



UNA GESTIÓN A MEJORAR

Balance de la Ejecución Presupuestal Bogotá Mejor para Todos

Por Julián Arévalo Pedraza, Juan Sebastián Simbaqueba Peraza y Jenny Carolina Cortés Rodríguez⁸³

83

Miembros del Eje Institucionalidad Política Democrática IPD de Foro Nacional por Colombia



¿BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS?

Aportes para el análisis de la gestión





Plataforma por el Derecho a la Ciudad

Centro de Estudios Territorio y Ciudad, Colectivo Simbiótica, Colectivo Vamos por los Derechos, Convergencia por Bogotá, Corporación Comunitaria Cuyeka, Corporación Cultural Cultiva, Corporación Nuevo Arcoíris, Corporación Viva la Ciudadanía, FICONPAZ, Foro Nacional por Colombia, Grupo de Investigación en Procesos Urbanos – Universidad Nacional de Colombia, Internacional de Servicios Públicos (IPS), KreaViva, Mesa Técnica de Altos de la Estancia, No le Saque la Piedra a la Montaña, Postmetropolitan, Proseder, Maestría en Planeación para el Desarrollo, Universidad Santo Tomás de Colombia, Corporación Yurupari.

Autores:

Paula Tejada Orozco, Angie Carolina Torres Ruiz, Marcela Martínez, Doris Herrera y Alan David Vargas, Carlos Olaya, Alejandra Wilches, Internacional de Servicios Públicos (ISP), Clemencia Mayorga, Carlos Carrillo, Yanod Márquez Aldana, Ángela María Amaya, Albeiro Caro Fernández, Jenny Carolina Cortés, Juan Sebastián Simbaqueba y Julián Arévalo **Pedraza**.

Coordinación general:

Aura Elizabeth Rodríguez Bonilla
Esteban Acosta Saavedra
Corporación Viva la Ciudadanía

Edición:

Camilo Castellanos

Diseño y diagramación:

Andrés Jurado A.

Impresión:

"Ecosueño" www.ecosuenopublicidad.com

Esta es una publicación de carácter informativo y está prohibida su venta. Se permite la reproducción parcial o total de esta obra, en cualquier formato, mecánico o digital, siempre y cuando no se modifique su contenido, se respete su autoría y se mantenga esta nota.

Bogotá D. C., Colombia.
Agosto de 2017

PRESENTACIÓN

Cumplido el primer año de la administración del Alcalde Mayor de Bogotá, Enrique Peñalosa, la Plataforma por el Derecho a la Ciudad se propuso contribuir al seguimiento de su gestión con un conjunto de artículos de análisis e información que contribuyeran a la consolidación y mejoramiento de las políticas sociales en la ciudad. Los trabajos que se presentan a continuación, en cumplimiento de dicho propósito, reúnen una serie de artículos que tratan diferentes aspectos de la gestión del Alcalde Mayor durante el año 2016.

QUIÉNES SOMOS

La Plataforma por el Derecho a la Ciudad es un proceso de coordinación y trabajo conjunto de universidades, organizaciones sociales, de mujeres, jóvenes, ambientalistas, iniciativas políticas, organizaciones no gubernamentales (ONG), grupos de estudio y personas, que se articulan para:

Promover y fortalecer movimientos sociales urbanos y de la ciudad. Impulsar la movilización social y proponer alternativas de desarrollo urbano-rural, que pongan al ser humano y lo ambiental en el centro de las preocupaciones.

Generar información, conocimiento y comprensión sobre los asuntos, problemáticas y necesidades de la ciudad y sus habitantes, aportando en el abordaje teórico y de experiencias concretas en lo local, nacional e internacional sobre el derecho a la ciudad.

Impulsar procesos de incidencia en la toma de decisiones y la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas.

Desarrollar mecanismos participativos de seguimiento y monitoreo desde los derechos humanos y el derecho a la ciudad.

Aportar a la construcción de paz urbana desde reflexiones y acciones entorno a lo urbano, la reconciliación, construcción de memoria, seguridad humana, entre otros aspectos.

Garantizar la revisión crítica y propositiva de la gestión de la Administración Distrital, en lo referente a los procesos de planeación, participación y ejecución de sus recursos y el ordenamiento de sus diferentes territorios.

Las Organizaciones que conforman la Plataforma por el Derecho a la Ciudad:

Centro de Estudios Territorio y Ciudad, Colectivo Simbiótica, Colectivo Vamos por los Derechos, Convergencia por Bogotá, Corporación Comunitaria Cuyeka, Corporación Cultural Cultiva, Corporación Nuevo Arcoíris, Corporación Viva la Ciudadanía, FICONPAZ, Foro Nacional por Colombia, Grupo de Investigación en Procesos Urbanos – Universidad Nacional de Colombia, Internacional de Servicios Públicos (IPS), Kreaviva, Mesa Técnica de Altos de la Estancia, No le Saque la Piedra a la Montaña, Postmetropolitan, Proseder, Maestría en Planeación para el Desarrollo, Universidad Santo Tomás de Colombia.

El Derecho a la Ciudad¹ y la veeduría ciudadana

Este derecho se centra en la dignidad de los seres humanos y su armonía con la naturaleza. Es un derecho que tiene la totalidad de habitantes a usar, disfrutar, ocupar, producir y gobernar sus ciudades, municipios, localidades, es decir, sus territorios. Adicionalmente, es producto de una construcción social y colectiva que, desde abajo hacia arriba, plantea un nuevo paradigma para repensar las ciudades y asentamientos humanos a partir de principios como la justicia social, la igualdad, la democracia y la sustentabilidad. Además, de la distribución espacial justa de los recursos, la agencia política ciudadana, la diversidad y la dimensión sociocultural.

El Derecho a la Ciudad concibe las ciudades, tanto en lo urbano como en lo rural, como bienes comunes y abarca todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Su cumplimiento como derecho colectivo, depende del respeto, protección, promoción y garantía de todos los Derechos Humanos sin excepción. Desde Colombia, incluimos nuevos derechos de la naturaleza y de las nuevas generaciones.

El control y la vigilancia de la gestión pública son derechos reconocidos a la ciudadanía por la Constitución Política de 1991. Para su ejercicio es necesario que la población esté informada sobre el desempeño de sus gobernantes y el cumplimiento de sus funciones. Lo anterior, precisa que las y los ciudadanos conozcan cuál es la ejecución y el impacto de sus decisiones, propuestas de gobierno y planes de desarrollo.

Los planes de desarrollo² son instrumentos de planeación que permiten orientar y gestionar el desarrollo integral (económico, social y ambiental) de los diferentes territorios del país. Son formulados por las autoridades del ámbito municipal, encabezadas por los alcaldes.

1 Según las definiciones propuestas por la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad. <http://www.righttothecityplatform.org.br/?lang=es>

2 La Constitución Política de 1991 ordena (art. 339) que, las entidades territoriales en Colombia, elaboren y adopten planes de desarrollo, con el propósito de dar a los recursos un uso eficiente y asegurar el adecuado desempeño de sus funciones. Estos planes deben estar conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo.

Entre los fines de dichos planes se encuentra la adecuada distribución de los recursos y la definición de políticas y estrategias de acción gubernamental. Para ello, ofrecen lineamientos y orientaciones para la formulación y definición de políticas públicas y se constituyen en herramientas para la gestión de los gobernantes en la escala local. En nuestra legislación, los planes de desarrollo son obligatorios y tienen características y forma determinada.

Por todo lo anterior, la Plataforma por el Derecho a la Ciudad propone hacer seguimiento, desde la perspectiva del Derecho a la Ciudad, a algunos aspectos de la gestión del Alcalde Mayor de Bogotá, Enrique Peñalosa y de la ejecución del Plan de Desarrollo Distrital Bogotá Mejor para Todos.

Esta publicación busca ser una herramienta útil, el propósito de llevar a ustedes este conjunto de reflexiones desde la perspectiva del Derecho a la Ciudad no es otro que contribuir a que las ciudadanas y los ciudadanos de Bogotá exijan y reivindiquen sus derechos.

AGRADECIMIENTOS

La Plataforma por el Derecho a la Ciudad desea agradecer a todas las organizaciones que hicieron posible este trabajo, por su disposición, sus esfuerzos y sus contribuciones.

En particular, se extiende un agradecimiento, por sus reflexiones, argumentos y aportes, al Sindicato de Trabajadores de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB) ATELCA y al Centro de Estudios Laborales Económicos y Sociales – CELES; al Sindicato Nacional de Pediatras de Colombia SICOLPED; al Portal Al Garete (www.algarete.com.co); al Departamento de Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia.

Bogotá es la ciudad que más le aporta al PIB nacional con el 25,2 por ciento según estadísticas del Departamento Nacional de Estadística DANE. Para el segundo trimestre del 2016, el crecimiento de este indicador fue del 2.1, mayor que el 1.2 por ciento del país. A pesar de un mejor comportamiento económico con respecto al del promedio nacional, la ciudad comienza a presentar síntomas de desaceleración, entre ellos: el menor dinamismo del sector de la construcción, que ha tenido un descenso superior al doce por ciento con respecto al año anterior, lo que obedece a la reducción en la venta de Viviendas de Interés Social (VIS) en un 41 por ciento. Esta situación está relacionada también con la tendencia a la baja de la economía colombiana y sus implicaciones en distintos ámbitos como el laboral, al igual que la reducción en los ingresos de los hogares.

Pese a este panorama, Bogotá ha venido generando mayores recursos año tras año, principalmente en los ingresos corrientes, gracias al comportamiento de las contribuciones tributarias que subieron del 39 en el 2015 al 49.7 por ciento en 2016. Por otra parte, es importante señalar que los recursos de capital y las transferencias de la Nación disminuyeron en comparación al

año 2015 tal y como se puede apreciar en la Tabla 1. En esta medida, la estructura financiera de la ciudad es la más robusta del país y garantiza en gran parte, la autonomía de la administración distrital en el manejo de sus finanzas públicas. Igualmente, se destaca el aporte de los contribuyentes en áreas como el impuesto predial, que subió en el período 2015-2016 del 65 por ciento de captación al 74 por ciento. Un avance significativo para la capital.

Tabla 12. Presupuesto de Rentas e Ingresos Bogotá 2015

| Cuenta | 2015 | | 2016 | |
|-------------------------------|-------------------|--------------|-------------------|--------------|
| | Presupuesto | % | Presupuesto | % |
| Disponibilidad Inicial | 1.081.895 | 4,8% | 1.262.232 | 6,3% |
| Ingresos Corrientes | 9.678.245 | 39% | 9.927.366 | 49,7% |
| Recursos de capital | 5.940.501 | 26.3% | 3.960.903 | 19.8% |
| Transferencias | 5.745.983 | 25.5% | 4,820,091 | 24.1% |
| Total | 22.525.286 | 100% | 19.970.591 | 100% |

Fuente. Secretaría de Hacienda Distrital. Informes de Ejecución Presupuestal. En COP\$ Millones. Corte diciembre 2016

En materia de gastos, la administración Peñalosa ha destinado la mayoría de recursos a inversión con el 79 por ciento de este rubro para el año 2016. Una cifra menor al último año de gestión de Gustavo Petro que ascendió al 81 por ciento de los gastos. En definitiva, no se ha cumplido con el principio presupuestal establecido en el Decreto 111 de 1996 de un aumento año tras año en la inversión pública para la administración central y las entidades territoriales.

Tabla 13. Presupuesto de Gastos Bogotá 2015-2016

| Cuenta | 2015 | % | 2016 | % |
|-----------------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|
| Inversión | 13.016.060 | 81% | 11.755.732 | 79% |
| Funcionamiento | 2.202.779 | 14% | 2.683.534 | 18% |
| Deuda | 795.620 | 5% | 458.824 | 3% |
| Total | 16.014.459 | 100% | 14.898.091 | 100% |

Fuente. Secretaría de Hacienda Distrital. Informes de Ejecución Presupuestal.
En COP\$ Millones, Corte diciembre 2016.

Se evidencian dos aspectos a resaltar, por un lado, un aumento en los gastos de funcionamiento en un 4 por ciento con respecto al año anterior. Por otro lado, el comportamiento de la deuda distrital, teniendo en cuenta que el monto se redujo en \$336.796 millones de pesos con respecto al año 2015. Este comportamiento se explica en gran medida por la falta de ejecución de obras y proyectos en el primer año del gobierno Peñalosa. Seguramente en el período 2017-2019 aumentará este monto con las inversiones de gran impacto que realizará la alcaldía en materia de infraestructura, algo que implicará la solicitud de crédito interno y externo.

Sin embargo, no todo es positivo en el nivel de endeudamiento. Un asunto que empieza a preocupar es la calificación de riesgo de la ciudad. En este caso, la firma internacional Standard and Poor's bajó su calificación para Bogotá de AAA en junio de 2015 a BBB- en agosto de 2016. Entre los factores que se tuvieron en cuenta por esta firma para bajar la calificación de la ciudad están: los signos de decrecimiento en el PIB, el manejo del presupuesto y la balanza en la cuenta corriente. Lo preocupante es que este resultado coloca a la administración ante un escenario menos favorable para acceder a inversión y financiación internacional para financiar los megaproyectos del Plan de Desarrollo actual.

La eficiencia en la ejecución presupuestal

Al revisar la ejecución presupuestal del gobierno de Peñalosa, se presenta una disminución en el presupuesto respecto al año 2015. No obstante, a partir de los datos de la Secretaría Distrital de Hacienda, se observa que hay una mayor ejecución presupuestal, el rubro de inversión continua siendo el de más baja ejecución presupuestal con 75 por ciento, en cuanto a funcionamiento y deuda, la ejecución presupuestal fue mayor al año 2015.

Tabla 14. Ejecución Presupuestal Consolidado Bogotá 2015 y 2016

| Año | Cuenta | Inversión | Funcionamiento | Deuda | Total |
|------|-------------|------------|----------------|---------|------------|
| 2015 | Presupuesto | 13.016.060 | 2.202.779 | 795.620 | 16.014.459 |
| | Ejecutado | 9.276.534 | 1.845.026 | 637.209 | 11.758.768 |
| | % Ejecución | 71% | 84% | 80% | 73% |
| 2016 | Presupuesto | 11.755.732 | 2.683.534 | 458.824 | 14.898.091 |
| | Ejecutado | 8.869.492 | 2.335.257 | 401.295 | 11.606.044 |
| | % Ejecución | 75% | 87% | 87% | 78% |

Fuente. Elaboración propia a partir de Secretaría de Hacienda Distrital. Informes de Ejecución Presupuestal. En COP\$ Millones 2016. Giro y % de ejecución con corte al mes de diciembre 2016

En la ejecución presupuestal por las entidades del distrito se puede observar con mayor detalle cómo va la implementación del actual programa de gobierno de la ciudad. Un aspecto central al revisar la Tabla 4, es que los temas que son prioridad dentro del plan “Bogotá Mejor para Todos”, las entidades encargadas de implementar acciones al respecto presentan una baja ejecución, entre ellas la Secretaría Distrital de Seguridad y Convivencia, 28.3% del presupuesto asignado para el 2016, lo mismo sucede con la Secretaría de Movilidad, que ejecuto tan sólo el 33.12 por ciento. Asimismo, presentaron una baja ejecución la Secretaría Distrital de Ambiente, la Secretaría Distrital de Salud y la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

Tabla 15. Ejecución Presupuestal Consolidada por entidades Bogotá 2016

| Entidad | Presupuesto | Ejecutado | % Ejecución |
|---|----------------------|----------------------|-------------|
| Secretaría de Educación Distrital | \$ 3.130.528.334.981 | \$ 2.892.599.793.251 | 92.40% |
| Secretaría Distrital de Hacienda | \$ 2.782.939.669.807 | \$ 2.535.271.500.533 | 91.10% |
| Secretaría Distrital de Integración social | \$ 905.947.416.891 | \$ 762.812.404.921 | 84.2% |
| Secretaría Distrital de Movilidad | \$ 378.329.714.000 | \$ 125.295.120.661 | 33.12% |
| Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia | \$ 213.769.861.774 | \$ 60.699.893.572 | 28.3% |
| Secretaría Distrital de Gobierno | \$ 136.235.858.670 | \$ 121.838.712.270 | 89.43% |
| Secretaría Distrital de Hábitat | \$ 132.828.267.000 | \$ 98.025.677.663 | 73.8% |
| Secretaría Distrital de Ambiente | \$ 108.427.768.000 | \$ 47.930.017.239 | 44.2% |
| Secretaría Distrital de Planeación | \$ 74.676.853.000 | \$ 66.543.910.862 | 89% |
| Secretaría Distrital de Cultura, recreación y deporte | \$ 65.824.278.000 | \$ 58.848.956.093 | 89,40% |
| Secretaría Distrital de Salud | \$ 56.829.533.480 | \$ 36.557.511.661 | 64.33% |
| Secretaría de la Mujer | \$ 37.636.128.240 | \$ 30.242.006.786 | 80,3% |
| Secretaría Distrital de Desarrollo económico | \$ 37.186.618.000 | \$ 24.241.642.836 | 65.19% |

Fuente. Elaboración propia a partir de Secretaría de Hacienda Distrital. Informes de Ejecución presupuestal. En COP\$ Valores Agregados Período 2016. Giro % de ejecución con corte al mes de Diciembre 2016.

En cuanto a los pilares y ejes transversales de la actual administración, el comportamiento es similar al presentado por las entidades distritales, evidenciando una baja ejecución de los recursos, principalmente en: sostenibilidad ambiental (21.3 por ciento), construcción de comunidad y cultura ciudadana (29.2 por ciento), gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia (31.3 por ciento). En ese sentido, hay una ruptura con el gobierno distrital anterior, dado la relevancia que tenían dentro de la agenda pública distrital temas como la sostenibilidad ambiental y el cambio climático y la movilización social. Adicionalmente, en 2016, el pilar "Democracia urbana", una de las apuestas centrales del gobierno de Peñalosa, tuvo una baja ejecución (45.3 por ciento).

**Tabla 16. Ejecución Presupuestal Consolidada por Objetivos
Plan de Desarrollo 2016**

| | Presupuesto | Ejecutado | % Ejecución |
|---|----------------------------|----------------------------|--------------|
| Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo | \$2.105.422.152.599 | \$2.028.836.780.500 | 96.36% |
| Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua | \$110.452.867.123 | \$91.567.879.615 | 82,9% |
| Una Bogotá que defiende y fortalece lo público | \$227.020.673.397 | \$213.174.768.847 | 93.9% |
| Pilar Igualdad de calidad de vida | \$1.581.971.733.841 | \$1.361.652.221.717 | 86.07% |
| Pilar Democracia urbana | \$323.488.886.280 | \$146.548.933.046 | 45.3% |
| Pilar Construcción de comunidad y cultura ciudadana | \$223.472.624.859 | \$65.339.108.258 | 29.2% |
| Eje transversal Nuevo ordenamiento territorial | \$10.210.201.440 | \$6.458.556.469 | 63.2% |
| Eje transversal Desarrollo económico basado en el conocimiento | \$14.176.184.369 | \$8.855.201.835 | 62.4% |
| Eje transversal Sostenibilidad ambiental basada en la eficiencia energética | \$54.059.890.625 | \$11.545.269.074 | 21.3% |
| Eje transversal Gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia | \$201.510.616.205 | \$63.129.630.201 | 31.3% |
| Total | \$4.851.785.830.738 | \$3.997.108.349.562 | 82,3% |

Fuente. Elaboración propia a partir de Secretaría de Hacienda Distrital. Informes de Ejecución Presupuestal. En COP\$ Valores Agregados. % de ejecución con corte al mes de Diciembre 2016

A modo de conclusión se observa que durante 2016, la gestión fiscal de la ciudad no ha tenido buenos resultados, dado el porcentaje del presupuesto sin ejecutar y el poco avance que se presenta en temas que son centrales para la ciudad (seguridad, movilidad, ambiente y participación). Adicionalmente, el dinamismo de los diferentes actores económicos, políticos y sociales de la ciudad han llevado al establecimiento de tensiones e incertidumbre sobre las inversiones en temas estratégicos del plan de desarrollo vigente y otros que siguen siendo una prioridad para Bogotá, como es la garantía de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales.

Pese a esto, Bogotá cuenta con más del 80 por ciento de recursos propios, lo cual indica que su dependencia de las transferencias de la nación es mínima. No obstante, en los próximos tres años la administración distrital tendrá que mejorar su eficiencia financiera para cumplir con las metas propuestas a la ciudad en las pasadas elecciones. Bogotá como capital y principal aglomeración urbana del país no puede seguir sin rumbo fijo y sin una apuesta colectiva de ciudad. Hecho, que está condicionado al buen manejo de los recursos, la garantía del derecho a la participación ciudadana y el fortalecimiento institucional, como aspectos centrales para el desarrollo, la gobernabilidad y la transparencia en el Distrito Capital. ■

Bibliografía

Alcaldía de Bogotá. 2013. Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016. Parte General, marco Prospectivo. Ejes y Estrategia Financiera. Consultado en: http://www.canalcapital.gov.co/images/planeacion_pdf/Plan-de-Desarrollo-2012-2016.pdf

Alcaldía de Bogotá. 2016. Plan de Desarrollo - Bogotá Mejor Para Todos 2016 - 2020. Consultado en: http://www.ipes.gov.co/images/informes/Acuerdo_645_de_2016_plan_de_desarrollo_2016-2020.pdf

DANE. 2016. Cuentas Nacionales Departamentales. Informe Anual. Bogotá. Consultado en: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales>

DANE 2016. Boletín Técnico Producto Interno Bruto Trimestral Bogotá. Segundo Trimestre 2016. Consultado en: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/Bogota/Bol_PIB_Bta_II_trim_16.pdf

Observatorio de Desarrollo Económico. Secretaría de Desarrollo Económico. "Cae producción de insumos para la construcción". Consultado en: <http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/lectorpublic.php?id=849#sthash.gOcoERII.dpbs>

Secretaría de Hacienda Distrital. 2016. Presupuesto. Información General y Ejecución Presupuestal. Consultado en: http://www.shd.gov.co/shd/informes-presupuestales?field_subtipo_de_documento_value=0&field_vigencia_value=2016&field_mes_value=7

Secretaría de Hacienda Distrital. Registro histórico de calificaciones de riesgo. Consultado en: http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/files/credito_publico/calificaciones_riesgo/histor_calif2002-2016ago2.pdf

Secretaría de Hacienda Distrital. 2016. Consolidado ejecución de gastos e inversiones de Bogotá distrito capital. Consultado en: http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/l_01_02_118.pdf

Secretaría de Hacienda Distrital. 2016. consolidado agregados presupuestales por entidad. Consultado en: http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/l_02_04_169.pdf

Secretaría de Hacienda Distrital. 2016. Consolidado por objetivos. Consultado en: http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/l_02_08_153.pdf

