistema de Gestión Integral para el transporte de materias peligrosas para el medio ambiente y la salud de las personas.

4. Diseño y montaje por etapas de un Sistema de Gestión Ambiental acorde con la norma ISO 14000 al interior de la Secretaría de Movilidad.

5. Conformación y dotación de Distritos Verdes.
Conclusiones sobre la gestión de movilidad y el modelo que plantea el PMM

El PMM plantea una serie de políticas que se dirigen a que la ciudad tenga un modelo de movilidad. Algunas de estas políticas son de postulado teórico y sin opción de medición, otras son de materialización a través de proyectos y acciones concretas.

a.) Movilidad Sostenible y Movilidad Competitiva. Actualmente estas políticas carecen de metodología para medir su grado de avance. La movilidad sostenible hace referencia a que la movilidad como derecho debe contribuir a mejorar su calidad de vida. La movilidad competitiva se refiere a la efectividad de todos los componentes del sistema de movilidad para garantizar la circulación de las personas.

Bogotá Cómo Vamos propone que la Administración Distrital desarrolle información e indicadores para obtener aproximaciones cuantitativas del grado de avance de estas políticas.

b.) La prioridad del peatón. Esta política sitúa en el primer nivel de prevalencia al peatón dentro del sistema de movilidad. Las acciones para materializar esta política fundamentalmente se encuentran en las campañas de concientización de conductores de toda clase de vehículos para que el respeto al peatón se traduzca en disminución de accidentalidad.

La Secretaría de Movilidad reporta la Implementación de un sistema permanente de difusión masiva en el cual "se han adelantado 14 campañas dirigidas a Peatones, ciclistas, conductores (alcoholemia), patrullas escolares, colegios, espacio público (malparqueados), conductores y monitoras de transporte escolar, carro compartido, cargue y descargue, conductores de transporte público, motociclistas, movilidad reducida, uso del celular, y conmemoración día de las víctimas".

Las campañas que reporta la Secretaría de Movilidad se dirigen a diversos temas, su impacto es discutible y particularmente no evidencian con fortaleza el desarrollo de la política de prioridad del peatón que señala el PMM.

c.) Transporte público eje estructurador. Las acciones dirigidas a materializar esta política principalmente se concentran en el desarrollo que han tenido tanto el Sistema Transmilenio como la estructuración del Sistema Integrado de Transporte Público –SITP-.

Tal y como se anotó, aún no hay información oficial sobre el inicio de la construcción de la Troncal Carrera 7ª. Si bien la estructuración del SITP ha sido uno de los proyectos en que se ha enfocado la administración distrital, elementos como el plazo de la concesión y la democratización del sistema aún siguen siendo discutibles. Bogotá Cómo Vamos ha solicitado formalmente al señor Alcalde –y reitera tal solicitud- el aplazamiento de la licitación del SITP para debatir con mayor amplitud estos temas.

d.) Racionalización del vehículo particular. La principal medida de la administración del alcalde Samuel Moreno que se adapta a esta política se traduce en la ampliación del horario del Pico y Placa para los vehículos particulares. Otro tipo de medidas como el carro compartido, la red de peajes urbanos, la red de estacionamientos, diseño de incentivos tributarios, mejoramiento del servicio de transporte público, entre otras, no se evidencia aún en su funcionamiento e implementación.

e.) Integración modal. La articulación de los modos de transporte para facilitar el acceso, la cobertura y la complementariedad del sistema de movilidad en la escala urbana, rural y regional tienen directa relación con el SITP, sin embargo, no se consolidan con este.

Medidas de coordinación interinstitucional como la construcción de un integrador de bus intermunicipal en el nuevo Aeropuerto El Dorado brillan por su ausencia. La ausencia de planes para la articulación organizada de vehículos particulares con Transmilenio igualmente es inexistente.

La implementación de la política de integración modal se relaciona con la racionalización del vehículo particular y con la red de parqueaderos.

Para Bogotá Cómo Vamos no hay evidencias claras de acciones materiales e integrales que tiendan a la integración modal.

f.) Movilidad inteligente. Las tecnologías informáticas son necesarias para una eficiente gestión del sistema de movilidad.

Un intento de introducir tecnología en la ciudad consistió en la fallida licitación para la modernización semafórica de la ciudad. El SITP establece parámetros de gestión tecnológica a través del recaudo –principalmente- y del manejo de las frecuencias de rutas. La movilidad inteligente aún no tiene un derrotero claro en materia de metas e inversión.

g.) Movilidad socialmente responsable. Los efectos negativos relacionados con la movilidad son costos sociales que deben ser asumidos por el actor causante. En esta materia, puede decirse que a diferencia de las multas de tránsito no existen -desde el ámbito distrital- acciones concretas que materialicen esta política. Como ejemplo puede mostrarse claramente el impacto de ciertas actividades comerciales, industriales, de salud y educación que impactan notablemente en la movilidad de la ciudad sin que hasta la fecha se hayan armonizado y diseñado normas de planeación para evitar que esto suceda.

Recomendaciones frente al avance de ejecución del PMM

1. Bogotá Cómo Vamos recomienda a la Administración Distrital enfocar mayores esfuerzos en proyectos claves que ordena el PMM, tales como la organización del Transporte Público Individual (taxis) en zonas amarillas fuera de vía y sitios de espera.

2. Promover con mayor fortaleza e impacto el transporte no motorizado de peatones y ciclo usuarios para que los habitantes del Distrito Capital incrementen su participación en el número de viajes, dadas sus ventajas económicas, ambientales, sociales, de salud pública y bienestar.

3. En 2006, la Comisión Regional de Competitividad – CRC, priorizó la formulación del Plan de Logística Regional – PLR, con el fin de: mejorar las condiciones de infraestructura, tecnología y de trámites aduaneros para facilitar el flujo comercial de la región. Desde su estructuración, el PLR ha contado con el apoyo técnico y financiero de la Cámara de Comercio de Bogotá, la Gobernación, el Distrito y la CAF y para su desarrollo fue estructurado en 3 fases: diagnóstico, formulación e implementación.

En 2009 se concluyó la Fase I que tuvo como resultado el análisis y diagnóstico de las condiciones logísticas de importación y exportación para 5 cadenas productivas: agroindustrial, químicos; plásticos; papel, imprenta, editorial y artes gráficas; y moda. Actualmente, se cuenta con el convenio institucional que permitirá adelantar durante 2010 y 2011 el desarrollo de la Fase II relacionada con la formulación del Plan y de los proyectos que respondan a las necesidades logísticas de la región en materia tecnológica, normativa, de infraestructura y de trámites aduaneros, dichos proyectos serán ejecutados en la Fase III del proyecto.

En este marco es de gran importancia que se pueda continuar con la alianza y se avance sobre lo programado para los años 2010 y 2011, en especial la expedición y puesta en marcha del plan.

4. Poner en marcha el proyecto de Ordenamiento de Estacionamientos en vías locales e intermedias y en las bahías que expresamente autorice la autoridad de tránsito, en función de la congestión y del tamaño de la oferta fuera de vía.

5. Definir una red de estacionamientos públicos con tarifas diferenciadas zonalmente en función de la congestión y de la oferta de transporte público.

6. Implementar de manera inmediata del sistema integrado de información de movilidad urbano regional “SIMUR”. Este sistema permitirá adoptar decisiones en coherencia con los demás sectores de la administración así como proveer información al público en general para el seguimiento y veeduría ciudadana.

7. Definir el modelo Ciudad-Región en materia de movilidad, que se deberá articular con los demás entes territoriales en función de los elementos del modelo.

8. Diseñar una metodología que permita medir el mejoramiento de las condiciones de calidad de vida por el impacto del sector de la movilidad.

3. CULTURA Y RESPONSABILIDAD CIUDADANA

Este indicador recoge el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y reconocen los derechos y deberes ciudadanos. La cultura y la actividad física cobran cada vez más importancia como indicadores del bienestar y la calidad de vida urbana.

CÓMO VAMOS EN CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE

Actividad física

Para evaluar el deporte en Bogotá, se evidenció que durante el 2009 la Secretaria de Cultura, Recreación y Deporte no contó con información consolidada frente al número de población no sedentaria en la ciudad. Es necesario tener datos consolidados frente a este tema, dado que a partir del sedentarismo se desarrollan un sin número de enfermedades como resultado de la inactividad física de los ciudadanos que ponen en riego el disfrute y la calidad de vida de las personas.

Dentro de esta categoría también se quiere dar cuenta del número de habitantes por instalación deportiva pública distrital, para ello el Instituto Distrital para la Recreación y Deporte –IDRD-, encargado de administrar los escenarios recreativos y deportivos distritales, reportó la información correspondiente al tipo de actividad programada y el número de personas que asistieron a dichas actividades.

En este orden de ideas, en el gráfico 70 se puede observar la asistencia por tipo de programa desarrollado de actividad deportiva.

Gráfico 70

Número de beneficiados por actividad

Fuente: IDRD 2009

Si bien la Secretaría no cuenta con un dato consolidado frente al número de habitantes por instalación deportiva, se evidenció que para el 2009 se beneficiaron 1.143.542 habitantes, de los cuales la mayoría participó en las actividades dirigidas a recreación comunitaria, seguido de recreación para la infancia y la juventud, luego de las actividades para adultos mayores y, por último, de las actividades dirigidas a personas con limitaciones físicas.

Recreación

La siguiente categoría a evaluar es la recreación en la ciudad, entendida como aquellos espacios y actividades de diversión que no son usuales dentro de la actividad cotidiana, esto incluye lectura de libros, asistencia a espectáculos culturales, teatros, show y conciertos, entre otros, los cuales generan calidad de vida y disfrute de actividades complementarias.

Para el 2009, la Secretaría de Cultura reportó datos disponibles manejados por las entidades adscritas al sector, relacionados con los diferentes temas culturales y recreativos de Bogotá.

Un indicador importante sobre el consumo cultural es el número de libros promedio leídos en la ciudad; infortunadamente, el sector no cuenta con este dato. Sin embargo, la Secretaría

reporta la información sobre los usuarios de los distintos programas y entidades. La Fundación Gilberto Alzate Avendaño –FGAA- , encargada de promover el fomento a la lectura, reportó en el 2009, a través del programa Libro al Viento, una tasa de 2.0 libros leídos por usuario; por su parte, la Biblioteca Especializada en Historia Política Colombiana reportó una tasa de lecturabilidad de 3.9 libros o documentos. Ver gráfico 71.

Gráfico 71

Tasa de lectura

Fuente: Secretaria de Cultura Recreación y Deporte 2009

Libros consultados

Fuente: Secretaria de Cultura Recreación y Deporte 2009

En lo que tiene que ver con espectáculos culturales, el total de asistentes mayores de doce años a espectáculos culturales en el 2009 fue de 1.703.800, de acuerdo con lo reportado por las entidades adscritas al sector cultura.

El número de niños y adultos por biblioteca es manejado por la Fundación Gilberto Alzate Avendaño y la Orquesta Filarmónica de Bogotá. Para el 2009, participaron 79.519 niños y adolescentes entre los 0 y los 17 años en los Paraderos para Libros para Parques (PPP), que son bibliotecas abiertas instaladas en espacios públicos de la ciudad, y de 305 en las biblioestaciones, que son pequeñas bibliotecas públicas en las que hay servicio de préstamo de libros y recomendación de lecturas.

Así mismo, 1.609 adultos consultaron la Biblioteca especializada en Historia Política de Colombia, 5.079 asistieron a las biblioestaciones y 36.236 participaron en los PPP. Ver gráfico 72

Gráfico 72

Niños y adultos por programa de préstamo de libros

Fuente: Secretaria de Cultura Recreación y Deporte

En lo que respecta a los usuarios de la Bibliored, es importante destacar que después de dos años de reducción en el número de usuarios, durante el 2009 éstos aumentaron; aunque la ciudad está lejos de alcanzar los volúmenes reportados en 2005 y 2006.

Cuadro 32

INDICADOR	2007	2008	2009
Número de usuarios atendidos de la red distrital de bibliotecas	4.516.109	4.437.935	4.591.460
Oferta bibliográfica de la red distrital de bibliotecas	429.681	462.708	490.651

Fuente: Secretaria de Cultura Recreación y Deporte 2009

Para evaluar el número de personas por teatro, el sector Cultura reportó la asistencia de 139.525 personas que participaron en obras desarrolladas por la Fundación Gilberto Alzate Avendaño.

La Orquesta Filarmónica de Bogotá también apoyó la realización de festivales de teatro de impacto distrital como el festival mujeres en escena, con 8.370 espectadores; festival al aire puro, con 69.409 participantes; festival títeres manuelucho, con 1.229 espectadores; convención de circo, con 21.638 espectadores; y festival distrital y revista teatros con 16.854 presentaciones.

En total, para el 2009 participaron 257.025 personas en las obras realizadas por estas dos entidades adscritas al sector cultural.

Gráfico 73
Personas por teatro

Fuente: Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte

La Secretaría reporta distintas acciones en sus áreas de intervención, dentro de las cuales se encuentran programas como Libro al Viento, puestos de lectura en las plazas de mercado, biblioestaciones, trueque de libros, exposiciones y seminarios. A pesar de llevar registros de usuarios de programas y de gestiones adelantadas, la ausencia de indicadores de resultado e impacto impide tener una visión más amplia del sector.

Recomendaciones:

1. La Secretaría de Cultura debe elaborar indicadores de impacto que permitan mostrar el comportamiento de la cultura en la ciudad y su incidencia en la calidad de vida de la gente.

2. Se debe tener una mayor articulación entre los sectores de educación y cultura en la promoción de la lectura y en la utilización de la Bibliored.

3. Además de los indicadores de cultura, recreación y deporte, se debe contar con indicadores de impacto de programas de cultura ciudadana, en especial de “Amor por Bogotá”, que ha sido bastante promocionado pero sobre el cuál no existe suficiente información sobre su impacto real.

4. BUEN GOBIERNO

Este indicador permite conocer la incidencia de las instituciones en el retorno de los activos, pues éstas crean un clima de confianza y legalidad que favorece la inversión, las finanzas, la justicia y la atención al ciudadano.

CÓMO VAMOS EN GESTIÓN PÚBLICA

La gestión pública, entendida como las acciones que realiza el Estado al servicio de la ciudadanía, es un tema a evaluar en el 2009 acompañado del mejoramiento institucional, racionalización de trámites e inclusión ciudadana en la gestión de las entidades del Distrito.

Servicio ciudadano

La primera categoría a evaluar dentro de la dimensión Gestión Pública, es el servicio que prestan las entidades del distrito al ciudadano -Servicio Ciudadano- que es contemplado en la administración pública como el mecanismo mediante el cual las instituciones acercan su actuación a la ciudadanía, con el fin de fortalecer la relación Estado - Ciudadano.

En el Distrito, la Secretaría General, encargada del mejoramiento del servicio a la ciudadanía a través del Sistema de Quejas y Soluciones, reportó que, en promedio, el tiempo que dura un trámite de respuesta de una queja interpuesta por un ciudadano es de 7.4 días, en este lapso la querella es clasificada y redireccionada a las diferentes entidades Distritales de acuerdo a su competencia.

Es importante que durante 2009 haya disminuido en dos días el tiempo de respuesta al ciudadano sobre el trámite dado a la petición, ya que en el 2008 este proceso duraba aproximadamente 9 días; sin embargo, es necesario que este tiempo de respuesta siga disminuyendo. Ver gráfico 74.

Gráfico 74
Tiempo de respuesta del támite al ciudadano

Fuente: Secretaria General 2009

Es importante resaltar que la reducción en los tiempos se presenta en redireccionamiento de trámites, no para su solución definitiva, que guarda relación con la complejidad del tema tratado y la eficiencia del sector al cual va dirigido. La Administración Distrital debería contar con parámetros que le permitan tener algunos estándares mínimos, mientras que el sistema de información debería dar cuenta de la solución final al problema del ciudadano.

La Secretaría General en el 2009 recibió y contestó en total 41.732 requerimientos por tipo de canal (web, escrito, telefónico, presencial y buzón). Ver gráfico 75.

Gráfico 75
Total requerimientos por canal 2009

Fuente: Secretaría General 2009

En el 2008, la Secretaría General recibió un total de 44.049 requerimientos, mientras que en el 2009 se presentaron 41.732. El comportamiento de esta disminución por canal se evidencia en el gráfico 76.

Gráfico 76
Requerimientos Por Canal
Año 2008-2009

Fuente: Secretaría General 2009

Tras analizar el gráfico 76 se puede observar el avance en materia de disminución de tiempo y de trámite para el ciudadano al momento de instaurar una queja o un reclamo en una entidad distrital. La vía web se convierte en la manera más rápida mediante la cual el ciudadano puede llevar a cabo dicho proceso a diferencia de los medios convencionales como el escrito, telefónico, presencial y por buzón. Es importante mostrar el incremento en la utilización de este mecanismo electrónico para realizar peticiones al Distrito y la disminución de los demás año tras año.

De los 41.732 requerimientos recibidos en el 2009, 37.320 fueron dirigidos a los doce sectores distritales, tal y como se muestra en el gráfico 77.

Gráfico 77
Requerimientos por sector 2009

Fuente: Secretaría General 2009

Los sectores que recibieron mayor número de requerimientos por medio del Sistema de Quejas y Soluciones fueron Movilidad, Gobierno, Salud y Hábitat.

Frente a los resultados alcanzados en la consolidación y el mejoramiento del sistema de prestación del servicio al ciudadano en el Distrito, la Secretaria General reportó la construcción y dotación para la puesta en operación del SuperCADE 20 de Julio en el que se ofrecerán en promedio más de 200 servicios al ciudadano; sumado a ello se inició la instalación y puesta en funcionamiento de 12 nuevos CADE's virtuales en la ciudad adicionales a los 20 ya existentes. La meta es llegar a 40 en total.

En el Plan de Desarrollo Bogotá Positiva 2008-2012, se pretenden habilitar 70 servicios en el SuperCADE Virtual, para que sirvan como elemento de consulta al ciudadano ya que contienen toda la información de trámites, campañas, servicios y puntos de atención. Durante el 2009 se habilitaron 25 servicios.

Sumado a lo anterior, siete nuevas entidades y nuevos servicios fueron incorporados en la Red Cade de Bogotá. Por tanto, se pueden adelantar trámites relacionados con la Cancillería, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Consejo Superior de la Judicatura, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, La Previsora S.A., ARP Positiva S.A. y el Sena.

La habilitación de la Línea 195 en la telefonía móvil celular es otro de los avances que dan cuenta del mejoramiento frente a la prestación de los servicios al ciudadano. Esta actividad corresponde a la ampliación en los servicios de acuerdo con las necesidades de la ciudadanía para que la toda la información del Distrito esté al alcance de los usuarios.

Fortalecimiento Institucional

Dentro de las acciones adelantadas por la Secretaría General, a través de la Dirección Distrital de Desarrollo Institucional, en el 2009 se adelantaron estrategias que permiten mejorar la estructura administrativa del Distrito. Para ello se brindaron asesorías en 5 entidades distritales, se realizó una propuesta técnica de desconcentración de las Alcaldías Locales para apoyar la labor de la Secretaría Distrital de Gobierno en la construcción de las estrategias de desconcentración y descentralización para Bogotá, y se emitieron 10 conceptos frente a la reorganización interna y funcional de las entidades distritales.

A demás de la emisión de conceptos por parte de la Secretaría General frente a la reorganización interna de las entidades, en el 2009 la entidad emitió 12 conceptos sobre creación o modificación de instancias de coordinación en el Distrito, tal y como se muestra en el gráfico 33.

Cuadro 33

PROPUESTA	CONCEPTOS
1. Proyecto de decreto para crear la Comisión Intersectorial de Cooperación Internacional del Distrito Capital.	**Positivo.** No ha salido el decreto por creación de posible de agencia de cooperación.
2. Proyecto de Acuerdo 211 de 2009 "por medio del cual se establecen estrategias para incentivar hábitos de consumo responsable y se dictan otras disposiciones", en el contexto del Sistema de Coordinación vigente que está involucrado en la temática propuesta.	**Positivo.** Condicionado, Acuerdo 392 de 2009.
3. Proyecto de decreto "por el cual se adopta la Política Pública para la Población Desplazada víctima del conflicto armado interno asentada en Bogotá D.C. 2009-2016", en el contexto del Sistema de Coordinación vigente que está involucrado en la temática propuesta.	**Positivo.** No ha salido.
4. Modificación del Comité Distrital de Atención a Población Desplazada.	**Positivo.** Condicionado, no ha salido decreto definitivo.
5. Proyecto de decreto "Por el cual se adopta la Política Pública de Participación Social y Servicio a la Ciudadanía en Salud para Bogotá D.C." en el contexto del Sistema de Coordinación vigente que está involucrado en la temática propuesta.	**Negativo.** Lo están reformulando con la comunidad.
6. Proyecto de decreto "por el cual se crea el Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas en el Distrito Capital".	**Positivo.** Condicionado lo están reformulando.
7. Ajuste de la Red Institucional Distrital y Consejo Distrital de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas.	Se absolvió consulta.
8. Proyecto de decreto "por el cual se modifica el Sistema Distrital de Cultura".	**Negativo.** Decreto 455 de 2009. No se incluyeron observaciones de DDDI.
9. Proyecto de decreto "por el cual se constituye la Mesa de Concertación Distrital con las autoridades indígenas reconocidas en Bogotá y las organizaciones nacionales indígenas de Colombia para la elaboración de la Política Pública indígena en el Distrito Capital y se crea el Fondo Distrital Indígena".	**Negativo.**
10. Proyecto de decreto "Por el cual se crea el Comité de Seguimiento a las Relaciones con el Congreso de la República, se establecen unos procedimientos y se dictan otras disposiciones".	**Negativo.** Condicionado, se expidió el Decreto 06 de 2009.
11. Proyecto de decreto "Por el cual se regula el procedimiento para las relaciones político – normativas con el Concejo de Bogotá, D. C. y se dictan otras disposiciones".	No se ha expedido.
12. Proyecto de Decreto "Por el cual se crea el Comité Interinstitucional para el desarrollo del Programa Bogotá Bilingüe".	**Negativo.**
13. Comité Distrital de Atención a las Víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra	**Positivo.** Condicionado Decreto 458 de 2009.

Fuente: Secretaría General 2009

Fortalecimiento a la Función Administrativa

Frente al fortalecimiento y modernización de la función administrativa, 550 servidores públicos fueron capacitados a través de una especialización en Gestión Pública Distrital en la UNAD, y 1.292 tomaron diplomados virtuales en temas como Auditoria Interna de Calidad, Inducción y Reinducción, Redacción y Ortografía y Plan de Desarrollo.

Durante el 2009, 4.204 servidores bajo la modalidad de cursos libres de auto aprendizaje tomaron diplomados en diversas temáticas transversales de profundización como políticas públicas, contratación estatal, calidad y calidez en la prestación de servicios. El programa Distrito Capital Bilingüe, que se realiza en convenio con el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA – a 31 de diciembre de 2009, fue cursado efectivamente por más de 350 servidores.

En total se fortalecieron las competencias de 6.428 servidores distritales. Sin embargo, comparado con el total de servidores, se evidencia la necesidad de ampliar aún más la oferta de capacitaciones. Ver gráfico 78.

Gráfico 78
Servidores capacitados / Total servidores Distrito 2009

Fuente: Secretaría General 2009

Tan solo el 16% de los servidores públicos en el año 2009 participó en el fortalecimiento de competencias laborales transversales. La formación virtual se ha convertido en una forma adecuada para capacitar a los servidores distritales; además, posibilita la racionalización del gasto por parte de las entidades distritales para este tipo de programas.

Defensa judicial

En cuanto a la defensa judicial en el Distrito, la Secretaría General reportó que en el 2009 se produjeron 3.116 fallos judiciales debidamente ejecutoriados, de los que 2.546 fueron favorables al Distrito, lo que generó un ahorro de 404.426 millones de pesos durante este año. Sin embargo, 570 fallos fueron desfavorables, equivalentes a 47.300 millones de pesos en pago de condenas.

En total, se reportó un éxito procesal del 81% a favor del Distrito Capital. Ver gráfico 79.

Gráfico 79

Fuente: Secretaría General 2009

Planta de Servidores

Para el desempeño de las actividades de la gestión Pública es necesario contar con personal idóneo, que permita alcanzar los fines del Estado y los objetivos propuestos en los planes de gobierno proyectados. Estas personas deben reunir las características técnicas y humanas adecuadas para cumplir con lo establecido por la normatividad.

El número de servidores públicos con el que cuenta el Distrito para el desarrollo de sus acciones es una categoría a evaluar por Bogotá Cómo Vamos en 2009, así como el comportamiento presentado en la forma de vinculación (Contratistas, Carrera Administrativa y Libre Nombramiento y Remoción) de personal por su incidencia en la gestión pública.

En la evaluación de calidad de vida 2008 se realizaron varias recomendaciones a la Administración con el fin de mejorar y fortalecer la gestión pública en el Distrito, como por ejemplo que cada una de las entidades distritales tenga claro el volumen de trabajo que debe atender y el número de funcionarios con el que deben contar para el desarrollo de sus actividades, esto con el fin de evitar la duplicidad de funciones y la creación de cargos injustificados.

Así mismo, se pidió revisar el modelo de contratación por servicios. Si bien no todos los empleos del Distrito se pueden o deben ejercer por medio de una vinculación permanente, la mayoría de las veces –debido a esta forma de vinculación contractual por servicios- se desaprovecha los valores agregados logrados. Son los contratistas y no la Administración los que terminan quedándose con la experiencia, los aprendizajes, las metodologías, las tecnologías y hasta la información producida.

Debido a la situación presentada en el año pasado, es importante determinar y analizar los cambios –avances y retrocesos- presentados frente a la planta de servidores públicos del Distrito durante el 2009.

A septiembre de 2009, se registró que el 75% de los servidores públicos eran contratistas, 21.4% de carrera administrativa y 3.1% de libre nombramiento y remoción. En este mismo lapso se reportaron 40.786 funcionarios en total.

Gráfico 80

Fuente: DASC 2009

El número total de contratistas por prestación de servicios (persona natural) que laboraron en el Distrito a septiembre de 2009 fue de 30.802, de los 40.786 servidores distritales. Los sectores que reportaron mayor número de contratistas son Salud, Integración Social, Gobierno, Movilidad y Educación. Este comportamiento se muestra en la gráfica 81.

Gráfico 81

Fuente: DASC 2009

Debido a este comportamiento de vinculación contractual en el Distrito, se evidencia que en todos los sectores, exceptuando el sector control y Concejo, la orden de prestación de servicios es la principal forma de vinculación del personal al servicio de la administración Distrital. La gráfica 82 muestra la proporción por modalidad de contrato de los trabajadores en cada sector.

Al igual que en 2008, el Distrito aún no adelanta un estudio de cargas laborales que le permita tomar decisiones sobre la conformación de la planta de personal. El DASCD reportó que a la fecha no tiene consolidada la información sobre estudios de cargas de trabajo; sin embargo, al parecer algunas de las entidades del Distrito han realizado dicha actividad sin informar al Departamento.

Gráfico 82
Personal por forma de vinculación 2009

Fuente: DASC 2009

Al comparar el número de contratistas en el periodo de marzo a septiembre de 2009 por sector, Bogotá Cómo Vamos recomienda al DASC revisar la información proporcionada, ya que sectores –especialmente salud- presentan una variación brusca en el número de contratistas, tal y como se muestra en el gráfico 83.

En este sentido, es indispensable que el departamento tome medidas que le permitan contar con la información actualizada y permanente del número de servidores públicos con los que cuenta el Distrito.

Gráfico 83
Número de contratistas marzo - septiembre 2009

Fuente: DASC 2009

Fuente: DASC 2009

Recomendaciones

1. Establecer estándares de tiempo de respuesta y hacer un seguimiento a soluciones finales.

2. Incluir un indicador que muestre el impacto y/o resultado de capacitar a los funcionarios en el Distrito en temas de gestión pública, en términos de mejoramiento institucional, mejoramiento en la prestación del servicio y mejoramiento en atención al ciudadano.

3. Continuar con los avances en los procesos de defensa judicial del Distrito.

4. Bogotá Cómo Vamos reitera a la administración que es necesario contar con información que permita establecer estándares sobre cargas laborales y necesidades de personal por entidad.

CÓMO VAMOS EN FINANZAS PÚBLICAS

En este apartado se realiza un balance de resultados de la gestión fiscal de la Administración Distrital para el año 2009. Como es tradicional, el análisis se divide en cuatro partes: el análisis de los ingresos, los gastos, la deuda y el balance financiero.

Aquí se evalúa la dinámica de los ingresos totales, enfatizando en el comportamiento de los ingresos tributarios, los indicadores de dependencia, el crecimiento y composición real de los gastos a nivel consolidado y central, el porcentaje de ejecución presupuestal en los diferentes niveles de la administración y el perfil de indicadores de la deuda. Por último, se analizan los indicadores financieros.

Ingresos

En el año 2009, los ingresos tributarios se redujeron en 1,2% en términos reales, mientras que el crecimiento de la economía del Distrito se estimó en 0,1%. La elasticidad implícita del recaudo al PIB fue del 12%.

Los ingresos totales del Distrito en el año 2009 fueron de 8,3 billones de pesos y mostraron un crecimiento real del 6,2%. Sin embargo, su principal componente (49,6%), los ingresos corrientes, decrecieron en 1,3% en términos reales, puesto que los ingresos tributarios cayeron en -1,2% y los ingresos no tributarios en -2,7%.

Cuadro 34. Ingresos totales de la vigencia 2009-2008

	Billones de pesos		Participación %	
	Recaudo Acumulado. Dic. 2008	Recaudo Acumulado. Dic. de 2009	Part. /total ingresos 2008	Part. /total ingresos 2009
Total Ingresos Vigencia	**7,70**	**8,35**	**100**	**100**
Ingresos Corrientes	4,11	4,14	53,35	49,56
Tributarios	3,84	3,87	49,87	46,37
No Tributarios	0,27	0,27	3,48	3,19
Transferencias	1,78	2,00	23,16	23,98
Nación	1,76	1,99	22,91	23,82
Entidades Distritales	0,00	0,00	0,00	0,02
Recursos de Capital	1,81	2,21	23,49	26,46
Recursos del Balance	1,09	1,23	14,11	14,77
Recursos del Crédito	0,00	0,14	0,00	1,69
Rendimientos Oper.Financieras	0,22	0,17	2,90	2,04

Fuente: Secretaría de Hacienda. Cálculos de BCV.

Gráfico 84
Crecimiento real y participación de los ingresos del Distrito al 2009.

Fuente: Secretaría de Hacienda. Cálculos de BCV.

El crecimiento de los ingresos del Distrito está siendo soportado principalmente por el aumento real de las transferencias con un 9,9% y los recursos de capital con 19,6% pues el Gobierno Distrital vendió activos, utilizó recursos de crédito de vigencias anteriores e hizo un uso de importante de reservas que tenía guardadas en el sistema financiero. Esto último generó una caída del 25,5% en los rendimientos financieros. Ver gráfico 84.

Gráfico 85
Participación de los ingresos tributarios dentro de los ingresos totales

Fuente: Secretaría de Hacienda. Cálculos de BCV.

La estructura tributaria no sufrió cambios significativos y sigue siendo soportada principalmente por el impuesto de Industria, Comercio y Avisos con una participación promedio del 50%. En segundo lugar tenemos al impuesto predial con una participación promedio del 20%, le siguen la sobretasa a la gasolina, el consumo de cerveza y los vehículos automotores con una participación promedio del 7%. Ver gráfico 85.

Se observa una caída en el recaudo de las rentas del Distrito (cuadro 35 y gráfico 86). Las excepciones fueron el Impuesto de Industria, Comercio y Avisos y las estampillas. El ICA creció 1,9% y las estampillas 10,2%. Es de destacar el crecimiento del ICA a pesar del ciclo recesivo de la actividad económica, pues es un impuesto altamente ligado a él. Se evidencia aquí el esfuerzo administrativo por lograr un mayor recaudo al combatir la evasión e incentivar el pago electrónico del ICA para grandes contribuyentes. Según reportes de la Secretaría de hacienda, se lograron recaudar 119.730 millones de pesos por mejora en los procesos de anti-evasión en el ICA para el 2009.

Gráfico 86
Crecimiento real de los ingresos tributarios al 2009

Fuente: Secretaría de Hacienda. Cálculos de BCV.

Cuadro 35

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total tributarios	9,5	6,5	9,4	10,5	1,9	-1,24
Industria Comercio y Avisos	10,1	8,7	11,4	9,1	4,8	1,89
Predial Unificado	8,6	4,4	4,3	9,1	-3,4	-2,6
Sobretasa a la gasolina	11,5	4,2	-4,5	-0,9	-1,4	-4,2
Consumo de cerveza	1,3	3,7	3,9	9,2	0,1	-3,97
Vehículos automotores	23,7	15,4	11,5	17	4,8	-2,66
Delineación Urbana	26,8	-13	11	63,1	-7,1	-31,4
Cigarrillos Extranjeros	-10,5	-6,4	-0,6	-11	-0,7	-11,8
Azar y espectáculos	-58,8	36,6	24,9	86,8	-11	-33,2

Fuente: Secretaría de Hacienda. Cálculos de BCV.

Caídas menos fuertes se observan en el impuesto al deporte 6,2% [30], a la cerveza con -3,8%, vehículos -2,5% [31], predial -2,4% y publicidad con -1.8%. Estos decrecimientos son relativamente menores que los ya nombrados, pero su magnitud sigue siendo importante pues todos registraron caídas superiores a las del PIB de la ciudad.

Sorprende por qué en tiempo de desaceleración económica logra el impuesto de industria y comercio un mejor desempeño que el impuesto predial que está menos ligado a la actividad económica coyuntural cuando aún en la en la rendición de cuentas del Distrito se aseguró que se actualizaron 1.278.618 predios (633 sectores catastrales de 19 localidades) y se fidelizaron 182.445 contribuyentes de 527.783 detectados como omisos e inexactos del impuesto predial y de vehículos.

Ante la menor generación de ingresos corrientes, las transferencias[32] ganan importancia dentro de los ingresos del Distrito, como resultado, el indicador de dependencia a las transferencias continúa en aumento para el 2009 (ver gráfico

30 Este impuesto se cobra a los suscriptores de servicio telefónico por intermedio de las empresas que prestan este servicio. Está determinada en salarios diarios mínimos legales vigentes según el tipo de línea que tenga el suscriptor o usuario con el operador telefónico. Con la caída de la actividad económica muchas empresas cancelaron sus líneas telefónicas o las simplificaron y esto obviamente redundó en recaudo.

31 Sobre este impuesto se presume que debido a la crisis económica la gente ha venido aplazando su renovación de vehículo. Por tanto ha caído el valor del parque automotor de la capital.

32 De estas transferencias, el 94,8% corresponden a las recibidas por el Gobierno Central por el Sistema General de Participaciones y el 4,5% por las empresas distritales.

87). La relación transferencias/ingresos corrientes pasó del 43,1% en el 2007 al 43,4% en el 2008 y al 48,4% en el 2009, cambiando absolutamente la tendencia decreciente que este indicador había presentado en la administración anterior.

Gráfico 87
Indicadores de dependencia de la Administración Central al 2009

Fuente: Secretaría de Hacienda. Cálculos de BCV.

Cuadro 36

Indicador	2007	2008	2009
Transferencias/ Ingresos corrientes.	43,1	43,4	48,4
Ingresos tributarios/ PIB distrital.	3,3	3,5	3,5
Recursos del balance/ ingresos totales.	10,0	14,1	15,0
Rendimientos financieros/ Ingresos totales.	5,5	5,4	2,0

Fuente: Secretaría de hacienda. Cálculos de BCV.

El Distrito también se apoyó en sus recursos de capital para compensar la caída real de sus ingresos corrientes. El gobierno hace uso de sus reservas por 685.422 millones de pesos y vendió activos por 25.875 millones de pesos, como resultado la relación entre los recursos del balance con respecto a los ingresos totales ascendió al 15%. Del mismo modo, el Distrito utilizó recursos de crédito de la vigencia anterior por 141.064 millones de pesos y disminuyó sus depósitos en el sistema financiero, con el costo de oportunidad de perder rendimientos. Por esta razón, la relación ingresos financieros con respecto a los ingresos totales cayó al 2%.

A pesar de la caída de -1,2% de los ingresos tributarios, no se afectó el indicador ingresos tributarios / PIB distrital pues está caída es procíclica con el crecimiento del PIB de la capital (sólo creció 0,1% real). Si bien las condiciones económicas de la ciudad han cambiado drásticamente frente a lo que se esperaba en el momento de la elaboración del plan de desarrollo (no se esperaba, por ejemplo, un bloqueo económico tan fuerte por parte de Venezuela), es evidente que la administración ha realizado un esfuerzo permanente por mejorar los procesos administrativos en el cobro del ICA y el predial, con las políticas anti evasión, la actualización de predios, el incentivo en el uso de la tecnología para agilizar los pagos y la generación de esquemas alternativos en la generación de ingresos.

En conclusión, si bien las finanzas públicas no pasan por su mejor momento debido a que los ingresos tributarios en promedio cayeron más de los que cayó la actividad económica, el gobierno distrital para hacerle frente a la crisis, por un lado, hizo uso de sus otras fuentes de ingresos (transferencias, créditos, venta de activos y reservas); y por otro, reforzó sus esfuerzos por agilizar el recaudo tributario, actualizar las bases gravables y perseguir a las evasores.

Gastos

Se reactiva el gasto del Gobierno Distrital vía la inversión principalmente.

El gasto total para el consolidado distrital ascendió a 8,4 billones de pesos con una variación real del 16,6%. Para la Administración Distrital ascendió a 7,3 billones con una variación real del 10,5%. Tanto para el consolidado distrital como para la administración central el componente que más jalonó este crecimiento fue el gasto en inversión, debido al ciclo político presupuestal.

Gráfico 88
Crecimiento real del gasto del Gobierno distrital Consolidado al 2009*

Fuente: Secretaría de hacienda. Cálculos de BCV.

*Incluye Administración Central, Establecimientos Públicos, Unidades Administrativas Especiales, Universidad Distrital y Contraloría Distrital. Las cifras son netas de transferencias interdistritales.

Fuente: Secretaría de hacienda. Cálculos de BCV.

Cuadro 37. Crecimiento real del gasto del Gobierno Distrital Consolidado y Administración Central. 2005-2009

	2007	2008	2009
Gasto consolidado	5,0	1,0	16,6
Funcionamiento	41,0	-2,0	5,6
Servicio de la deuda	-42,0	-6,0	-1,4
Inversión	2,0	1,0	21,3
Administración Central	1,0	-4,0	10,5
Funcionamiento	16,0	-1,0	5,8
Servicio de la deuda	-25,0	-16,0	0,4
Inversión	2,0	-3,0	12,9

Fuente: Secretaría de hacienda. Cálculos de BCV.

El gasto total para el consolidado distrital ascendió a 8,4 billones de pesos con una variación real del 16,6%. Para la Administración Distrital ascendió a 7,3 billones con una variación real del 10,5%. Tanto para el consolidado distrital como para la administración central el componente que más jalonó este crecimiento fue el gasto en inversión, debido al ciclo político presupuestal.

La estructura de la administración del gasto se mantiene, predomina el gasto de inversión, en el cual un poco más del 60% es para formación bruta de capital y el 40% restante para gastos operativos en sectores sociales (pago de docentes, personal médico y subsidios). Los gastos de funcionamiento participan con el 17,6% y los servicios de la deuda con el 8,4%. Si miramos el comportamiento del gasto en perspectiva (cuadro 37) se observa que hay una reactivación tanto del gasto del consolidado distrital como de la administración central.

Los gastos de funcionamiento por su naturaleza son los menos variables. Las transferencias se consolidan como el principal componente con más del 60% de participación para el gasto del nivel central, pues las entidades descentralizadas muestran una alta dependencia al generar en promedio un déficit anual de 380.439 millones de pesos, según reporta la Secretaría de Hacienda Distrital. Así mismo, estas entidades descentralizadas son una fuente importante de pasivos contingentes. Según estimaciones del DAF, los pasivos contingentes de las entidades descentralizadas fueron estimados en $151.000 millones de pesos. Las entidades con mayores pasivos de este tipo son el hospital de Meisen, EAAB, y el Fondo de Vigilancia y Seguridad.

Debido al ciclo político presupuestal en el año 2008, primer año en que entró en vigencia el plan de desarrollo 2008-2012, la ejecución de inversión se retrasó por la armonización presupuestal de los planes de desarrollo de las administraciones entrantes y salientes. Por está razón la inversión para el consolidado distrital aumentó en 21,3% y para la administración distrital 12,8% con focalización principalmente en el objetivo de ciudad de derechos (75%). Hay que tener en cuenta que, según reportes de la Secretaría de Hacienda Distrital, con la actual modalidad de contratación laboral, las órdenes de prestación de servicios (OPS), el 6,58% van cargadas a gastos de funcionamiento y el 93,41% van cargadas a los gastos de inversión.

Como los ingresos efectivamente recaudados en el 2008 superaron en 89.000 millones a los compromisos presupues-

tales de la vigencia, el Distrito utilizó este superávit en amortización de deuda. Como resultado el servicio de la deuda cayó para el consolidado en 6,0% para el 2008 y en 1,4% para el 2009 y en 16,0% para la administración central en el 2008 y 0,36% para el 2009.

En cuanto a la ejecución, las entidades de la administración central mostraron para el 2009 una buena ejecución de su presupuesto. La ejecución fue medida como total compromisos sobre apropiaciones disponibles a diciembre. La única Secretaría que mostró rezagos en la ejecución de su presupuesto es la Secretaría de Movilidad que registró una ejecución del 85,95%. A nivel interno de esa Secretaría se observa que la dirección administrativa ha ejecutado el 98,42% mientras que la dirección de tránsito y transporte ha ejecutado el 74,15% de su presupuesto. Dentro de esta dirección, el programa con mayor rezago presupuestal es la modernización, expansión y mantenimiento del sistema integral de control de tránsito el cual alcanzó una ejecución de tan sólo el 51,02%.

Gráfico 89
Porcentaje de la ejecución presupuestal de las Secretarías en 2009.

Fuente: Secretaría de Hacienda. Cálculos de BCV.

Los establecimientos públicos tuvieron ejecución del presupuesto similar (96,5%) a las entidades de la administración central (96,7%). Las entidades públicas con mayor ejecución presupuestal fueron el Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal, la Orquesta Filarmónica de Bogotá, la Fundación Gilberto Alzate Avendaño y el Jardín Botánico. Las entidades con menor ejecución fueron Unidad Administrativa Especial, el Fondo de Salud y el IDU, siendo este último el que más críticas ha recibido por parte de los medios de comunicación y de los entes de control, pues ha presentado líos con los contratistas, demora en los permisos y la compra de predios y falta de armonización con la empresas de servicios públicos, principalmente en proyectos de construcción de la tercera fase de Transmilenio.

Gráfico 90
Porcentaje de la ejecución presupuestal de los establecimientos públicos en 2009.

Fuente: Secretaría de Hacienda. Cálculos de BCV.

Gráfico 91
Porcentaje de la ejecución presupuestal de empresas industriales y comerciales*

Fuente: Secretaría de Hacienda. Cálculos de BCV.

* En la ejecución de Transmilenio incluye sólo los aportes ordinarios, y en el del Canal Capital su capitalización.

Sorprende el aumento en la ejecución presupuestal de todas las empresas industriales y comerciales del Distrito, pues no es su comportamiento habitual, especialmente en empresas como Metrovivienda y la Empresa de Renovación Urbana. La Empresa de Agua de Bogotá aparece en las cuentas del Distrito fusionada con la Empresa de Acueducto y Alcantarillado y reporta una ejecución del 100%.

Cuadro 38. Capacidad de ahorro del Distrito 2009.

Concepto	Millones de Pesos
Ingresos Corrientes	4,140,958
Tributarios	3,874,262
No tributarios	266,696
Gastos Corrientes	1,576,820
Funcionamiento Administración Central	545,910.
Transferencias para Funcionamiento	754,156
Otros gastos corrientes	86,451
Servicio de la deuda (intereses y comisiones)	190,303
Ahorro corriente 2009	2,564,138
Capacidad de Ahorro Corriente	61,90%

Fuente: SDH-DDP-Subdirección de Finanzas Distritales

En síntesis, los ingresos corrientes del Distrito fueron de 4,1 billones de pesos mientras que los gastos corrientes fueron de 1,5 billones de pesos. Por lo tanto, el ahorro corriente para el 2009 fue de 2,5 billones de pesos. Es decir, el Distrito terminó el año 2009 con una capacidad de ahorro del 61,9%, situación favorable en la gestión del Distrito. Ahora la cuestión importante es cómo lograr la administración efectiva de esta capacidad de ahorro.

Deuda

La deuda continúa con su tendencia decreciente y vuelve a predominar la deuda externa sobre la interna sin representar un riesgo cambiario importante.

El saldo de la deuda del Distrito continúa decreciendo. El saldo de la deuda disminuyó de 2,3 billones pesos en el 2007 a 2,1 billones en el 2008 y para el año 2009 registró un saldo de 1,9 billones de pesos. Lo anterior como resultado de los pagos totales de algunos créditos, los prepagos totales de las deudas con el Banco de Crédito y con el BBVA y, como estaba planificado, por las amortizaciones correspondientes al año 2009 del 10% de la deuda.

Del cupo de endeudamiento que le corresponde a Bogotá, según el acuerdo 134 del 2004 de 1,7 billones (reales del 2004), a diciembre del 2009 se tiene aún cupo por 294.597 millones de pesos.

Vuelve a predominar la deuda externa sobre la interna. Al 31 de diciembre de 2009, de estos 1,9 billones, el 37,40% era deuda interna y el 62,59% era deuda externa. Esto no se traduce en mayor riesgo financiero por movimientos en la tasa de cambio, pues sólo el 15,50% (0,2 billones de pesos) de la deuda total está denominada en dólares debido a que el 48% de la deuda externa está representada en bonos denominados en pesos y el 12% está negociada en moneda extranjera pero cubierta. La exposición máxima de deuda no cubierta permitida por la Dirección Distrital de Crédito Público es del 20%.

Cuadro 39. Perfil de la deuda del gobierno distrital.
A 31 de julio del 2009 *

DESCRIPCIÓN	Saldo en Millones $	Total	Viida Media	Duración	Duración Modificada	Tipo de Interés		
Deuda Interna	721,400	37,40%	3,19	0,65	0,6	**FIJO**	**IPC+**	**DTF+**
Cartera comercial	-	-	-	-	-	-	-	-
Bonos	721,400	37,40%	3,19	0,65	0,6	9,00%	8,05%	3,30%
Deuda Externa		62,59%	11,71	5,1	4,67	**FIJO**	**OTRA**	**LIBOR**
Banca Multilateral	610.672	31,63%	6,21	1,56	1,44	6,73%	4,57%	1,66%
Bonos	578,577	30,01%	17,58	8,71	7,94	9,75%	-	-
Gobiernos/ Fomento	18,473	0,96%	9,66	9,05	8,96	1,50%	-	-
total	721,400	100%	8,52	3,44	3,15			
Composición por tipo de moneda			**Composición por fuentes**			**Composición tipo de interés**		
COP	84,50%		Bonos	67,41%		Variable	47,47%	
USD	15,50%		Multilateral	31,63%		Fijo	52,53%	
			Fomento	0,96%				

Fuente: Secretaría de Hacienda. Síntesis y cálculos de BCV.

Fuente: Secretaría de hacienda. Síntesis y cálculos de BCV.
*Las tasas presentadas equivalen al promedio ponderado de los créditos contratados. En los créditos de Banca multilateral la Vida media es estimada por cuanto hay empréstitos en etapa de desembolsos.

La exposición a cambios en la tasa de interés es más amplia debido a que el 47,47% de los créditos contraídos se hicieron con tipo de interés variable pues dependen de los movimientos del IPC, la DTF o la tasa LIBOR a 6 meses. En este punto dos aspectos importantes para destacar: I) la coyuntura nacional e internacional ha permitido tasas de inflación y de interés decrecientes y bajas: 2% de inflación para Colombia, 3,5% para la Tasa de Referencia del Mercado Nacional, 4,4% para la DTF y 0,4% para la tasa Libor a 6 meses; y II) si bien la exposición a cambios en la tasa de interés es considerable, está muy por debajo de la composición máxima de tasa variable del portafolio (70%) que es establecida por la Dirección Distrital de Crédito Público.

La principal fuente de la deuda son los bonos (67,41%) y la segunda fuente más importante son los créditos contraídos por la banca multilateral con 31,63%, en su mayoría con la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF) del Banco Mundial. Los créditos de fomento (0.96%) se han realizado con dos organismos gubernamentales: The International Kiteboarding Organization (IKO) y la Banca Alemana Gubernamental de Desarrollo (KFW).

Gráfico 92
Perfil de amortización de la deuda

Fuente: Secretaría de Hacienda. Adaptación de BCV.

El perfil de la deuda se diseñó para que en el año 2009 se amortizara el 10% de la deuda del Distrito, presión sobre el gasto que fue mitigada por los prepagos hechos en 2008. Los mayores esfuerzos fiscales en este aspecto están planeados para los años 2010 y 2015 con el 13% y 14% de amortización, en su orden. A mediano plazo se planeó que estos pagos vuelvan a crecer en el año 2026 al 7%, cifra prudente para una planeación de mediano plazo. Es importante resaltar aquí que toda la planificación de pagos está de acuerdo con los vencimientos anuales máximos del 15% (con desviaciones permitidas hasta del 18%) establecidos por la Dirección Distrital de Crédito Público, con el fin de mitigar el riesgo de liquidez.

Gráfico 93
Perfil de cancelación total de la deuda

Fuente: Adaptación de la Secretaría de Hacienda.

La vida media (total de montos pendientes de un préstamo al final de cada año dividido sobre el monto total del capital de la deuda) es de 8,52 años con una duración promedio de 3,44 años. Como es usual la vida media siempre es más alta para la deuda externa (11,71 años) que para la deuda interna (3,19 años). El vencimiento total de las obligaciones está concentrado antes del 2015 para el total de la deuda interna y hasta el 2031 para la deuda externa.

Bogotá ha manejado siempre un nivel de riesgo financiero prudente. Incluso cuando se impuso la Ley 358 de 1997 con la cual el gobierno obliga a las entidades territoriales a no tener una relación superior al 40% entre intereses/ahorro operacional conocido como el indicador de capacidad de pago y una relación saldo de la deuda/ingresos corrientes no superior al 80%, conocido como indicador de sostenibilidad de la deuda, Bogotá poseía niveles muy por debajo de los establecidos por la ley.

Como se observa en el gráfico 94, la tendencia decreciente de ambos indicadores ha tendido a mantenerse. Por tanto, la capacidad de pago de la deuda del Distrito ha aumentado junto con la sostenibilidad de la deuda.

Es evidente el aprendizaje institucional que ha adquirido el gobierno distrital en cuanto al manejo de su portafolio con la contratación de una deuda menos costosa, el cumplimiento de los servicios de la misma y los prepagos realizados.

Gráfico 94. Evolución de los indicadores de la Ley 358 de 1997

Fuente: Adaptación de la Secretaría de Hacienda Distrital.

Como resultado de lo anterior, las calificaciones de riesgo crediticio han sido cada vez mejores para la capital. Ha obtenido la calificación más alta a nivel interno AAA (triple A), calificación que mantiene desde el año 2006 ,al igual que para las calificadoras de riesgo internacional.

Este año la firma Standard & Poors subió la calificación de la ciudad para la deuda denominada en moneda extranjera pues pasó de BB+ a BBB-. Asimismo, en noviembre de 2009, Moodys ratificó la clasificación Baa3 con perspectiva estable para Bogotá y destacó como fortalezas crediticias de la ciudad los indicadores de deuda moderados y decrecientes, las sólidas prácticas de administración y buen gobierno, la base económica diversificada y relativamente sólida que soporta una productiva base de ingresos propios y la fuerte posición de liquidez[33] .

Cuadro 40. Evolución de la calificación de la calificación de riesgo de la deuda

Nacionales		**2007**	**2008**	**2009**
Duff &Phelps de Colombia		AAA	AAA	AAA
BRC Investors Services		AAA	AAA	AAA
Internacionales				
Fitch Rating	Moneda Local	BBB-	BBB-	BBB-
	Moneda Externa	BB+	BB+	BB+
Moody´s Investors Services	Moneda Local	Baa3	Baa3	Baa3
	Moneda Externa	Ba1	Baa3	Baa3
Standard & poors	Moneda Local	BBB-	BBB-	BBB-
	Moneda Externa	BB+	BB+	BBB-

Fuente: Secretaría de Hacienda. Consolidación y actualización de BCV.

Análisis financiero

El gobierno distrital enfrenta la crisis disminuyendo sus reservas en las entidades financieras y aumentando los créditos con el banco central en el largo plazo.

El total de activos para el Distrito ascendió a 15,7 billones de pesos en el año 2009. De éstos, el 25,7% son activos corrientes y 74,2% activos no corrientes (Cuadro 41 y 42). La recesión

33 Estos aspectos fueron reseñados en el informe sobre el estado de la deuda del Distrito para el cuarto trimestre de la Secretaría de hacienda 2009.

económica es también evidente en los resultados del Activo Corriente de Balance. Mientras por un lado caen los depósitos en las instituciones financieras (del 7,11% al 3,79%), aumentan los deudores de los ingresos no tributarios (del 6,04% al 9,42%). La estructura de los activos no corrientes no experimentó cambios significativos.

El 83,9% de los activos del Distrito están concentrados en cuatro cuentas: el 53,25% en las inversiones patrimoniales en entidades controladas; el 12,28% por deudores; el 10,19% en propiedades, planta y equipo; y el 8,20% en bienes de beneficio y usos públicos e históricos y culturales en servicio.

El total de los pasivos del Distrito descendió a 2,61 billones de pesos (en el 2008 era de 3,01 billones). De éstos el 38,8% son pasivos corrientes y el 61,15% son pasivos no corrientes. Las necesidades de liquidez de corto plazo aumentaron para el Distrito debido a la caída de los ingresos tributarios y no tributarios. En respuesta a ello el gobierno distrital aumentó en una proporción significativa su endeudamiento con el Banco de la República (pasó del 8,76% en el 2008 al 12,40% en el 2009).

Cuadro 41. Principales cuentas del Balance General de Distrito. 2007-2009. Cifras en millones de pesos corrientes

		Particip. 2007	Particp. 2008	Partic. 2009
1	**ACTIVOS**	**13,953,392**	**14,690,052**	**15,710,382**
	CORRIENTE	**3,921,113**	**4,032,305**	**4,050,665**
11	**Efectivo**	1,181,431	1,067,947	640,31
1110	Depósitos en Instituciones Financieras	1,155,716	4,043,976	594,746,
12	**Inversiones e Instrumentos Derivados**	965,064.	1,013,345	891,686,
1201	Inversiones Administración de Liquidez en Títulos de Deuda	964,961.	1,013,345	891,686,
13	**Rentas por Cobrar**	395,966,	565,732,	553,803,
1305	Vigencia Actual	59,100,	66,341,	67,059,
1310	Vigencias Anteriores	342,866,	499,391,	486,745,
14	**Deudores**	1,347,594	1,354,078	1,929,296,
1401	Ingresos No Tributados	778,059,	886,604,	1,479,543
	No Corriente	**10,032,279**	**10,657,746**	**11,569,717**
12	**Inversiones e Instrumentos Derivados**	7,078,854	7,220,826	8,366,232
1208	Inversiones Patrimoniales en Entidades Controladas	7,070,624	7,219,047	8,360,538
16	**Propiedades, Planta y Equipo**	1,359,609	1,533,267	1,601,128
1605	Terrenos	226,594,	218,555,	216,80
1615	Contruccciones en Curso	619,328,	710,214,	737,88
1640	Edificaciones	337,938,	435,060,	467,96
1670	Equipos de Comunicación y Cómputo	209,061,	220,822,	254,70
17	**Bienes de Beneficio y Uso Público e Histórico y Culturales**	1,019,380,	932,576,	871,20
1710	Bienes de Beneficio y Uso Público e Histórico y Culturales en Servicio	1,357,144	1,303,893	1,275,508
19	**Otros Activos**	474,226,	559,801,	584,153,
1920	Bienes Entregados a Terceros	419,274,	455,555,	465,305,
2	**PASIVOS**	**3,098,397**	**3,011,909**	**2,614,233**
	CORRIENTE	**912,572,**	**1,147,313**	**1,015,594**
22	**Operaciones de Crédito Público y Financiamiento con Banca Central**	118,125,	263,720,	324,156,
2208	Operaciones de Crédito Público Internas de Corto Plazo	61,827,	193,764,	261,400,
2213	Operaciones de Crédito Público Externas de Corto Plazo	56,298,	69,996,	62,756,
24	**Cuentas por Pagar**	463,985,	534,623,	443,050,
2401	Adquisiciones de Bienes y Servicios Nacionales	120,47	114,329,	99,160,
2453	Recursos Recibidos en Administración	181,751,	197,743,	171,839,
25	**Obligaciones Laborales y de Seguridad Social Integral**	96,749,	98,007,	99,270,
2505	Salarios y Prestaciones Sociales	96,749,	98,007,	99,270,
27	**Pasivos Estimados**	1,13	481,00	647,00
	Provisión para Contingencias	72,751,	136,835,	68,038,
	No Corriente	**2,185,825**	**1,864,596**	**1,5986,639**
22	**Operaciones de Crédito Público y Financiamiento con Banca Central**	2,125,729	1,816,211	1,568,456
2208	Operaciones de Crédito Público Internas de Corto Plazo	1,013,260	731,20	460,01
2213	Operaciones de Crédito Público Externas de Corto Plazo	1,112,469	1,08,011	1,108,449
3	**PATRIMONIO**	**10,854,995**	**11,678,143**	**13,096,149**
	HACIENDA	**10,854,955**	**11,678,143**	**13,096,149**
3105	Capital Fiscal	5,081,156,	6,130,919	6,835,590
3110	Resultados del Ejercicio	1,331,931	842,569,	1,142,613
3117	Superavit por el Método de Participación Patrimonial	4,325,276	4,562,025	5,091,988

Fuente: Contaduría General de la Nación. Cuentas CHIP. Cálculos de BCV.

Cuadro 42. Principales cuentas del Balance General de Distrito. 2007-2009. Participación %.

Cuadro 42. Principales cuentas del Balance General del Distrito 2007 - 2009. Participación Porcentual				
		Particip. 2007	Particp. 2008	Partic. 2009
1	**ACTIVOS**	**100**	**100**	**100**
	CORRIENTE	**28,10**	**27,45**	**25,78**
11	**Efectivo**	8,47	7,27	4,08
1110	Depósitos en Instituciones Financieras	8,28	7,11	3,79
12	**Inversiones e Instrumentos Derivados**	6,92	6,90	5,68
1201	Inversiones Administración de Liquidez en Títulos de Deuda	6,92	6,90	5,68
13	**Rentas por Cobrar**	2,84	3,85	3,53
1305	Vigencia Actual	0,42	0,45,	0,43
1310	Vigencias Anteriores	2,46	3,40	3,10
14	**Deudores**	9,66	9,22	12,28
1401	Ingresos No Tributados	5,58	6,04	9,42
	No Corriente	**71,90,**	**10,657,746**	**74,22**
12	**Inversiones e Instrumentos Derivados**	50,73	49,15	53,25
1208	Inversiones Patrimoniales en Entidades Controladas	50,67	49,14	53,22
16	**Propiedades, Planta y Equipo**	9,74	10,44	10,19
1605	Terrenos	1,62	1,49	1,38
1615	Contruccciones en Curso	4,44	4,83	4,70
1640	Edificaciones	2,42	2,96	2,98
1670	Equipos de Comunicación y Cómputo	1,50	1,50	1,62
17	**Bienes de Beneficio y Uso Público e Histórico y Culturales**	7,31	6,35	5,55
1710	Bienes de Beneficio y Uso Público e Histórico y Culturales en Servicio	9,73	8,88	8,20
19	**Otros Activos**	3,40	3,81	3,72
1920	Bienes Entregados a Terceros	3,00,	3,10	2,96
2	**PASIVOS**	**100**	**100**	**100**
	CORRIENTE	**29,45**	**1,147,313**	**1,015,594**
22	**Operaciones de Crédito Público y Financiamiento con Banca Central**	3,81	8,76	12,40
2208	Operaciones de Crédito Público Internas de Corto Plazo	2,00,	6,43	10,00,
2213	Operaciones de Crédito Público Externas de Corto Plazo	1,82	2,32	2,40
24	**Cuentas por Pagar**	14,97	17,75	16,95
2401	Adquisiciones de Bienes y Servicios Nacionales	3,89	3,80	3,79
2453	Recursos Recibidos en Administración	5,87	6,57	6,57
25	**Obligaciones Laborales y de Seguridad Social Integral**	3,12	3,25	3,80
2505	Salarios y Prestaciones Sociales	3,12	3,25	3,80
27	**Pasivos Estimados**	2,35	4,54	2,60
	Provisión para Contingencias	2,35	4,54	2,60
	No Corriente	**70,55**	**61,91**	**61,15**
22	**Operaciones de Crédito Público y Financiamiento con Banca Central**	68,61	60,30	60,00
2208	Operaciones de Crédito Público Internas de Corto Plazo	32,70	24,28	17,60
2213	Operaciones de Crédito Público Externas de Corto Plazo	35,90	36,02	42,40
3	**PATRIMONIO**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Contaduría General de la Nación. Cuentas CHIP. Cálculos de BCV.

El 72,4% del pasivo del Distrito está concentrado en los créditos contraídos con el Banco de la República, 12,40% de corto plazo y 60,0% de largo plazo. Las cuentas por pagar representan el 16,95%.

El patrimonio del Distrito registró un valor de 13 billones de pesos, en el cual un poco más del 50% está compuesto por el capital fiscal y un 38% por el superávit por el método de participación patrimonial.

Cuadro 43. Indicadores financieros Gobierno Distrital 2007-2009

		2007	2008	2009
Relación de liquidez (pesos)	**Activo corriente/Pasivo corriente**	4,3	3,5	4,0
Capital de trabajo (billones)	**Activo corriente-Pasivo corriente**	3,0	2,9	3,0
Prueba ácida adaptada (pesos)	**(Activo corriente-rentas por cobrar)/pasivo corriente**	3,9	3,0	3,4
Prueba super ácida adaptada (pesos)	**(Activo corriente- cuentas por cobrar - deudores)**	2,4	1,8	1,5
No de días cartera a mano (días)	**(rentas x cobrar + cuentas x cobrar)/Ingresos corrientes**	168	168	216
Nivel de endeudamiento (%)	**Total Pasivo / total activo**	22,2	20,5	16,6

Fuente: Contaduría General de la Nación. Cuentas CHIP. Cálculos de BCV.

A pesar del momento coyuntural difícil, es evidente el esfuerzo del Distrito por mantener unos indicadores financieros sanos (cuadro 43). Por ejemplo, en cuanto a la relación de liquidez, a pesar de la crisis, no sólo se mantuvo sino que creció. Para el año 2009, por cada peso del pasivo corriente el gobierno contó con 4 pesos en el activo corriente, mientras que para el año 2008 tenía 3,5 pesos.

En cuanto al capital de trabajo, es decir, al excedente de los activos corrientes (una vez cancelados los pasivos corrientes) que le quedan al Distrito en calidad de fondos permanentes para atender sus necesidades de operación normal, se mantiene en promedio en 3 billones de pesos. Si bien existe seguridad fi-

nanciera al tener reservas de dinero guardadas, se consideran demasiadas puesto que el ciudadano paga impuestos para que el gobierno pueda ejecutarlos.

Teniendo en cuenta sólo los activos más líquidos, es decir, al descontar de los activos corrientes las cuentas por cobrar, la situación de liquidez del estado sigue siendo bastante favorable, pues por cada peso en el pasivo cuenta con 3,4 pesos en el activo para responder por él sin tener que hacer uso de sus pasivos no corrientes.

Es importante recalcar que el buen estado financiero del Distrito ha comenzado a verse empañado, en una magnitud importante, por el crecimiento de la cuenta de deudores que hoy asciende a 1,4 billones de pesos (del 2008 al 2009 creció en 66%), de los cuales el 48% es por intereses, 25% por sanciones y 26% por multas (cuadro 41). El efecto de estos deudores no es marginal sobre la liquidez del Distrito pues el descontar del activo corriente tanto las cuentas por cobrar como la cuenta de deudores se observa que en realidad el Distrito sólo cuenta con 1,5 pesos en el activo corriente para responder por cada peso adeudado en el pasivo corriente. Es necesario poner especial atención en la real viabilidad cobrable de estas deudas no tributarias.

Como se mencionó en el capítulo de deuda, ésta continúa con su tendencia decreciente, pues si bien el gobierno distrital contrajo nuevos créditos durante el año 2009, esto no generó presiones alcistas al nivel de la deuda gracias a los prepagos y anticipos realizados durante el 2008.

Tal y como era de esperarse, dada la coyuntura de los ingresos del Distrito ha aumentado el promedio de días para la recuperación de la cartera, pues esta ha pasado de 168 días promedio a 216 días.

En conclusión, como características generales del balance financiero del gobierno distrital encontramos que por un lado, los activos en su mayoría son no líquidos, es decir, no corrientes y los pasivos son en su mayoría de largo plazo. Por lo tanto, es evidente que existe una coherencia inter-temporal entre los activos y pasivos. Es importante resaltar que el Banco de la República es el principal acreedor del Distrito.

La ciudad de Bogotá enfrenta el bajonazo de los recursos con la disminución de los depósitos en las instituciones financieras (reservas) y aumentando los créditos con el banco central en el largo plazo. Estrategia financiera que ha sido favorable para el balance del Distrito como lo muestran los indicadores financieros.

Conclusiones y recomendaciones

Las finanzas públicas distritales pasan por un momento difícil, pues los ingresos tributarios han mostrado ser bastante elásticos a los cambios en el PIB distrital.

El recaudo de los ingresos tributarios reales ha caído y para algunos impuestos en magnitudes realmente importantes, a pesar de los esfuerzos administrativos por simplificar los trámites, aumentar el uso de la tecnología en los pagos y la permanente actualización de las bases gravables.

La solidez financiera heredada de administraciones anteriores le permitió al Distrito capotear la crisis utilizando tanto una parte importante de sus reservas como de los recursos de crédito de vigencias anteriores. También recurrió a la venta de activos.

La menor generación de ingresos no impactó gravemente al Gasto Distrital, pues logró salir a flote por la reactivación del gasto de inversión debido al ciclo político presupuestal. Las entidades descentralizadas han mostrado ser por un lado, bastante dependientes de las transferencias del nivel central; y por otro lado, una fuente importante de pasivos contingentes. Los gastos en servicio de la deuda han sido aliviados por los pagos anticipados de deuda hechos por el Gobierno Distrital en 2008 y 2009.

A pesar de la coyuntura económica adversa, la deuda continuó con su tendencia decreciente y, aunque predomina hoy la deuda externa sobre la interna, los riesgos por exposición a movimientos en la tasa de cambio, las tasas de interés y por liquidez, se mantienen satisfactoriamente controladas.

La sustitución de deuda costosa ha permitido que la capacidad de pago continúe aumentando, pese a los momentos difíciles. A su vez, la mayor utilización de las reservas junto con los pagos anticipados de algunas deudas ha permitido que el indicador de sostenibilidad de la deuda continúe mejorando a pesar de los menores ingresos tributarios. Todo esto valió para que las firmas calificadoras de riesgo mantuvieran y mejoraran su calificación para la deuda colombiana tanto en moneda local como en moneda extranjera.

Los resultados de la gestión se resumen en el balance general del Distrito ya que mantiene su estructura de mayor proporción de activos no líquidos junto con una amplia proporción de pasivos de largo plazo. El gobierno distrital enfrenta la crisis disminuyendo sus reservas en las entidades financieras y aumentando los créditos con el Banco Central en el largo plazo y recibiendo más transferencias del gobierno central.

Recomendaciones

1. Seguir trabajando en los programas de fidelización de contribuyentes, actualización de predios, pagos anticipados y uso de las tecnologías de información.

2. Seguir reforzando los recursos de capital como fuente importante de generación de recursos propios, a través de la generación de valor de las empresas distritales y la obtención de mayores rentabilidades de las reservas financieras, en especial cuando se ha aprendido de la coyuntura actual que los ingresos tributarios son bastante elásticos al comportamiento de la actividad económica de la capital.

3. Una tarea fundamental para el desarrollo sostenible de las finanzas públicas es el trabajo en el cálculo y prevención de los pasivos contingentes, sobretodo del pasivo pensional y de los litigios que se le presentan al Estado por mala planificación y diseño en las obras de inversión.

5. DESARROLLO ECONÓMICO Y COMPETITIVIDAD

El desarrollo económico es un proceso de crecimiento y cambio estructural, que conduce a la mejora del bienestar de la población de una región. Cada territorio se caracteriza por una determinada estructura de producción, un mercado de trabajo, un sistema productivo, una capacidad empresarial y conocimiento tecnológico, una dotación de recursos e infraestructura, un sistema social y político, una tradición y una cultura, sobre los que se articulan los procesos de crecimiento económico local.

CÓMO VAMOS EN ENTORNO ECONÓMICO Y DINÁMICA EMPRESARIAL

Bogotá Cómo Vamos en esta nueva apuesta por reorganizar los indicadores sobre desarrollo económico y competitividad de manera integral, intenta analizar el comportamiento de la economía y la calidad de vida a partir de las siguientes dimensiones con énfasis en la producción, la inversión extranjera directa, la inflación, creación y liquidación de empresas, racionalización de trámites en la ciudad, entorno económico y dinámica empresarial.

Cuadro 44

Dimensión	Categoría
Entorno económico	Producción
	Inversión extranjera directa (IED)
	Inflación
Dinámica empresarial	Empresarial y trámites

Los Cómo Vamos tradicionalmente han hecho seguimiento a variables como el PIB, el empleo y la inflación, entre otras. En el caso de Bogotá, con la creación de la Secretaría de Desarrollo Económico, el reto está en mostrar de manera específica los impactos de la política pública en los indicadores de desarrollo económico de la ciudad.

En lo que tiene que ver con el Producto Interno Bruto, durante el 2009 la ciudad registró el crecimiento económico más bajo de los últimos 10 años (0.1%) debido a la desaceleración económica nacional e internacional que actualmente se registra. Desde el 2008 la economía distrital ha dejado de crecer, pasó de 7.8% a 0.1% en 2009, siete puntos porcentuales menos respecto a los 2 últimos años. Ver gráfico 95.

Gráfico 95

Tasa de crecimiento PIB a 2009

Fuente: Camara Comercio de Bogota 2009
-El PIB de 2007 y 2008 es preliminar suministrado en Cuentas Regionales - DANE.
-Desde 2000 hasta 2007 p la fuentes es DANE. 2008 Secretaria de Hacienda Distrital, SHD-P: preliminar. Py: proyectado y para Colombia es tomando del Gobierno Nacional.

En relación con el peso del PIB de Bogotá sobre el nacional en 2009, pese la caída de éste, la ciudad conservó su participación porcentual en el PIB nacional dentro del promedio mantenido durante la última década. Ver gráfico 96

Gráfico 96

Producto interno bruto: participación % y tasa de crecimiento 2001-2009

Fuente: Camara Comercio de Bogota 2009. Grafica elaborada por BCV
-El PIB de 2007 y 2008 es preliminar suministrado en Cuentas Regionales - DANE.
-Desde 2000 hasta 2007 p la fuentes es DANE. 2008 Secretaria de Hacienda Distrital, SHD-P: preliminar. Py: proyectado y para Colombia es tomando del Gobierno Nacional.

Un menor crecimiento económico de las exportaciones acompañado de una caída en el consumo de los hogares provocó una contracción en la demanda agregada y, por tanto, un mayor aumento en el desempleo que pasó de 10% en 2008 a 12% en 2009. No se pueden negar los esfuerzos que en materia de creación de empleo el Distrito ha liderado en el 2009, evitando aumentar el número de desempleados, tal y como se mencionó en el apartado dedicado a este aspecto. El empleo es un activo social de la ciudad donde no sólo su creación formal es suficiente, la permanencia y calidad son parte de la apuesta.

Inversión extranjera directa en Bogotá (IED)

En cuanto a la inversión extranjera directa en Bogotá, durante 2009 se registró una disminución de US$503 millones, pasando de US$2.354 millones en 2008 a US$1.851 millones en 2009. La caída en la IED puede ser producto de la desaceleración económica nacional e internacional.

En el gráfico 97 se muestra la participación porcentual de la IED por tipo de sectores en la economía de Bogotá.

Gráfico 97
Participacion porcentual de la inversión extranjera directa en Bogotá - Cundinamarca por tipo de sectores 2009

Fuente: Camara Comercio de Bogota 2009
- No incluye inversion en petroleos ni en portafolio

El sector industrial y financiero absorbe el 47% de la IED, mientras que el transporte, el comercio y el inmobiliario absorben el 41%.

Inflación año corrido a diciembre 2009

Gráfico 98
IPC de Bogotá (Inflación año corrido a diciembre)

Fuente: Camara Comercio de Bogota 2009

Análisis, comentarios y otros avances

No se puede desaprovechar el esfuerzo financiero de los recursos que desde el Distrito se ha venido liderando; sin embargo, el mejor bienestar de los ciudadanos no debe depender totalmente de los altibajos del comportamiento de las variables macroeconómicas, cuando en temas de planeación de mediano y largo plazo las ciudades se encuentran mejor preparadas.

En el contexto latinoamericano, Bogotá cuenta con finanzas sanas; aún así, sigue siendo una ciudad muy desigual. De acuerdo con la comparación hecha en el Informe Mundial de Ciudades, Bogotá es la cuarta con distribución desigual de sus ingresos de las 33 ciudades del mundo en desarrollo medidas[34] . Una ciudad con altos niveles de concentración de riqueza no puede mejorar la calidad de vida de las personas si en sus planes de desarrollo y políticas públicas no tiene como directriz disminuir la desigualdad en el mediano plazo.

Según UN-HABITAT, Bogotá cuenta con un índice de desigualad en la distribución de los ingresos de 0.61, superando el límite internacional que se ubica en 0.4, y muy por encima

34 UN-HÁBITAT (2010). State of the Worlds cities 2010/2011. Bridging the Urban Divide. Pag. 73.

de ciudades latinoamericanas como Ciudad de México (0.56), Santiago (0.55), Quito (0.54), Ciudad de Guatemala (0.50), Montevideo (0.45), Managua (0.42) y Guadalajara (0.40).

La desaceleración económica en Bogotá no es ajena a los impactos externos. Al respecto, la Secretaría de Desarrollo Económico señala que Bogotá, "al ser el centro industrial, comercial y empresarial del país, con más de la cuarta parte de la producción de Colombia, ha sufrido históricamente recesiones más pronunciadas que a nivel nacional; no obstante, la crisis comercial con los países vecinos, especialmente Venezuela, que es el principal destino de las exportaciones bogotanas, ha profundizado los impactos de la crisis disminuyendo las exportaciones en -21% durante el 2009". (SDE 2009)

Si bien el Distrito no tiene maniobra directa sobre política monetaria y cambiaria que logre contrarrestar los efectos externos del entorno internacional, el direccionamiento de una mejor inversión pública puede evitar caídas en el empleo y la calidad de vida de la ciudad [35].

La Administración Distrital también reporta distintas gestiones en empleabilidad, especialmente acciones e inversiones en formación para el trabajo e intermediación laboral. Si bien se presentan las cifras de inversiones y gestiones (personas capacitadas, número de visitas al portal Bogotá trabaja, entre otros), no es claro el impacto que éstas tienen para paliar el desempleo en la ciudad. Si bien es cierto que no se espera un gran impacto sobre el total del desempleo, si sería importante poder analizar la relación costo - beneficio de estas acciones. Lo propio puede afirmarse de las acciones desarrolladas con los vendedores informales.

En lo que tiene que ver con la estrategia de emprendimiento, se continuó con el trabajo de Bogotá Emprende, el Centro de Emprendimiento -financiado con recursos distritales- y por la Cámara de Comercio de Bogotá. Es de resaltar que en 2009 el programa Bogotá Emprende contribuyó en la creación de 1.141 empresas.

Otro frente de trabajo que vale la pena destacar es el programa Banca Capital que, de acuerdo con la información suministrada por la Secretaría de Desarrollo Económico, en el 2009 apoyó financieramente a 15.032 unidades productivas.

Dinámica empresarial y trámites

Cuadro 45

Año	Empresas Creadas	Empresas Liquidadas	Empresas existentes	Empresas que no renovaron
2008	50.293	16.909	242.936	38.499
2009	49.380	16.425	247.949	27.942

Fuente: CCB 2009

Clima empresarial

Los principales indicadores que dan cuenta del clima empresarial son el Doing Business y el ranking de mejores ciudades para hacer negocios elaborado por América Economía. En los dos se presentan buenos desempeños en el 2009.

Cuadro 46

Clima Empresarial		
Años	Doing Business	América Economía
2008	49	8
2009	37	6

Abastecimiento de alimentos

Si bien el informe de la Secretaría de Desarrollo Económico reporta distintas gestiones en la ejecución del Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario, éstas no se presentan de manera correspondiente con las metas que para corto y mediano plazo fueron instauradas en el Plan. A parte de las dinámicas

35 En el anillo activos de las personas se muestra la serie de datos de empleo y desempleo a 2009.

y flujos de abastecimiento, de las gestiones para adelantar la eficiencia de la producción y del seguimiento a la inflación de alimentos, es necesario saber si efectivamente se conformaron redes comerciales en cinco localidades, en las cuatro agroredes del Distrito y en las subregiones. En las metas de mediano plazo es importante saber en qué va la conformación de las Zonas de Integración Logística y la definición de las plataformas logísticas de Usme y Corabastos.

Política pública de desarrollo económico

A lo largo del 2009 la Secretaría de Desarrollo Económico contó con un destacado grupo de expertos que han apoyado en la definición de la política pública de desarrollo económico para Bogotá; en este momento se adelanta un ejercicio de consulta con la ciudadanía [36]. Es imperativo que después de todos estos esfuerzos y recursos públicos invertidos, la ciudad efectivamente cuente en el corto plazo con una directriz de corto, mediano y largo plazo, y que, ante todo, se garantice su ejecución[37] .

Un tema que vale la pena resaltar en los resultados económicos de la ciudad, es el constante crecimiento del sector turismo, su dinamismo y diversidad que sin duda sigue siendo un área como mucho potencial para el desarrollo futuro.

Recomendaciones

1. En la formulación y ejecución de la política pública de desarrollo económico se deben tener en cuenta los aportes del Consejo Regional de Competitividad.

2. Tres años después de contar con la Secretaría de Desarrollo Económico, es necesario contar con indicadores que permitan medir su aporte al desarrollo económico, al empleo y la eficiencia en el desarrollo de esa tarea.

3. Como quiera que la inversión pública hace algún aporte contracíclico, es necesario acelerar la ejecución de los recursos públicos.

4. El programa Banca Capital ha mostrado éxitos iniciales, pero es necesario contar con una evaluación de su sostenibilidad e impacto en la calidad de vida.

5. Avanzar en la formalización empresarial.

6. Fortalecer la tarea de Invest in Bogotá en la reactivación de la inversión extranjera directa.

36 Dentro de este grupo de expertos se encuentran Edgar González, José Antonio Ocampo, Gabriel Misas, César González, Gladys Jimeno, Ana Isabel Arenas y Patricia Lizarazo, Salomón Kalmanovitz, César Ferrari, Pedro Rodríguez, Jorge Pulecio, Manuel Guillermo Bonilla, Jorge Iván González y Carlos Ossa.

37 Esto es fundamental ya que son muchas las veces en las cuales se ha adelantado largos ejercicios de formulación de políticas públicas que terminan siendo archivadas bien porque no se construyen de tal forma que se puedan implementar o porque el mandatario siguiente la desconoce.

6. RECOMENDACIONES CENTRALES

Finalmente, el programa Bogotá Cómo Vamos recoge los análisis y propuestas en un grupo de recomendaciones generales que respetuosamente presentamos al señor Alcalde y a la Administración en general. Las recomendaciones han sido organizadas por cada uno de los anillos y le apunta a resolver los principales temas por atender en cada uno de ellos.

1. Activos de las personas

• Educación: ampliar cobertura en los niveles con mayor déficit (inicial, preescolar y media)

• Seguridad: conectar las acciones y resultados con la información y los diagnósticos.

• Jóvenes: desarrollar acciones articuladas alrededor de la población joven en seguridad y convivencia, salud sexual, retención escolar y empleo, entre otras.

2. Hábitat urbano

• Movilidad: cumplir con los nuevos cronogramas de fase III de Transmilenio, agilizar la ejecución del distrito 2 en recuperación de malla vial y la ejecución de los proyectos del Plan Maestro de Movilidad.

• Hábitat: ampliar la gestión de manera integral a la oferta y la demanda y producir mejores resultados en la reducción del déficit.

• Equidad en hábitat urbano: reorientar prioridades de Hábitat Urbano (vivienda, zonas verdes, infraestructura vial, espacio público) hacia las localidades más vulnerables.

3. Cultura, recreación, deporte y cultura ciudadana

• Cultura ciudadana: evaluar los resultados e impacto de los temas de cultura ciudadana, en especial del programa Amor por Bogotá.

4. Buen Gobierno

• Información: avanzar en la unificación, actualización y sistematización de la información en varios sectores, en especial definir indicadores de impacto en cultura y desarrollo económico.

• Coordinación: lograr mayor articulación inter e intrasectorial y con otros niveles de gobierno para avanzar en los resultados propios de cada sector.

• Ejecución: acelerar la ejecución tanto en compromisos como en ejecución real (entrega de los bienes y servicios a los ciudadanos)

5. Desarrollo económico y competitividad

• Reducción de trámites: continuar con la reducción trámites que contribuya a mejorar los negocios en la ciudad.

BOGOTÁ CÓMO VAMOS CONTÓ CON LA COLABORACIÓN, ENTRE OTROS, DE LOS SIGUIENTES EXPERTOS DE CIUDAD.

Cuadro 47

Expertos	Sectores	Entidad y / o consultores
Alejandro Florián	Hábitat	Fedevivienda
Álvaro Suárez	Económico	Cifras y Conceptos
Carlos Alberto Casas	Educación	Fundación Corona
Carlos Felipe Pardo	Movilidad	ITPD
Claudia Córdoba	Finanzas	U. Externado
Clemencia Escallón	Hábitat	U. Andes
Francisco Cajiao	Educación	Consultor
Francisco Pérez	Social	Consultor
Gabriel Torres	Educación	Educación Compromiso de Todos
Geovanis Arrieta	Servicios públicos	Consultor
Hugo Acero	Seguridad	Consultor
Jaime Torres	Movilidad	U. Andes
Jorge Restrepo	Seguridad	CERAC
Jorge Torres	Hábitat	CENAC
Juan Fernando Petersson	Movilidad	Consultor
Luisa Fernanda	Ambiente	Ecofondo
Marcela Restrepo	Gestión pública	Transparencia por Colombia
María Luisa La Torre	Salud	Consultora
María Mercedes Maldonado	Hábitat	U. Nacional
Olga Lucía Acosta	Social	CEPAL
Oscar Arcos	Hábitat	UN-Hábitat
Rafael Colmenares	Ambiente	Ecofondo
Ricardo Montesuma	Movilidad	U. Nacional

7. VIVIENDA EN LA CIUDAD CONSTRUIDA Y VIVIENDA NUEVA

Por: Alejandro Florián Borbón

Causa curiosidad que tanto en la anterior administración de la "Bogotá Sin Indiferencia", que planteó un plan de desarrollo con "enfoque de derechos humanos", como en la presente administración de la Bogotá Positiva en cuyo plan de desarrollo se formularon programas como "la ciudad de derechos y el derecho a la ciudad", el tema vivienda social se sigue "reportando" sin hacer mención a la vivienda como derecho ni se usan las categorías de análisis que ya la Corte Constitucional adoptó en sus interpretación del derecho a la vivienda, este es un camino aún por recorrer.

Sin lugar a dudas durante las últimas dos décadas, la ciudad ha evolucionado significativamente en importantes y significativos aspectos de infraestructura, cobertura y gestión de servicios públicos y sociales, en desarrollo de su dispositivo institucional y muy especialmente en el surgimiento de una creciente y calificada consciencia ciudadana que a través de las diversas formas de de expresión social y política ha sido cada vez más determinante en el curso que avanza la ciudad, generando una inercia positiva, sentimiento de logro colectivo y mejoras reales en la calidad de vida como lo registró el informe de desarrollo humano para Bogotá 2008. Sin embargo, es necesario reconocer que durante los últimos 6 años avanzamos muy poco y, sobre todo, muy lentamente en materia de hábitat y vivienda social.

Esta última afirmación no pretende simplemente criticar o calificar una gestión de gobierno en particular, pues sabemos que los asuntos de vivienda social y hábitat son complejos e interdependientes, entre diferentes políticas públicas y autoridades de diferentes ámbitos sectoriales y territoriales y que trasciende los periodos de gobierno.

Se trata entonces, de un llamado de atención tanto a las autoridades como a la ciudadanía, los gremios y las instituciones académicas y cívicas para aprovechar creativamente las oportunidades de revisión del desempeño de la ciudad en vivienda social y hábitat para identificar los elementos estructurales de la política pública y de sus instrumentos, que pueden estar desgatados, agotados y generando ineficacia y descontento creciente.

Un debate ponderado y constructivo puede llevarnos a revisar con serenidad y profundidad, la estructura y los parámetros de eficacia, del acuerdo gremial y político actualmente vigente en materia de vivienda social, que ha determinado desde la nación tanto el enfoque como las prioridades durante los últimos 18 años y cuyos resultados han sido limitados y ya tocaron un techo que difícilmente será superado y al contrario está generando los evidentes síntomas de polarización y de estancamiento a los que hemos llegado.

Bogotá ha avanzado notablemente en el registro de datos y en la producción de información, aunque su tratamiento es muy sectorial/institucional, por lo que se requiere de más espacios y medios para el analisis y el debate estratégico e integral de la información agregada.

Debemos disponernos a construir un acuerdo, ya no solo gremial y político. Un acuerdo que recoja la propia experiencia de Bogotá, indicaría que debe cimentarse sobre el respeto de la constitución y la ley, explicitar un enfoque de derechos y corresponsabilidad social y ciudadana, dar cabida a las diferentes expresiones sociales, ciudadanas, gremiales y políticas que son sujetos en una política pública de vivienda social con un enfoque integral.

Un acuerdo tal, debe abordar el tema de las competencias de los diferentes ámbitos sectoriales y territoriales, la aplicación armónica de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, las pautas para desarrollar diversos esquemas de gestión social y empresarial en materia de vivienda social y hábitat, los principales criterios de priorización y de focalización con acento territorial, como lo ha venido aprendiendo Bogotá en su experienca.

En este sentido, los comentarios y análisis del presente documento pretenden sugerir elementos para propiciar un nuevo contexto de lectura y debate sobre la información de vivienda

social y hábitat en Bogotá. Elementos que, entre otros, permitan por ejemplo: recontextualizar y hacer pedagogía ciudadana sobre el significado y el impacto de principios como la función pública del urbanismo y el papel de la planeación como recurso estratégico.

Igualmente es oportuno un debate público que propicie diálogos creativos sobre las formas más eficaces y sinergicas (para la ciudad) de subsidiar en materia de vivienda y hábitat, considerando el impacto ambiental y fiscal en el tiempo de las llamadas externalidades, ampliar y detallar el significado y contenido del concepto "eficacia en la gestión pública", con parámetros, que mas allá de la metas de un plan de desarrollo, puedan ser evaluados también con respecto a la velocidad y calidad con que las acciones de gobierno nos aproximan a la superación de los problemas en su escala y magnitud.

1. El déficit y su expresión territorial, elementos de contexto.

¿Quiénes tienen insatisfecho el derecho a la vivienda en Bogotá? ¿Donde estan localizados?

Bogotá tiene un total de hogares de 1.978.528 y 1´713.437 viviendas [38]. En términos generales el universo de hogares bogotanos que no tienen satisfecho su derecho a la vivienda asciende a 307.945 [39] (15.56% del total).

En principio, 145.822 hogares del universo de hogares Bogotanos con insatisfacción del derecho a la vivienda no poseen y –teóricamente- aspiran a poseer una vivienda propia[40] ; mientras que 162.124 hogares bogotanos presentan algún tipo de insatisfacción de su derecho a la vivienda constituyendo el llamado deficit cualitativo (Estructura, hacinamiento, servicios públicos).

El tamaño promedio del hogar en Bogotá es 3.49 personas y el promedio de hogares por vivienda [41]es de 1.08 hogares por vivienda . La formación de nuevos hogares en Bogotá entre 1993 y 2005 ascendio a 56.000 unidades [42].

La ciudad cuenta con información del déficit, desagregada por localidades como se aprecia en el cuadro 48, lo cual permite identificar los territorios donde se presentan las principales manifestaciones del déficit.

Cuadro 48. Manifestaciones del Déficit en Bogotá

LOCALIDAD	Total Hogares	Hogares con Déficit		Déficit Cualitativo		Déficit Cuantitativo	
		Total	%	Total	%	Total	%
Total	1.978.528	307.945	15,56	162.124	8,19	145.822	7,37
Usaquén	137.979	10.274	7,45	5.080	3,68	5.194	3,76
Chapinero	50.351	2.594	5,15	1.599	3,18	995	1,98
Santafé	30.274	6.243	20,62	2.818	9,31	3.425	11,31
San Cristóbal	108.331	26.312	24,29	14.401	13,29	11.911	10,99
Usme	77.292	20.130	26,04	11.394	14,74	8.736	11,3
Tunjuelito	50.302	9.157	18,2	5.331	10,6	3.826	7,61
Bosa	137.351	30.761	22,4	17.001	12,38	13.761	10,02
Kennedy	263.661	38.616	14,65	24.559	9,31	14.057	5,33
Fontibón	91.798	8.257	9	4.502	4,9	3.756	4,09
Engativá	241.964	33.445	13,82	13.534	5,59	19.911	8,23
Suba	287.783	28.220	9,81	15.948	5,54	12.272	4,26
Barrios Unidos	68.494	8.349	12,19	3.714	5,42	4.635	6,77
Teusaquillo	48.537	1.370	2,82	1.003	2,07	367	0,76
Los Mártires	26.893	3.363	12,51	1.640	6,1	1.723	6,41
Antonio Nariño	30.499	3.347	10,97	1.751	5,74	1.597	5,24
Puente Aranda	70.670	6.386	9,04	4.135	5,85	2.251	3,18
La Candelaria	7.820	1.062	13,58	603	7,71	459	5,88
Rafael Uribe	101.815	22.150	21,76	12.574	12,35	9.576	9,41
Ciudad Bolívar	145.353	47.295	32,54	20.347	14	26.948	18,54
Sumapaz	1.362	612	44,95	188	13,83	424	31,12

Fuente DANE-SDP-ECV2007

Revisando otras fuentes como Camacol y el Cenac encontramos que las mediciones del déficit cuantitativo de vivienda en Bogotá presentan diferencias sustantivas con respecto a la información que maneja la Secretaría del Hábitat, diferencias al parecer originadas en la metodología de análisis y combinación de datos empleada, lo cual resulta razonable en principio, dadas las nuevas fuentes de información que posee la ciudad como la encuesta de calidad de vida que cubre las localidades. Sin embargo, consideramos que para la Secretaría del Hábitat constituye un desafío técnico y político establecer un acuerdo con gremios y académicos para elaborar un sistema de medición homologado para la ciudad ya que, como veremos más

38 Información del CENAC Boletín estadístico www.cenac.org
39 Información de Metrovivienda Fuente DANE-SDP-ECV2007
40 Información de Metrovivienda Fuente DANE-SDP-ECV2007
41 Información del CENAC Boletín estadístico www.cenac.org
42 Información de Camacol fuente DANE, cálculos Camacol Bogota y Cundinamarca

adelante, la necesidad de precisión en las cifras es aún más determinante en lo que se considera déficit cualitativo.

El Cenac considera que el déficit cuantitativo en Bogotá es de 282.945 unidades. Realiza su cálculo con base en datos DANE del censo 2005.

Cuadro 49. Déficit Habitacional Cuantitativo

Segmento	Déficit Cuantitativo	Formación anual de nuevos hogares: 1993 - 2005	Viviendas anuales requeridas para satisfacer déficit y formación de hogares (próximos 10 años)
VIS	271,371	34.000	61.000
NO VIS	11,307	22.000	23.000
Total	282,678	56.000	84.000

Fuente: DANE. Cálculos Camacol Bogotá y Cundinamarca

2. Informalidad y evolución de la institucionalidad, parte del contexto del déficit cualitativo.

Venimos de un fenómeno de producción informal de vivienda a gran escala. De 817.000 viviendas producidas en el periodo inter-censal (1993-2005), 440.000 unidades de vivienda –el 54%- fueron informales, mientras que 377.000 fueron formales[43] . La informalidad no sólo ha sido un problema de calidad de vida para los ciudadanos que habitan en esta condición, la informalidad ha significado carencias que se traducen en el déficit cualitativo sobre el que nos referiremos y han significado un importante costo social y fiscal.

Tomando en cuenta lo anterior es necesario reconocer que la ciudad en su proceso de urbanización acelerado de la segunda mitad del siglo 20 fue acumulando "déficit cualitativo" en proporción más alta que las acciones de mejoramiento que eran concebidas de forma aislada y sectorial. Se mejoraban, andenes, calles, cada uno de los servicios por aparte, algunas obras de infraestructura y equipamientos aislados.

A finales de la década del 90, se comenzó a ver la necesidad de abordar el conjunto de problemas de la ciudad construida, como un conjunto integral y con enfoque territorial, aún cuando la "institucionalidad" de entonces no estaba diseñada ni organizada para actuar de forma integral y territorial, con lo cual la configuración de programas exigió grandes esfuerzos de coordinación inter-institucional y gerencias ad-hoc que poco a poco fueron brindando los elementos para plantear la necesidad de una reforma administrativa, formulada en 2003 y finalmente aprobada en 2007.

De manera que la Secretaría del Hábitat estrena en 2008 su concepto y enfoque aplicado al plan de desarrollo y al presupuesto. Esto explica, a nuestro juicio, las situaciones de transición en cuanto a información y línea de base, así como el desarrollo del dispositivo institucional y los instrumentos de gestión que están comenzando a ser desarrollados y aplicados.

2.1. Acciones para la reducción del déficit cualitativo en el Plan de Desarrollo Bogota Positiva .

Si el déficit cualitativo de vivienda es de 162.124 unidades, esto quiere decir en principio, que ese número de viviendas requiere mejorar alguna o algunas carencias, para alcanzar las condiciones de calidad que las harían salir del "déficit" cualitativo.

Este presupuesto implica que la ciudad debería actualizar el concepto de déficit cualitativo y la línea de base de las diferentes carencias y verificar si el número de viviendas afectadas asciende a las 162.124 unidades que se encuentran hoy en su déficit cualitativo, particularmente, cuando en materia de servicios públicos hemos avanzado notablemente, lo cual hasta hace pocos años era parte sustantiva del déficit cualitativo.

43 Documento Logros recientes en vivienda y Costos VIP ,Departamento de Estudios Económicos Camacol Bogotá y Cundinamarca Abril de 2010

Cuadro 50. Avance en cobertura de Servicios Públicos
Diciembre de 2009

Acueducto	99,69%
Alcantarillado	98,98%
Alcantarillado Pluvial	99,02%
Energía Eléctrica	100%
Telefonía Fija	80% - 97%

Cabe anotar que dentro de la clasificación de las carencias que esta categoría del déficit comprende, para efecto de los proyectos del plan de desarrollo, se encuentran tanto carencias de la casa como en servicios y equipamientos del entorno barrial, aspecto que se analizará más adelante. La Secretaría con acierto ha incluido las condiciones de habitabilidad, las condiciones estructurales de las viviendas y la el reconocimiento de las construcciones de origen informal, además de una nueva definición de mejoramiento integral de barrios. Algunas las líneas de base de estas nuevas "carencias desagregadas" no necesariamente coinciden en número con el déficit cualitativo convencional que hemos conocido.

La ciudad ha venido ejecutando un conjunto de acciones a través de diferentes programas y proyectos a lo largo de varias administraciones para atender la reducción del déficit cualitativo de vivienda que, como a simple vista se aprecia, supera en volumen al déficit cuantitativo, pero además impacta de manera profunda y severa tanto a los ciudadanos afectados como al desempeño general de la ciudad en su conjunto.

Por esta razón es necesario demandar de la administración mejoras sustantivas en el diseño de la estrategia y los programas para atacar significativamente el déficit cualitativo, dado que el desempeño en este aspecto deja mucho que desear.

Los siguientes 4 ejemplos de los reportes sobre acciones orientadas a atender el déficit cualitativo de vivienda, suministrados al programa Bogotá Como Vamos y la Secretaría del Hábitat, ilustran algunas de las debilidades y deficiencias que explican el desempeño de la administración en esta materia, y dificultan la comprensión y la búsqueda de consensos sociales y políticos para adoptar medidas y decisiones proporcionales al tamaño del problema.

2.2 Avanzamos en Legalización de viviendas, cuyo indicador es número de predios titulados y la meta del plan de desarrollo es 6000 unidades tituladas.

El avance reportado en este tema es de 948 unidades tituladas en 2008 y 2.391 unidades tituladas en 2009 para un total de 3.339 unidades tituladas en el periodo. Si este avance se compara con las ejecuciones en legalización de viviendas entre 2004 y 2007 como se aprecia en el siguiente 51, es evidente que se presenta un mejor desempeño.

Cuadro 51. Predios Titulados

Indicador	2004	2005	2006	2007
Número de predios titulados	213	459	500	523

Al comparar la línea de base que el plan de desarrollo identificó, 58.810 predios en estratos 1 y 2 sin titular, la proporción del esfuerzo resulta modesta y pasarán aproximadamente otros seis gobiernos, a ritmo de 6000 unidades por periodo, para haber finalizado el problema, si es que éste no crece.

Con esta información nos quedamos sin saber cuáles son las proporciones de los diferentes problemas (tipologias) de titulación e impide conocer a la ciudadanía cuáles son los elementos principales del problema; en este caso, las razones y dificultades para obtener títulos de propiedad. Esta ausencia impide la posibilidad de discutir o considerar estrategias diferentes al "procedimiento establecido", por ejemplo, en cuanto a la alternativa de apoyar procesos de pertenencia en casos donde el propietario del predio mayor es un privado, donde bien podrían considerarse estrategias como la formulación de iniciativas legislativas, en asocio con la bancada de Bogotá en el Congreso de la República, para "acortar" los procesos judi-

ciales, o hacer un acuerdo con la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura para que designe con cargo a presupuesto de la ciudad un cuerpo de jueces "pro-tempore" para atender de forma masiva procesos de pertenencia y sobre estas acciones de gestión establecer un seguimiento social.

En otras palabras, revelar y explicar el problema y su magnitud posibilita acciones colectivas que contribuyan a encontrar alternativas contundentes y proporcionales al tamaño del problema.

2.3 Mejoramiento de viviendas. Lento y tortuoso.

Según el plan de desarrollo las metas de este programa se organizaron en cuatro proyectos:

• Mejorar las condiciones estructurales de 2.000 viviendas con una línea de base de 134.062 viviendas estratos 1 y 2 con necesidades de mejoramiento estructural

• Mejorar las condiciones de habitabilidad de 8.000 viviendas, con una línea de base de 241.930 viviendas estratos 1 y 2

• Reconocer 8000 viviendas en estratos 1 y 2 con una línea de base de 241.930 viviendas sin reconocimiento de construcciones

• Mejorar 900 viviendas en zona rural con una línea de base de 2.850 viviendas en zona rural (sin precisar que condiciones ni alcance, el avance en este rubro ha sido de 45 unidades en el 2009 con una inversión de $558´040.265

2.4 Mejorar condiciones de habitabilidad y condiciones estructurales.

El referente que se presenta con respecto a los resultados del 2004 al 2007 en este rubro se observan en el cuadro 52.

Cuadro 52. Viviendas mejoradas estratos 1 y 2.

Indicador	2004	2005	2006	2007
Número de viviendas de estratos 1 y 2 mejoradas en sus condiciones físicas y de titularidad.	213	619	500	772

Los resultados de este rubro en el periodo 2008 2009 se observan en el cuadro 53.

Cuadro 53. Mejoramiento de Viviendas 2008 -2009.

Mejoramiento	Meta				Meta	
	Mejorar Viviendas en Condiciones Estructurales				Mejorar viviendas en condiciones	
	2008	Meta 116	2009	Meta 400	2008	2009
Subtotal avance	116		117		532	896
Total		233			1428	

De conformidad con la anterior información apreciamos un registro de acciones que si es leido únicamente con referencia al antecedente del periodo 2004-20007 presenta una ligera mejoría, pero que resulta precaria con respecto al tamaño del déficit y de las nuevas líneas de base desagregadas para nuevos proyectos que fueron adoptadas

Es evidente que existe un problema metodológico pues la descripción del indicador utilizado antes (Mejoras en condiciones físicas y de titularidad) ha sido modificado y complementado y ahora (2008-2009) con nuevos proyectos que se orientan con mayor precisión a condiciones estructurales y condiciones de habitabilidad, reconocimientos y mejoramiento de vivienda rural. Esto ilustra claramente una evolución en la comprensión e incorporación de aspectos técnicos que proporcionan mayor precisión, pero que implican alcances, complejidad y costos diferentes. En este caso también las

metas fueron extremadamente prudentes frente a la línea de base y aún así el desempeño es muy limitado.

Resulta inevitable llamar la atención sobre la urgente necesidad de precisar el alcance de lo que se considera mejoramiento de condiciones estructurales y mejoramiento de condiciones de habitabilidad y dar a conocer los criterios de ponderación y priorización tomados en cuenta en uno y otro caso, para asignar recursos de subsidio o eventualmente considerar categorias con prioridad en habitabilidad para combinar subsidio con porciones en crédito cuando el asunto no sea prioritario o de gran impacto contingente, social y fiscal.

Resulta conveniente conocer la espacialización de estas líneas de base y de su ejecución, así como analizar si para las actuales ejecuciones se tuvo en cuenta o se cruzó la información de hacinamiento crítico discriminada por localidades que indica que 52.154 hogares, se encuentran en esta situación, para determinar e ilustrar si las acciones de mejoramiento han contribuido a reducir este componente del déficit cualitativo.

Con respecto a las acciones reportadas en mejoramiento durante el periodo, surgen preguntas adicionales para profundizar en la discusión y que, por obvias razones, el reporte de "resultados" no da cuenta de ¿cómo se determinaron prioridades para las asignaciones? ¿cúales han sido los criterios y prioridades para las inversiones que hasta el momento se han realizado en este tema si las categorias de condiciones estructurales y habitabilidad deben estar afectando barrios y zonas completas? ¿de qué magnitud deben ser la inversión y la gestión para superar el problema? ¿en qué forma podrían participar y contribuir los diferentes actores privados y sociales en coordinacion con la ciudad para reformular estos proyectos?

En cualquier caso, el número total de acciones de mejoramiento en el periodo 2008 y 2009 (1661 unidades) es extremadamente bajo con respecto al universo del déficit cualitativo (162.124 unidades) y a las líneas de base desagregadas que se adoptaron, con lo que tampoco -como en el caso de titulación- se puede prever un período razonable de tiempo para superar el problema.

El esfuerzo que la ciudad realice para precisar el universo y las multiples dimensiones del déficit cualitativo, es por su volumen e implicaciones sociales, una oportunidad de generación de empleo y de activación de la economía local.

2.5 Mejoramiento Integral de barrios. Con este proyecto se planteó en el plan de desarrollo como meta cubrir 150 barrios con mejoramiento integral y se refirió como línea de base 1.313 barrios de origen informal. Las principales acciones de mejoramiento barrial en el pasado consistieron en asegurar la cobertura de servicios públicos en los barrios legalizados, meta que la ciudad ha venido logrando de manera sobresaliente.

Por esta razón la meta formulada, quedó en nuestra opinión muy general y abierta dando lugar a una nueva definición[44] por parte de la SHDT para definir su propósito. En este caso también parece ser necesario revisar el alcance del concepto "mejoramiento integral" y establecer una línea de base concordante con sus respectivos indicadores.

En el cuadro 54 se reporta el avance obtenido en el programa de mejoramiento integral de barrios.

Cuadro 54. Mejoramiento Integral de Barrios

Meta PDD	Año 2008				Año 2009			
	Programación		Ejecución		Programación		Ejecución	
	Meta	Recursos*	Meta	Recursos*	Meta	Recursos*	Meta	Recursos*
Cubrir 150 barrios con mejoramiento integral	20	3.445	14	1.412	34	8.605	34	8.328
*Cifras en millones de pesos								

De todas maneras resulta conveniente desagregar y conocer los diferentes tipos de obras, su inversión y presentar su localización, así como los criterios de selección y modalidades de ejecución.

44 "El programa de mejoramiento de barrios, el Sector Hábitat tiene como propósito mejorar las condiciones y la calidad de vida de la población de estratos 1 y 2 que habitan en las UPZ de Mejoramiento Integral, con obras menores de espacio público, como escaleras, andenes, parques de barrio y vías locales".

2.6 Reconocimiento de 8.000 viviendas en los estratos 1 y 2. La línea de base de este proyecto identificó 241.930 viviendas estratos 1 y 2 sin reconocimiento de construcciones. El avance ha sido 320 unidades en 2008 y 325 unidades en 2009.

La descripcion que hace la Secretaría de Hábitat es la siguiente: "El reconocimiento es la actuación por medio de la cual se declara la existencia de una construcción finalizada antes del 27 de junio de 2003, que no cuente con la licencia de construcción.

Cada acto de reconocimiento debe revisar las condiciones individuales de ubicación territorial, topografía, construcción, suelos y condiciones sociales y es parte de las estrategias distritales para garantizar inclusión a la ciudad formal a través de brindar seguridad en la tenencia y poder acceder a ciertos derechos en materia de servicios públicos y mejoramientos de vivienda. A través del reconocimiento de viviendas se busca conseguir la autorización por parte de las curadurías urbanas para poder realizar obras en viviendas que han sido construidas informalmente, sin licencia de construcción y que no cumplen con las normas de sismoresistencia.

Para lograr este reconocimiento se requiere realizar una asistencia técnica a la vivienda donde se plasme a través de un plano arquitectónico el estado actual de las viviendas, para luego proceder a realizar la propuesta arquitectónica y estructural sujeta al cumplimiento de normas vigentes. Para esto se requiere adelantar los estudios arquitectónicos (levantamiento y propuesta) y de ingeniería (peritaje técnico y estudios de vulnerabilidad sísmica)"

Este proyecto representa uno de los mayores desafíos para la institucionalidad. Tratar de formalizar las viviendas que tuvieron un origen informal, es decir, que fueron construidas sin cumplir con normas arquitectónicas ni de sismoresistencia. Todo esto a través de procesos individuales ante los curadores urbanos, establecidos para otorgar licencias previas a proyectos formales que además pagan expensas y que, para este caso -aún cuando tienen tarifa especial- no los motiva por la complejidad, la masividad y la responsabilidad que representa el asunto.

En este caso el gobierno de la ciudad podría ir más a fondo, utilizando sus capacidades políticas e institucionales para desarrollar alternativas y mecanismos administrativos excepcionales (ya admitidos por normas nacionales) que sin salirse de la legalidad le permitan afrontar las realidades masivas e históricas de la vivienda de origen informal, con procedimientos y costos razonables, para controlar y comenzar a ordenar un asunto que de no ser así, seguirá creciendo con todos sus males y riesgos asociados.

Una reflexión final en este tema de reducción del déficit cualitativo. Si se comparte la idea que el déficit cualitativo lo conforman carencias de la casa y el entorno, entonces deberíamos evolucionar hacia un sistema de agregacion del déficit cualitativo que integre los dos tipos de carencias en unidades barriales o por UPZ para rediseñar las estrategias y programas en función de unidades territoriales con tipologias de carencias, superando el enfoque de casos individuales con multiples necesidades atendidas por diferentes programas y proyectos.

3. En cobertura de servicios públicos, Bogotá consolidó su avance y se destaca

Los indicadores de cobertura en acueducto, alcantarillado, alcantarillado pluvial, energía eléctrica y telefonía fija son altamente satisfactorios y no precisan, más allá de la cobertura, sobre aspectos como el seguimiento al costo de los servicios para conocer su impacto en la canasta de consumos esenciales de los Bogotanos. En esta materia los monitoreos que en el futuro habrán de realizarse deberían dar cuenta de las condiciones de calidad de la prestación del servicio y de su relación con las tarifas.

Por otra parte, es conveniente que la ciudadanía conozca y realice un seguimiento sistemático a los criterios, decisiones y resultados que orientan la gestión comercial de los excedentes de agua de Bogotá y de los servicios asociados que presta la EAAB, así como a las inversiones de la empresa de energía. Es un hecho que el acelerado proceso de urbanización de varios municipios de la sabana se debe, en gran medida, a la posibilidad de contar con agua del la EAAB. Estos asuntos que van mas allá de sus implicaciones patrimoniales o de control fiscal, resultan estratégicos a la hora de actuar en el escenario regional para definir la áreas de expansión urbana, evitar la conurbación y proteger el sistema ecológico, con o sin dispositivo institucional funcionando para el efecto.

En la información sobre el servicio de recolección de basuras se reportan 2´103.706 toneladas recolectadas durante el año 2009. Sobre este tema sólo surgen inquietudes generales sobre la magnitud del esfuerzo y el concepto de tratamiento que en general la ciudad ha adoptado. Recolección y trasporte al relleno, pago por peso.

Es un avance significativo el comienzo del proyecto de recolección selectiva y los esfuerzos asociados en cambio de cultura ciudadana sobre el reciclaje de las basuras. Sería útil establecer el alcance del plan al respecto para determinar la magnitud esperada dentro del contexto general de la recolección de basuras y en cuánto tiempo se avanzará hacia la meta de llegar al 50% de cobertura de la prestación del servicio de la ruta de reciclaje como fue enunciado en el plan de desarrollo, sobre todo para valorar el impacto y la pertinencia de las inversiones y acciones en materia de reciclaje, cuyo reporte por localidades presenta resultados y diferencias importantes.

4.Avanzamos en Monitoreo de desarrollos ilegales

Dentro de la evolución del control urbano, la ciudad ya cuenta con un sistema de monitoreo sobre ocupaciones y asentamientos informales que ha tenido un significativo avance en cuanto a montaje y consolidación. Igualmente, durante la presente administración es notable el incremento del número de polígonos de la ciudad monitoreados y el aumento del número de hectáreas por polígono monitoreadas. En otras palabras, hoy la ciudad puede saber casi en tiempo real la cantidad y localización de nuevos desarrollo ilegales, información con la que antes no se contaba y que facilita las labores de prevención y control, así como las acciones de represión y judicialización de los infractores tanto en asuntos policivos como penales.

De conformidad con la información reportada sobre monitoreo de desarrollos ilegales que se aprecia en el gráfico 99, es evidente la presencia y crecimiento del fenómeno en que incluye categorías como predios, construcciones y su condición de provisionalidad o consolidación. Este indicador, sumado a otros, ilustra cuatro situaciones: I) la existencia de oferta y demanda activa, II) la ausencia de oferta de lotes urbanizados legales para la venta, III) la persistencia de fuentes de crecimiento del déficit cualitativo; y IV) la duda sobre la eficiencia del temor a las normas y las sanciones que regulan estos comportamientos.

Gráfico 99. Número de ocupaciones identificadas por año

Fuente : Secretaria del Hábitat

5. Construcción en Sitio Propio, tortuoso

Avanzamos en identificar predios dentro de zonas que han sido regularizadas y mejoradas y que ofrecen oportunidad de construcción en sitio propio. El plan de desarrollo identificó como línea de base 17.000 predios y se planteó una meta de 6000 unidades. Lamentablemente la ejecución ha sido muy baja. A diciembre 2009 se habían adelantado 82 unidades .

6. Construcción de vivienda nueva

Si nos limitamos al análisis frío de cifras de resultado, el asunto es preocupante. La información consolidada con fecha de corte Diciembre de 2009 (Cuadro 55) da cuenta de un total de 28.875 viviendas de interés social habilitadas [45] para el periodo comprendido entre enero de 2008 y diciembre de 2009.

Cuadro 55. Total de Viviendas Habilitadas

Año/Tipo	VIS	VIP	TOTAL
2008	7,486	6,583	14,069
2009	6,075	8,731	14,806
Total	13,561	15.314	28,875

Recordemos que el déficit cuantitativo asciende a 145.822 unidades según el dato aportado por la Secretaria y que el plan de desarrollo ofreció 74.920 unidades

La información de Cordenada Urbana sobre viviendas entregadas en el periodo enero 2008 y febrero 2010 difiere de la de la Secretaría y, de nuevo, al parecer se trata de un asunto de metodología. Observemos el reporte del total en VIS y VIP (Cuadro 56). Todo parece indicar que se construyeron más viviendas, sumando VIS y VIP, que las que reporta la Secretaría. Es que solo 5% del total "entregado" correspondió a la categoría VIP.

Cuadro 56. Unidades de vivienda entregadas – Ene. 2010

		Fecha Inicio Obra		
Segmento	Rango Precios	Anteriores. Ene. 2008	Posteriores. Ene. 2008	**Total**
VIS	VIP	8,655	3,805	12.460
	VIS 70 - 135 SML	16,825	9.280	26.105
	Total	25.480	13,035	38.565
No VIS		27.087	10.768	37.855
Total de Viviendas		52.567	23.853	76.420

Fuente: Coordenada Urbana

El hecho significativo entonces, es la desaceleración de la producción de VIP principalmente, pero igual sucede con la vivienda del segmento –VIS- aunque en menor escala de conformidad con el gráfico 99 de Coordinada Urbana que recoge la información comparada desde el año 2000.

Gráfico 100. Producción de VIP – VIS

Fuente: Coordenada Urbana, cálculos Camacol Bogotá y Cundinamarca

Como es natural, la pregunta del ciudadano es muy simple y contundente, ¿cuántas viviendas de interés social (VIS y VIP) se están produciendo y con qué ritmo? ¿dónde están los problemas?

7. ¿Cual es el modelo de "intervención" en la producción de vivienda social que la ciudad de Bogota tiene?

La administración pública de la ciudad hace años que no produce por sí misma viviendas. Su intervención para lograr la producción de vivienda se concentra en: a) generar suelo urbanizado y venderlo a promotores y organizaciones que construyen y venden viviendas, b) otorgar subsidios para la adquisición a las familias de menores ingresos que cumplen con los requisitos de postulación y c) contribuir a organizar a los demandantes (postulantes del subsidio) en busca de lograr "cierre financiero", es decir, completar un porcentaje de ahorro y obtener un crédito.

45 Se consideran "habilitadas" aquellas producidas formalmente, que han alcanzado una fase de construcción que permite su venta, y que cuentan con conexión a servicios públicos domiciliarios, esencialmente de acueducto, que funciona correctamente y tiene un registro independiente.

La ciudad requería generar suelo urbanizado por la escasez, dispersión y costo de los lotes aptos para vivienda social, además de la retención que algunos propietarios ejercen sobre el suelo para esperar valorizaciones. El Congreso adoptó en 1989 la Ley 09 de reforma urbana y, posteriormente, en 1997 la Ley 388 de desarrollo territorial con el propósito de facultar a los municipios para ejercer las competencias de ordenamiento del territorio y gestión de suelo, de manera que por razones de interés general, se pudieran superar las limitaciones de la dispersión costo y retención de suelo, interviniendo activamente sobre el mercado del suelo con un conjunto de instrumentos de usos exclusivo de la administración.

Dentro del dispositivo institucional de la ciudad en materia de vivienda social, Metrovivienda fue creada en 1998 como la entidad encargada de la gestión y producción de suelo urbanizado para VIS y VIP. La entidad produce suelo urbanizado mediante la compra, expropiación, asociación o aporte resultante de la aplicación de los instrumentos de planeación y reparto de cargas y beneficios en planes zonales o parciales y su posterior urbanización directa o asociada con particulares. Esta aclaración resulta esencial para delimitar el alcance de su acción, así como indicar adicionalmente que se trata de una empresa industrial y comercial con las ventajas operativas que esto significa, pero también con limitaciones sobre la disposición y mantenimiento de su patrimonio.

De conformidad con lo anterior la forma de medir el desempeño de Metrovivienda es estableciendo cuántas hectáreas de suelo urbanizado produce y vende al año. Por supuesto que para llegar al resultado de hectáreas urbanizadas se pasa por varias etapas y metas intermedias (identificar, comprar, expropiar, diseñar, tramitar planes, vender etc.), pero los resultados al final siempre son hectáreas de suelo urbanizado colocadas en el mercado a un precio razonable basándose en la escala y ventajas legales que le brinda la ley.

El asunto es que el tamaño del déficit detectado y los problemas asociados a la generación de suelo urbanizado desde la creación de Metrovivienda, suponían para la ciudad una acción persistente, año tras año de adquisicion de suelo, urbanizacion y venta para mantener un flujo constante en el mercado. Si analizamos la siguiente gráfica con información de Metrovivienda, podemos apreciar que entre 2003 y 2008 no se adquirieron cantidades significativas de suelo a pesar que en Agosto de 2003 se había hecho el anuncio del proyecto de Operacion Usme.

Gráfico 101. Adquisición de Suelo Bruto por Metrovivienda

Podríamos analizar muchos factores como si ha sido suficiente el esfuerzo de adquisición, la velocidad con que se ha urbanizado y vendido o los costos de urbanización, entre otros, y con seguridad encontraremos elementos a ser mejorados pero, para este caso, resulta pertinente tomar el elemento de continuidad, para al menos disponer de suelo urbanizado suficiente y no frenar el flujo de producción de VIS y VIP ni la aplicación de subsidios que la nación y la propia ciudad otorgan.

De manera que el nuevo impulso de gestión de suelo urbanizado que adelanta la presente administración es un avance significativo cuyos frutos beneficiarán las metas del periodo y responsablemente dejaran “el case” para la siguiente administración, que deberá hacer su propio nuevo esfuerzo para mantener el flujo, a lo mejor con mayor énfasis en las áreas de renovación urbana.

De conformidad con información de Metrovivienda, en la Unidad de Gestión No. 1 de la Operación Usme ya se cuentan con 71.3 hectareas de predios adquiridos por expropiación y por compra. En la unidad de actuación Urbanística 3A se adelantan a la fecha adquisiciones voluntarias por 167.023 m2. Lo interesante es que estos dos casos ilustran los efectos que generó la aplicación de los instrumentos de gestión de la Ley 388. Concretamente la figura de "anuncio del proyecto" que posibilitó establecer avalúos de referencia de los predios con base en el uso antes del anuncio del proyecto. Las adquisiones voluntarias están siendo tasadas en $12.028 pesos el metro cuadrado, las expropiaciones en $2.500 pesos el metro cuadrado de las areas correspondientes a ronda hidraulica y en $7.400 el metro cuadrado del área restante. En algunos casos ya existen avalúos de miembros de la Lonja y avalúos corporativos.

Estos logros significativos muestran claramente que la constancia y el esfuerzo por comprender y aplicar la Ley 388 produce los efectos para los cuales fue formulada: facilitar el acceso a suelo urbanizado para la producción de VIS y VIP.

Sabemos por los análisis de Caracol, como se aprecia en el cuadro 57, la importante incidencia del costo de urbanismo en la producción de suelo urbanizado y consideramos que todas las exploraciones que se proponen -para revisar especificaciones, densidades, innovaciones tecnológicas y eventuales modalidades progresivas- son exploraciones válidas si se dan dentro de una agenda concertada y priorizada entre la administración, los gremios y la academia, agenda que debe contar con recursos públicos para co-financiar dichas exploraciones.

Por otra parte, la Secretaría del Hábitat estrenó la figura de "declaratoria de desarrollo prioritario" que realizó en julio de 2008 sobre un área aproximada de 1.028 hectáreas compuesta por 1.197 predios.

Cuadro 57. Costo del suelo urbanizado Valor por vivienda (SMLM)

Proyecto	Valor Suelo	Costo Urbanismo	Costo Indirecto	Total Costo
Operación Nuevo Plan Parcial 1	14.699	66.686	14.826	96.212
Plan Parcial La Palestina	55.627	52.662	12.267	120.556
Plan Parcial El Carmen	46.406	49.511	13.042	108.958
El Edén - El Descanso	34.055	52.359	5.424	91.838
Campo Verde	37.215	38.971	5.845	82.031
Etapa III La Esperanza - Nuevo Usme	38.375	30.212	11.346	79.933
Ciudadela El Porvenir	44.609	56.023	11.571	112.203
Promedio	**29.544**	**57.602**	**11,796**	**98.942**
Participación Promedo en Total	30%	58%	12%	100%
Desviación Estándar	12.785	11.825	3.594	15.537

Fuente: Coordenada Urbana, cálculos Camacol Bogotá y Cundinamarca

Este proceso que se madura en julio del presente año, y luego de la decantación de factibilidad especifica de predios que actualmente se realiza, arrojará un número de lotes que podrán ser subastados por la ciudad y destinados a proyectos de VIS y VIP, obviamente si se constata que no iniciaron proceso de urbanización durante los dos años después de la declaratoria. Igualmente, la ciudad está haciendo uso de la figura "Derecho de Preferencia" a través de Metrovivienda que ha inscrito en 976 predios localizados en el área de la operación estratégica Usme. Este derecho de preferencia busca identificar ofertas de predios estratégicos para el desarrollo de la zona y preparar su adquisición para prevenir transacciones ilegales.

8. El Subsidio

La segunda forma de intervención de la ciudad para apoyar la producción de vivienda es otorgando subsidios a las familias de menores ingresos para que complementen con ahorros y un crédito el dinero suficiente para adquirir una vivienda. Esta es la versión bogotana de la política nacional de subsidio a la demanda, que parte del supuesto que existe una oferta suficiente de VIP y VIS. Adicionalmente, supone que las familias postulantes del subsidio pueden acceder a un crédito complementario con relativa facilidad.

La realidad en Bogotá enseña que 6% de los hogares perciben ingresos inferiores a un salario mínimo y 22% de los hogares perciben ingresos inferiores a dos salarios mínimos, a lo cual debemos agregar la consideración del alto grado de informa-

lidad en la generación de ingresos. Estas condiciones objetivas impiden que exista facilidad de acceso al crédito hipotecario.

Si a las dificultades para la generación de suelo urbanizado de bajo costo, que han limitado la oferta a niveles alarmantes, sumamos las dificultades de acceso a crédito de la población, es natural que los subsidios a la demanda -aún cuando se asignen profusamente- no se puedan concretar en viviendas. Este problema es especialmente notorio en Bogotá ya que se reciben subsidios de la ciudad, de la nación y de las cajas de compensación.

El comportamiento acumulado de los subsidios que otorga la ciudad, para adquisición de vivienda nueva, muestra el rezago entre lo que se asigna y lo que efectivamente se desembolsa se evidencia en el cuadro 58.

Cuadro 58. Subsidios de la Ciudad de Bogotá para adquisición de vivienda nueva

Año	Asignados	Desembolsados
2005	1558	0
2006	2412	302
2007	1299	1406
2008	17	1152
2009	227	633
Total	**5513**	**3493**

La Secretaría ha adoptado medidas para prevenir y corregir esta situación a través de varias medidas dentro de un concepto de organización y apoyo a los postulantes del subsidio para orientar y facilitar su proceso de ahorro y acceso a crédito complementario. Además, en buena hora sacó la función de asignación de subsidios de Metrovivienda y reformuló el proceso que ahora comienza por un acompañamiento sistemático a los ciudadanos postulantes para tratar de garantizar un "cierre financiero" que empate con la asignación del subsidio y así evitar los rezagos que han caracterizado al sistema en los últimos años.

Las medidas son del año 2009 cuando se han asignado 6790 nuevos subsidios para adquisición de vivienda y se desembolsaron 92, de manera que los resultados aún están dentro del margen razonable de espera para ver los resultados de los ajustes. Lo importante es el monitoreo detallado para verificar los presupuestos y –eventualmente- volver a revisar si la tendencia no mejora, aunque esto dependerá, en buena medida, de los demás ajustes estructurales que afectan el proceso.

9. Trámite fácil y Mesa de soluciones, avances significativos y buenas perspectivas

Otro de los frentes de trabajo que ha tenido la Secretaría del Hábitat ha sido la reducción del tiempo de trámites en la cadena de producción de vivienda. El diseño metodológico e instrumental aplicado, ha sido ampliamente acogido y su desempeño hasta el momento ha sido objeto de reconocimiento por los interesados y por organismos internacionales. De nuevo aparece el tema de la perseverancia y la participación como elementos que constituyen ejes permanentes de garantía del perfeccionamiento y la sostenibilidad. Este es un buen ejemplo de gestión para la búsqueda de soluciones con participación de los varios actores de una cadena.

10. Recomendaciones

10.1. La consolidación del papel de la Secretaría del Hábitat debe permitir ejercer el liderazgo para redefinir con precisión el concepto y alcance de las categorías del déficit en Bogotá y hacer el esfuerzo técnico y presupuestal para tener nuevas líneas de base. Esta recomendación es esencial para establecer las prioridades, sinergias y la organización de los programas y proyectos en el dispositivo institucional.

10.2. Las diversas categorías y facetas que conforman el déficit cualitativo de vivienda implican una profundización de un enfoque territorial tanto para su diagnóstico como para su atención integral, preferiblemente articulada y relacionada con la identidad de barrios, sectores de barrios y UPZ . Lo an-

terior también implica el desarrollo de dispositivos operativos descentralizados, pero con claras definiciones de metodológicas e instrumentos, homologados por la Secretaría para su administración y seguimiento. Un proceso de esta naturaleza debería permitir hacer sinergia con los planes de desarrollo de las localidades y articular programas y presupuestos, con el fin de que en el futuro se puedan ampliar las transferencias de presupuesto a las localidades.

10.3. Recuperar y usar el concepto de "costos evitados" desarrollado por Metrovivienda para la planeación general del sector vivienda y hábitat. La ciudad ya sabe cuánto le ha costado social y fiscalmente regularizar y mejorar barrios; hasta ahora sabemos cuánto nos costará mejorar las viviendas en sus condiciones de habitabilidad y estructuras. De manera que eventuales mayores costos de inversión pública en urbanismo o renovación urbana deberían ser considerados como "subsidios necesarios" o "inversión" para prevenir y evitar costos mayores en el futuro.

En este sentido, también cabe proponer que el concepto de "cierre financiero" que se aplica a los casos individuales de familias para adquirir o mejorar viviendas y en algunos casos a proyectos específicos, debería ser revisado a la luz de la comparación con los mayores costos que se podrían evitar si el "cierre financiero" se concibe a nivel de la ciudad. De hecho, Bogotá cuenta con herramientas de financiación -aún sin desarrollar- diferentes a las que ofrece la Ley 388; la capacidad de endeudamiento de la ciudad aún puede utilizarse sin atentar contra la prudencia que nos ha caracterizado.

10.4. Ampliar el concepto de subsidio y considerar otras modalidades como el subsidio en especie en productos urbanos como suelo y servicios. Teniendo la facultad y la capacidad de otorgar subsidios, es razonable que explorar nuevas alternativas que se complementen con otros instrumentos y recursos, con los que Bogotá ya cuenta.

10.5. Desarrollar las funciones del Consejo del Hábitat en actividades de monitoreo del desempeño y gestión del conocimiento en temas de ciencia y tecnología. La Reforma Administrativa creó la figura del Consejo Consultivo del Hábitat, que posibilita la participación de gremios y académicos en la orientación de las acciones de la Secretaría. Bajo la consideración que la administración de la ciudad aporta políticas y programas que se complementan con la sociedad y los empresarios en las cadenas y procesos que conducen a la producción y mejoramiento de las condiciones de la vivienda y el hábitat, resulta razonable que dicho Consejo pueda desarrollar funciones de soporte e interfaz mucho más activas que simples consultas sobre decisiones ya tomadas.

10.6 Desarrollar el concepto de organización de la demanda con el apoyo específico a las formas asociativas de producción social de vivienda y habilitarlas como adquirentes de suelo de Metrovivienda. En términos generales, la ciudad debe apoyar las formas asociativas de producción de vivienda en tanto es un mandato constitucional, pero mas allá de esta consideración, Bogotá debe contribuir a optimizar y homologar las modalidades de producción de vivienda que no tienen fines de lucro, en tanto son alternativas que llegan a niveles de la población y modalidades de proyectos que el sector privado no está en capacidad o interés de atender.

10.7 Consolidar el sentido de la reforma en la Secretaría del Hábitat. La reforma administrativa no solo buscaba reagrupar en sectores afines las diferentes entidades del Distrito. Se pretendía otorgarle jerarquía y responsabilidad técnica y política a las Secretarías para facilitar la coherencia y agilidad en la gestión de los equipos distribuyendo las líneas de conducción y coordinación dentro de los sectores.

8. LA POLÍTICA SOCIAL Y SUS INNOVACIONES EN BOGOTÁ

Por: Francisco Pérez Calle [46]

La administración del Alcalde de Bogotá Samuel Moreno está a mitad de camino en la ejecución de su plan de desarrollo 2008-2012 "Bogotá Positiva". El Proyecto "Bogotá Cómo Vamos" solicitó un análisis de los avances en calidad de vida en la ciudad en la administración Moreno durante el último año. La ausencia de datos nos obligó a mirar la política social para informarnos de forma indirecta sobre la calidad de vida. De la política social observamos los recursos involucrados, la dinámica de los indicadores sectoriales de educación y salud (no conocimos los indicadores de resultado, de integración social, para este informe), y muy especialmente las innovaciones en la política social de la ciudad en los últimos años. Este documento pone especial énfasis en las innovaciones, porque son enteramente atribuibles a la iniciativa de la administración de la ciudad, mientras que la dinámica de la educación y la salud son resultado, no solamente de las políticas de la ciudad, sino de las políticas nacionales y su interacción con los mercados.

1. Importancia de las innovaciones sub-nacionales en política social

Cuando a las entidades territoriales se les permite margen de acción para innovar, éstas producen buenas ideas para la política social. Por ejemplo, los subsidios condicionados que ahora se emplean en África, Asia, América Latina y América del Norte, nacieron en un nivel sub-nacional, el Estado de Minas Gerais, en Brasil. La iniciativa local en programas sociales también es deseable porque la estandarización de programas a nivel nacional es inconveniente; por ejemplo, los subsidios condicionados urbanos para primaria no tienen impacto en las ciudades, pero si tienen efectos relevantes en zonas aisladas como la costa pacífica; otro ejemplo es el modelo de transporte "Transmilenio" de Bogotá, que no pudo ser exportado con los mismos parámetros de diseño a otras ciudades, por ejemplo porque el tamaño de la demanda amerita buses de otras dimensiones. En otras palabras, no es posible aspirar a un programa social "talla única"; los programas sociales deben ser pertinentes a los niveles sub-nacionales, y por eso iniciativas de innovación como las de Bogotá merecen celebrarse, estudiarse, y aprender de ellas.

2. La política social tiene los recursos necesarios para conseguir los resultados perseguidos

Bogotá cuenta con los recursos. Los dineros públicos orientados a la política social distrital suman 3,3 billones de pesos, que equivalen a 0,7% del producto interno bruto del país. Estos dineros se orientan a la educación (29% del gasto público distrital), la salud (21%) y la integración social (9%), para un total del 59% del gasto público de la ciudad. Para dimensionar los cuantiosos recursos disponibles digamos que, si se dividieran en partes iguales estos dineros entre todos los habitantes de Bogotá, cada bogotano recibiría cerca de medio millón de pesos al año.

Cuadro 59.
Plan Plurianual de inversiones 2008 – 2012 por sector de la Administración Distrital, Administración Central y Establecimientos Públicos*

Sector	2008	2009	2010	2011	2012	%
Educación	1,798,001	1,692,574	1,827,188	1,760,916	1,744,312	28,80%
Movilidad	1,100,571	1,144,795	1,164,294	1,639,952	1,284,996	25,80%
Salud	1,213,415	1,203,571	1,259,163	1,338,855	1,284,996	20,60%
Integración Social	499,19	470,799	558.360	596,363	545,288	8,70%
Gobierno	242,012	283,448	345.000	335.860	243.680	4,70%
Cultura	163,358	198,244	212.370	149.363	135.655	2,80%
Hábitat	68,062	202,877	231.361	227.119	66.581	2,60%
Desarrollo Económico	99,314	148,336	173.683	177.081	182.486	2,60%
Hacienda	96,2	73,049	62.788	58.636	45.327	1,10%
Ambiente	50,362	60,419	73.982	73.235	57.002	1,00%
Gestión Pública	28,938	46,747	40.140	38.474	36.428	0,60%
Planeación	27,868	38,477	35.041	35.041	33.573	0,60%
Otras entidades	11.500	7.248	7.222	7.201	6.829	0,10%
Total	**5,398,791**	**5,570.684**	**5.990.592**	**6.438.639**	**7.222.564**	**100%**
Fuente: Plan de Desarrollo Bogotá D.C. 2008 – 2012 "Bogotá Positiva: para vivir mejor"						
* Cifras en Millones de Pesos.						

Fuente: Plan de Desarrollo Bogotá D.C. 2008 – 2012 "Bogotá Positiva: para vivir mejor"
* Cifras en Millones de Pesos.

46 Consultor en política social, seguimiento y evaluación. fperezcalle@post.harvard.edu. El autor agradece los comentarios y observaciones de las siguientes personas, en entrevistas sostenidas para realizar este documento: Olga Lucía Acosta, Héctor Zambrano, Abel Rodríguez, Carlos Córdoba, José Fernando Martínez, Gabriel Lozano, Ángel Pérez, Wilson Melo, Maribel Páez, María Isabel Patiño, Edith Buitrago, Javier Mora y Jhonnie Cárdenas.

3. Bogotá ha generado innovaciones en política social

Gracias en parte a los recursos disponibles, la administración Distrital ha generado varias innovaciones en política social, entre ellas las siguientes: las pruebas estandarizadas "Comprender", los subsidios condicionados a la asistencia escolar, la reforma de la organización escolar por ciclos de aprendizaje en los colegios oficiales, el programa "Salud a su casa", y la ficha única de identificación SIRBE. A continuación presentamos un resumen de estas cinco innovaciones.

a. Las Pruebas "Comprender". Estas pruebas fueron creadas durante la administración Garzón como "una nueva propuesta de evaluación escolar", alternativa a la política nacional, ésta última caracterizada por concentrarse en los resultados de aprendizaje, medidos con pruebas estandarizadas de logro académico como las pruebas "Saber" (de allí el sugestivo nombre de las pruebas bogotanas, llamadas "Comprender"). Las pruebas locales, a diferencia de las nacionales, querían medir más que el logro escolar, como "las transformaciones que se producen en los estudiantes".

Además, querían legitimidad política en la comunidad docente, en el entendido de que las pruebas estandarizadas no han sido de buen recibo por parte de los maestros (un reciente estudio estadístico del Idep (2009) con datos de 2000 maestros oficiales de Bogotá, muestra que los docentes valoran las pruebas estandarizadas de logro [47]). Para ganar esa legitimidad decidieron la "construcción social de las pruebas", que condujo a la participación de 420 maestros en su diseño. Finalmente, la Administración Distrital procuró el "uso pedagógico de los resultados", a través de reuniones y conferencias con maestros y rectores . Infortunadamente, los autores de las pruebas mostraron resultados cualitativos interesantes, pero tuvieron dificultades para cuantificar sus hallazgos. Entre tanto, técnicos e investigadores del nivel nacional estaban atentos a la capacidad local de mejorar las pruebas estandarizadas de logro académico. Las pruebas se han aplicado los años 2005 y 2007, y se tiene previsto una tercera ronda a finales de 2010, empleando instrumentos distintos a los iniciales.

b. Los subsidios condicionados a la asistencia escolar. Este programa, creado por la Administración Garzón, se inició como un proyecto piloto adelantado en forma conjunta entre la Secretaría de Educación y el centro de estudios económicos Fedesarrollo, desde 2005, y luego expandido con la financiación de un crédito multilateral.

El programa introdujo dos innovaciones frente a los subsidios existentes al momento: por una parte, éste fue entregado a los jóvenes y no a las madres de familia, como sucede generalmente con estos programas; y segundo, la fase piloto estuvo acompañada de una evaluación experimental de impacto para medir los efectos de tres diferentes tipos de subsidios condicionados a la asistencia escolar: una transferencia monetaria líquida, una segunda transferencia ahorrada, disponible al culminar el año escolar, y una tercera transferencia ahorrada hasta la culminación de la educación media, para ser utilizada en la financiación de estudios superiores; las dos últimas modalidades nunca habían sido probadas en ningún lugar dentro ni fuera de Colombia.

La evaluación mostró un impacto de cincuenta puntos porcentuales en acceso a la educación superior para la tercera modalidad (la más costosa de las tres). Finalmente la ciudad expandió la modalidad uno (transferencia líquida) en vez de la modalidad tres (transferencia ahorrada para educación superior), a pesar de su mayor impacto positivo. Las autoridades locales prefirieron invertir en el acceso a la educación superior desde la oferta, y no desde la demanda, invirtiendo en la integración de la educación media (grados 10 y 11) con la educación superior. A la fecha el programa de subsidios sigue en operación.

47 Idep (2009) "Prácticas de evaluación en el aula". Bogotá (mimeo).
Las Pruebas Comprender midieron las áreas de matemáticas, lenguaje y ciencias naturales, y fueron aplicadas en Septiembre de 2005 y Mayo de 2006 a 32 mil estudiantes de grados 5º y 9º en colegios oficiales y privados de la ciudad, en compañía de un cuestionario complementario de "capital cultural" que indagaba entre otros aspectos sobre la familia y los recursos del hogar de los estudiantes.

c. La reforma de la organización escolar por ciclos de aprendizaje en los colegios oficiales. La Administración Moreno decidió reorganizar los colegios oficiales en torno a las etapas del desarrollo de los estudiantes (infancia, pubertad, adolescencia y juventud), sustituyendo la organización escolar clásica de grados y niveles, a pesar de las restricciones legales que obligan al modelo clásico. Con esta iniciativa esperan mejorar la calidad de la educación porque la escuela se orienta a los estudiantes, se "reanima" la discusión pedagógica en los colegios, los maestros "refrescan el sentido de su trabajo" y se vuelven a formular preguntas fundamentales de la educación (por ejemplo, ¿cuáles son las características de sus estudiantes? ¿cuáles son sus intereses académicos?).

La reforma se la juega a ubicar el centro de gravedad del mejoramiento de la calidad en la práctica docente en el aula, que es un enfoque alternativo a la política nacional de calidad, cuyo centro de gravedad son los resultados en las pruebas de logro y los "planes de mejoramiento" de los colegios. Los prospectos de consolidación de la reforma, sin embargo, no son claros. Al ritmo actual de implementación de los ciclos habrá dificultades para generar las irreversibilidades necesarias, si la Administración quisiera realmente dejar instalada la reforma en la siguiente administración.

El Plan de Desarrollo Sectorial de Educación tiene fuerza legal y debe cumplirse. Los colegios necesitan mayor autonomía escolar real para adoptar sus decisiones de organización escolar y para tomar decisiones administrativas (por ejemplo la contratación de docentes de hora-cátedra). Hay que aprovechar que los docentes están interesados en continuar enseñando a los alumnos con los que trabajan actualmente, en los grados subsiguientes (ver estudio Idep, 2009, sobre evaluación en el aula). Los colegios requieren de un mayor acompañamiento externo, que refresque la vida escolar, pues se trata de instituciones generalmente conservadoras. La Secretaría de Educación debe concretar los resultados concretos que espera entregar, de esta reforma, a la siguiente administración, pues el nivel de claridad actual sobre esos resultados esperados, a Diciembre del 2011, es muy general.

d. El Programa "Salud a su Casa". La Administración Moreno decidió dar continuidad al programa inicialmente llamado "Salud a su Hogar", de la Administración Garzón. Se trata de un programa de atención primaria integral en salud (APIS) ejecutado por equipos de los hospitales públicos de primer nivel de atención, que visitan periódicamente en su domicilio a familias de estratos 1 y 2 con dificultades de salud mental, salud sexual y reproductiva, salud oral, discapacidad, seguridad alimentaria y nutricional, y/o habitabilidad. En efecto, este programa considera que "la puerta de entrada" para acercar los servicios de salud a los hogares más vulnerables de la ciudad es "la identificación conjunta de las necesidades de las familias", para proteger sus derechos.

De esta forma quieren llevar a la práctica otro lineamiento de la administración distrital que denominan "gestión social integral", con el cual quieren integrar la oferta de servicios sociales en torno a las necesidades de la demanda. Desde sus inicios, este programa se planteó como una alternativa al "énfasis curativo e individualista" y a la "fragmentación" de servicios del modelo de aseguramiento en salud de la Ley 100 de 1993 [48].

Aunque el programa reporta avances en algunos indicadores, como el número de consultas preventivas, la promesa de generar una opción alternativa (o al menos complementaria) al modelo de aseguramiento fue dejada a un lado o, cuando menos, minimizada. Luego de seis años de operación del programa, su limitada escala muestra la importancia relativa que la Administración Distrital le otorga a este modelo. Apreciaciones cualitativas sugieren que el programa ha sido intensivo en la identificación de necesidades, pero tiene pendiente avances proporcionales en la atención de las necesidades identificadas. Los críticos señalan que el principal avance del programa ha sido apoyar las finanzas de los hospitales que lo ejecutan.

48 Vega, Román y Janeth Carrillo (2006) "APS y acceso universal a los servicios de salud en las condiciones del SGSSS de Colombia. El caso 'Salud a su Hogar' en Bogotá" Espacio Abierto, Bogotá

e. Ficha Única de Identificación SIRBE. La Secretaría de Integración Social de la Administración Moreno ha venido organizando un nuevo sistema de focalización de los servicios sociales, con la intención de sustituir al sistema nacional de identificación de beneficiarios sociales Sisbén.

La experiencia bogotana, dicen sus autores, ha mostrado que el sisben es un instrumento apropiado para la identificación de la pobreza pero no de la vulnerabilidad, y la Secretaría de Integración Social considera que la protección social de la ciudad mejoraría si se dispone de un instrumento orientado a la vulnerabilidad. La ficha SIRBE es un "instrumento público" , cuya información es de carácter reservado, que busca "evaluar el cumplimiento de derechos" (o su vulneración) en las familias de la ciudad, y pone el foco en las familias en vez de los individuos.

Las variables medidas provienen de otros instrumentos como los usados en Salud a su Casa, la Encuesta de Calidad de Vida, y el Sisbén, entre otros. A la fecha, este nuevo instrumento está siendo aplicado en 32 mil hogares por parte de la Universidad de Cundinamarca. La Secretaría de Integración Social espera emplear la Ficha para movilizar la oferta de servicios hacia la restitución de los derechos vulnerados que se encuentren en la población. Hacia el futuro, aspiran a generar una tarjeta única ciudadana de acceso a los servicios sociales distinta al Sisbén.

Esta iniciativa de la Secretaría de Integración Social coincide con la conceptualización mas reciente sobre los sistemas de protección social modernos, y con las experiencias más novedosas en focalización de la protección social, como por ejemplo la Ficha de Protección Social que adoptó Chile desde 2006. No obstante, las posibilidades de institucionalización de la ficha SIRBE dependen de los fundamentos técnicos, no solo conceptuales, del nuevo instrumento.

La Administración debe hacer un esfuerzo para responder cómo se compara la evaluación SIRBE contra la del Sisbén, cómo se distribuyen los hogares cuando son medidos con ambos instrumentos, cuál es el riesgo de comportamiento estratégico de los beneficiarios identificados con SIRBE, cómo se demuestra la superioridad del uno sobre el otro, y cómo se organiza la transición entre sistemas. Es importante tener en cuenta que los métodos de focalización por vulnerabilidad no solo se diferencian en las variables que miden, sino también en la velocidad para dar de alta y dar de baja a un beneficiario con oportunidad, respondiendo a la dinámica de choques idiosincráticos que afectan a los hogares.

4. Lecciones aprendidas de las innovaciones en política social de Bogotá

Las cinco innovaciones de política social que hemos presentado, aunque con excepciones, cuentan con tres características comunes entre sí: (i) tienen relevancia técnica, en cuanto le apuntan a objetivos deseables de la política social; (ii) tienen un sentido político, en cuanto buscan alternativas a la política pública nacional en el tema respectivo; (iii) pero tienen debilidades técnicas relativas a las políticas sociales que quieren sustituir.

En efecto, se trata de cinco iniciativas con propósitos técnicamente deseables para la política social: (i) Las pruebas Comprender quisieron complementar las mediciones actuales sobre logro académico, propósito en el que convergen muchos, mas no en la forma de lograrlo. Si se acepta que la calidad educativa equivale a alcanzar los once propósitos sobre los cuales convino la sociedad como fines de la educación en la Ley General [49], las pruebas de logro están relacionadas solo con tres de estos once objetivos. (ii) Sobre la reforma de ciclos, en la última década la pedagogía dejó de recibir atención para el mejoramiento de la calidad educativa, pese a que es difícil imaginar mejoras en el aprendizaje sin dirigirse a las prácticas en el aula.

Esto sucedió, probablemente (y esta es una hipótesis), por factores políticos: algunos sectores sindicalizados percibirían que propuestas pedagógicas originadas en el Ministerio de

49 Este es un planteamiento del exsecretario de Educación de Bogotá, Abel Rodríguez.

Educación serían una intromisión en la autonomía docente. La iniciativa de Bogotá de volver a poner la pedagogía en el centro es un acierto técnico que merece apoyo y trabajo. (iii) El programa de Salud a su Hogar quiso instrumentar la promoción y prevención en salud, que la puesta en marcha de la Ley 100 dejó a un lado, como lo aceptan críticos y defensores del modelo de aseguramiento. (iv) Focalizar por vulnerabilidad en vez de hacerlo por pobreza, e instrumentar la gestión social integral, son ambos propósitos técnicamente deseables para un amplio sector de la comunidad técnica que trabaja sobre la pobreza y la protección social.

Por su parte, estas cinco innovaciones quisieron construir una alternativa política a la política pública sectorial nacional (Tabla 1), como expresión de una sana competencia de ideas. Se trata de innovaciones que buscan una opción frente a los enfoques y rigideces de los lineamientos nacionales de la política social, que quieren también imprimir un sello propio, generalmente marcado por los "derechos".

Así, las pruebas locales Comprender quisieron desafiar a las pruebas nacionales Saber; la reforma de ciclos escolares son una alternativa a los planes de mejoramiento promovidos en los colegios por el Ministerio de Educación; los subsidios condicionados para los jóvenes, una opción frente a los subsidios nacionales para los hogares; Salud a su casa, una alternativa al modelo de aseguramiento porque "con la ley 100 el concepto de salud se convirtió en un producto de venta que solo satisface a aquellos que tienen recursos"[50] ; y la Ficha SIRBE, una opción que haga seguimiento a la "vulneración de derechos" para reemplazar el Sistema de Identificación de Beneficiarios de Servicios Sociales, Sisbén.

Cuadro 60.Innovaciones de Bogotá en Política Social y su contraparte nacional

Colombia	Bogotá
Educación	
Pruebas *Saber* , para medir el aprendizaje de los alumnos.	Pruebas *Comprender* para medir la comprensión de los alumnos.
Planes de mejoramiento en los colegios para mejorar la calidad.	Organización escolar por ciclos de aprendizaje para mejorar la calidad.
Subsidios Condicionados que se entregan a madres de familia.	Subsidios Condicionados que se entregan a jóvenes.
Salud	
Aseguramiento en salud	Salud a su casa (prevención y atención primaria domiciliaria).
Focalización	
Sisbén	Ficha SIRBE

Fuente: Elaboración propia

La tercera característica que es común a la mayoría de estas innovaciones es la limitada disponibilidad de soportes técnicos de las mismas, necesarias para mejorar su efectividad e incluso para legitimarlas frente a las tecnocracias sectoriales. Las políticas nacionales a las cuales Bogotá ha querido buscarles opciones alternativas cuentan con amplios soportes técnicos. Por ejemplo, las pruebas nacionales de logro (Saber) tienen veinte años de desarrollo y perfeccionamiento, desde que se aplicaron las primeras versiones a nivel muestral a principios de los años noventa.

De igual manera, el sisbén construyó sus bases técnicas desde 1993, con base en la Ficha CAS de Chile (ahora reemplazada por la Ficha de Protección Social, en ese país). A la fecha se han aplicado tres versiones metodológicas del Sisbén, en el propósito de mejorar continuamente la capacidad predictiva del instrumento sobre el bienestar de los hogares. Para el caso de las innovaciones bogotanas, éstas no cuentan con desarrollos técnicos semejantes, con excepción del programa de subsidios condicionados a la asistencia escolar, gracias al modelo de trabajo conjunto entre la administración y un centro de investigación, donde ambos, administradores públicos e investigadores, aprendieron conjuntamente y produjeron

50 Vega, Román, Secretario de Salud, El Espectador, 6 de Junio de 2004.

un resultado innovador con los debidos soportes técnicos [51]. En general, la tendencia irreversible en Colombia, como en América Latina, es a la tecnificación de los programas sociales y a su evaluación.

5. Avances en educación[52]

El Plan de Desarrollo Educativo de la ciudad es un instrumento técnico que se la juega por innovaciones de política pública en el sector educativo, orientando un importante esfuerzo fiscal equivalente a 1,7 billones de pesos, para satisfacer las necesidades de más de un millón de niños que asisten a 370 colegios oficiales de la ciudad. Su prioridad es la calidad de la educación. Puesto que en la administración anterior ya se había invertido en las condiciones materiales de la calidad (como por ejemplo comedores escolares y reforzamiento estructural de los colegios), y considerando además el Alcalde Moreno adoptó la gratuidad, este Plan podía darse el lujo de poner la calidad en el centro de la política educativa.

Para mejorar la calidad de la educación, el Plan Sectorial decidió como prioridad la puesta en marcha de las siguientes transformaciones pedagógicas: la reorganización de la enseñanza por ciclos, la especialización de la educación media y articulación con la educación superior, la enseñanza del inglés, el aprendizaje de la lecto-escritura, las matemáticas y las ciencias, el uso pedagógico de la informática, aprovechar la ciudad como escenario de aprendizaje, fortalecer la formación ambiental, y la evaluación integral de la educación.

Hay que anotar que las políticas de calidad se enfrentan con el mito de que los jóvenes no tienen expectativas de futuro. Los datos de Bogotá muestran lo contrario: la gran mayoría de jóvenes en la secundaria quiere pasar a la educación superior, e incluso anticipa correctamente los diferenciales de ingresos que resultan de distintos niveles educativos. Un estudio de Fedesarrollo (2005) [53] para la Secretaría de Educación de la ciudad, con 9000 jóvenes de niveles 1 y 2 del sisbén, encontró que el 88% de los jóvenes quisiera llegar a la Universidad, y el 7% quisiera adelantar estudios superiores técnicos, para un total de 95% de jóvenes que quieren adelantar y culminar estudios superiores (el 4,95% restante quiere concluir la educación media). La contracara de estos datos es que la educación secundaria es una máquina de frustraciones, porque el sector no está atendiendo los sueños de los jóvenes.

Hasta este punto del documento, Bogotá cuenta con las ideas y con los recursos. Veamos el desempeño del periodo 2008-2009, en variables cuyo manejo pertenece a la órbita de la Administración:

La dinámica de la cobertura de la educación básica y la superior en el periodo está estable en los mismos niveles de los últimos años, vista con los datos administrativos de la Secretaría de Educación, así como con los datos estadísticos de la Encuesta Social de Fedesarrollo 2009 [54]. Dicen los datos de la Secretaría que la cobertura neta de la secundaria está creciendo en forma importante en los últimos tres años, sugiriendo que las inversiones en bienestar estudiantil y, eventualmente, la integración de la media con la superior, podrían estar comprando asistencia escolar, ésta última si los estudiantes perciben que la integración entre niveles educativos aumenta el acceso a la educación superior. De acuerdo a los datos de la Secretaría, la tasa de niños que repiten un grado escolar se ha mantenido estable en los últimos años.

En una perspectiva de más largo plazo sobre la cobertura, las políticas de Bogotá de los últimos años (fortalecer los colegios oficiales), por comparación a las políticas nacionales (contratación con colegios privados), han conducido en la práctica a movilizar estudiantes del sector privado al sector oficial, mientras que las políticas nacionales han generado lo contrario: movilización de estudiantes del sector oficial al sector privado. La dificultad de ambas políticas para conseguir

51 Secretaría de Educación de Bogotá (2007) "Una experiencia de confianza en nuestros jóvenes", Bogotá.
52 Los datos de esta sección provienen de los reportes del proyecto Bogotá Cómo Vamos, y de las entrevistas sostenidas con funcionarios de la Secretaría de Educación.
53 Fedesarrollo (2005) "Programa Piloto de Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar de Bogotá. Informe de Línea de Base", Bogotá (mimeo)
54 Datos suministrados por Fedesarrollo para este documento.

mayores coberturas refleja la dificultad para contrarrestar la deserción escolar, que es en últimas la principal limitante para la cobertura universal.

En todo caso, al ritmo actual, las metas auto-impuestas de cobertura se van a cumplir en la ciudad, salvo en educación preescolar, donde es necesario un esfuerzo grande que le permita al Alcalde Moreno cumplir con un 80% de cobertura que se planteó a sí mismo para la educación preescolar en el 2012.

El tema por revisar es la gestión. Hemos dicho arriba que la ciudad cuenta con las ideas y los recursos. El sector educativo bogotano es grande y complejo, pero tiene instituciones con las cuales gobernar. Vale la pena que las autoridades educativas hagan el esfuerzo de poner en blanco y negro los resultados concretos que pueden alcanzar con las transformaciones pedagógicas buscadas. Las transformaciones pedagógicas están todavía en un nivel muy abstracto, y no están vinculadas a un cronograma que las aterrice y les imprima una mayor dinámica, un mayor ritmo. La ambiciosa, y bienvenida apuesta de la administración Moreno para mejorar la calidad educativa necesita gestión para volverla realidad.

6. Avances en salud[55]

El Plan de Desarrollo para el periodo 2008-2012 adoptó un programa para "garantizar el acceso universal al aseguramiento en salud", que no es cosa distinta que imponerse la meta de universalizar el aseguramiento. En buenahora, porque Bogotá tiene virtualmente todos los recursos necesarios para la universalización. Si se hiciera el cálculo simple de distribuir los 1,2 billones de pesos del sector en la ciudad, en seguros de salud, estos recursos alcanzarían para universalizar el plan contributivo a la mayor parte de la población sisben 1 y 2, ó para universalizar el plan subsidiado a casi la totalidad de la población sisben 1, 2 y 3. Con este ejercicio aritmético lo que quiero subrayar es que el problema de la cobertura en salud no es un tema de recursos sino de gestión, de un sector con una gran complejidad para administrar.

Por supuesto que hay factores exógenos a la administración que afectan la gestión de manera importante; por ejemplo la rotación entre regímenes y la demanda de servicios de población vinculada, de pobladores de municipios vecinos que llegan a la ciudad por su diferencial positivo en calidad. Pero también hay espacio para iniciativas locales como la decisión ya tomada de crear una EPS pública, y como el anuncio reciente de la Secretaría de Salud de otorgar subsidios parciales a medio millón de bogotanos, que es un esfuerzo clave en la dirección correcta.

Los bogotanos valoran cada vez más la propuesta del gobierno Distrital de buscar el aseguramiento universal. En el periodo 2008-2009 los bogotanos sufrieron la recesión que afectó a todo el país. La Encuesta Social de Fedesarrollo 2009 muestra que la percepción de riesgo de los bogotanos aumentó; no en vano el 38% de los hogares bogotanos enfrentó un choque en el 2009 frente al 31% en el 2008. En particular, la percepción de riesgo de enfermedad y desempleo del jefe del hogar aumentó del 13% al 19%.

Esta percepción de inseguridad por salud o por muerte coincide con el mayor valor que le dan los bogotanos al seguro de salud; en efecto, la disposición a pagar por el paquete completo de beneficios aumentó significativamente entre el 2008 y el 2009, mostrando que los bogotanos valoran cada vez más la seguridad que se deriva de un completo seguro de salud. De tres tipos de contingencias medidas por Fedesarrollo, a saber: riesgo por pérdidas económicas, riesgo de desempleo y riesgo de salud, la que más pesa en las preocupaciones de los bogotanos en 2009 es la salud.

Infortunadamente, en Bogotá, como en otras ciudades de Colombia, entre 2008 y 2009 la afiliación al régimen contributivo cayó marginalmente por efecto de la recesión, viéndose compensado con el aumento, también marginal, del régimen subsidiado. Los trabajadores por cuenta-propia son quienes registran en Bogotá el principal aumento en desprotección.

Los indicadores administrativos del sector son mayoritaria-

55 Los datos de esta sección provienen de los reportes del proyecto Bogotá Cómo Vamos, y de las entrevistas sostenidas con funcionarios de la Secretaría de Salud.

mente positivos, y continúan en la senda de mejoramiento de los últimos años. Para el último cambio interanual disponible se registran avances en mortalidad infantil total, que sigue cayendo, como también en la mortalidad que se imputa a la enfermedad diarreica aguda, que en la década cayó de 10 niños menores de 5 años por 100 mil, a 1,9. La administración también registra que se habría frenado la dinámica del embarazo adolescente para mayores de 15 años, hecho que, de confirmarse, tendría un impacto muy positivo en evitar la reproducción de la pobreza (el 16% de los embarazos de la ciudad son aportados por adolescentes).

Infortunadamente aumentaron la mortalidad por neumonía para menores de 5 años, rompiendo la tendencia decreciente de la década, como también la mortalidad materna, que han motivado prender las alarmas en el sector. Cabe preguntarse frente a estos indicadores cuál podría ser el rol del programa "Salud a su Casa", creado para evitar este tipo de dinámica.

7. Nota de cierre

Hemos argumentado que los programas sociales talla única son inconvenientes, para mostrar la importancia de las innovaciones de política social generadas en los niveles subnacionales, como Bogotá. Señalamos cinco innovaciones generadas en la ciudad en tres de sus secretarías, mostrando su pertinencia, como también la necesidad de que sus soportes técnicos alcancen el nivel de los de las políticas nacionales con las cuales compiten. La irreversibilidad en el proceso de institucionalizar estas reformas, si ese fuera la decisión del gobierno Moreno, depende de la calidad de estos soportes técnicos, como de los entregables que dejará esta administración a la siguiente. A mayor rigor de los soportes técnicos y a mayor claridad sobre los entregables, mayor será la irreversibilidad. La tendencia en Colombia y América Latina es la tecnificación de los programas sociales. Todo lo que avance la ciudad en esta dirección será ganancia.

Una Iniciativa de:

Fundación corona

CASA EDITORIAL EL TIEMPO

CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA

Por nuestra sociedad