

Documento

**Conpes**

**3112**

**República de Colombia  
Departamento Nacional de Planeación**

**garantía de la nación a bogotá distrito capital para la contratación de operaciones de crédito público externo con labanca multilateral hasta por us\$ 218 millones o su equivalente en otras monedas, a fin de garantizar el cumplimiento del plan de inversiones 2001-2004.**

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
DNP: DIFP**

**Versión aprobada**

**CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ**

**Bogotá, D.C., Mayo 3 de 2001**

## **I. INTRODUCCIÓN**

El presente documento somete a consideración del CONPES el otorgamiento de la Garantía de la Nación a Bogotá Distrito Capital para contratar operaciones de crédito público externo con la Banca Multilateral, hasta por U\$218 millones o su equivalente en otras monedas, a fin de garantizar el cumplimiento de las inversiones contempladas en el Plan de Desarrollo “Por la Bogotá que Queremos 1998 - 2001” y “Bogotá para Vivir, Todos del Mismo Lado 2001-2004”.

## **II. ANTECEDENTES**

Durante los últimos años la administración distrital, dentro del Plan de Desarrollo “Por la Bogotá que Queremos” ha ejecutado proyectos de vital importancia para el desarrollo y crecimiento de Bogotá, D.C. Estos programas han contribuido a la generación de empleo y al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la ciudad. Continuando con estas políticas, la actual administración se encuentra en proceso de aprobación del Plan de Desarrollo “Bogotá para Vivir, Todos del Mismo Lado”, el cual contempla la ejecución de obras en los sectores de educación, salud, bienestar social, vivienda, servicios públicos, transporte y obras públicas.

Para finalizar las obras iniciadas en el periodo anterior y adelantar el plan de la actual administración, es necesario contar con recursos que permitan mantener el nivel de inversión en proyectos importantes para la ciudad. Dadas las condiciones actuales del mercado financiero interno, los intermediarios financieros locales han mostrado cierta reticencia a otorgar créditos en montos suficientemente grandes a entidades territoriales. Teniendo en cuenta las buenas experiencias que el Distrito ha tenido con los proyectos financiados por la Banca Multilateral, es recomendable acceder a esta fuente de financiación.

## **III. DESCRIPCIÓN DE LOS PROYECTOS A FINANCIAR**

Los recursos objeto de la presente autorización serán destinados a la financiación de los siguientes proyectos:

## **A. PROYECTO DE TRANSPORTE URBANO, INFRAESTRUCTURA VIAL Y ESPACIO PUBLICO**

En los últimos 4 años, la ciudad emprendió un esfuerzo importante con el fin de recuperar la malla vial, logrando mejorar su estado en un 40%. No obstante, éstos esfuerzos no han sido suficientes y aún la red vial se encuentra en estado crítico, de manera que el 11.6% de la red principal, el 51.7% de la red secundaria y el 37% de la red local presentan malas condiciones de transitabilidad, que se traducen en mayores tiempos de desplazamiento y altos costos de operación vehicular.

Con el propósito de brindar nuevas alternativas de solución al transporte público, la administración implementó el proyecto TransMilenio<sup>1</sup>, como un sistema de buses que se desplazan en corredores especiales -troncales- y requieren de la adecuación de la infraestructura para su adecuada operación (terminales, puentes peatonales, paraderos, rutas alimentadoras, etc). Teniendo en cuenta la importancia de éste proyecto en la ciudad, y con el objeto de efectuar proyectos integrales, se pretende desarrollar acciones de construcción y mantenimiento de las obras que conforman éste sistema.

Como complemento al sistema mencionado anteriormente, es necesario contar con obras de recuperación y mantenimiento de la malla vial, procurando proveer a la ciudad con unas vías en buen estado. Así mismo se debe trabajar en la recuperación del espacio público interviniendo andenes, ciclorrutas, separadores, alamedas, zonas verdes y puentes peatonales.

El proyecto busca mejorar la eficiencia en el servicio del sistema integrado de transporte público y en general del tránsito vehicular, proveer a la ciudad de una infraestructura vial completa y en buenas condiciones para la implementación de otros sistemas alternativos de movilización que contribuyan al mejoramiento del medio ambiente, promover el uso del transporte público y del transporte no motorizado, mejorar la planeación y la conservación del mantenimiento vial de la ciudad y fortalecer la capacidad institucional del sector.

### **Cuadro N° 1** **COSTO Y FINANCIACIÓN** Millones US\$

---

<sup>1</sup> La descripción detallada de este proyecto y de su financiación se encuentran en el documento Conpes 3093 del 15 de noviembre 2000.

COMPONENTE	CREDITO (1)	LOCAL (2)	CTO.TOTAL (1)+(2)
<b>Construcción, Rehabilitación y Mantenimiento de la infraestructura vial y de espacio público</b> para: preservar las troncales existentes y desarrollar vías que integran la red primaria del sistema Transmilenio.	172.6	135.0	307.6
<b>Administración del Tránsito</b> :busca el mejoramiento de la seguridad vial, la actualización del plan maestro de transporte no motorizado, el montaje y operación del centro de control de tránsito distrital, el mejoramiento general de la movilidad en la ciudad y otras acciones de fortalecimiento institucional y participación privada.	7.5	7.8	15.3
<b>Fortalecimiento Institucional Tránsito, Transporte y Espacio Público:</b> propende por el fortalecimiento institucional del sistema de información del -IDU-, la STT y de la unidad coordinadora del proyecto de transporte de la Secretaría de Hacienda del Distrito. Apoyará la gestión ambiental de DAMA en lo referente a los temas de tránsito, transporte y espacio público.	6.0	2.4	8.4
<b>TOTAL</b>	<b>186.1</b>	<b>145.1</b>	<b>331.3</b>

Fuente: Dirección Distrital de Presupuesto

## B. PROYECTO EDUCATIVO

La problemática educativa en el Distrito Capital se relaciona con: i) la escasez de cobertura para cerca de 80.000 niños y jóvenes que se encuentran por fuera del sistema educativo; y ii) el estado crítico de gran parte de la infraestructura física de los establecimientos educativos y la insuficiencia en el número de bibliotecas y dotaciones con las que se cuenta actualmente, lo cual no permite ofrecer condiciones adecuadas para el aprendizaje.

Se busca con este programa acercar la educación a la vida de la ciudad, brindando a la población nuevas oportunidades educativas, culturales y recreativas, mediante el diseño y puesta en marcha de la red distrital de bibliotecas; ampliar la cobertura del sistema educativo mediante la reconstrucción y adecuación de centros educativos existentes en diferentes zonas de la ciudad, y construcción de nuevos centros educativos en zonas marginales.

### Cuadro N° 2 COSTO Y FINANCIACIÓN Millones US\$

COMPONENTE	CREDITO (1)	LOCAL (2)	CTO.TOTAL (1)+(2)
<b>Red Distrital de Bibliotecas:</b> pretende incrementar el acceso de la ciudadanía a las bibliotecas	2.7	1,3	4.0

el acceso de la ciudadanía a las bibliotecas.			
<b>Construcción, Mejoramiento, Adecuación y Dotación de Centros Educativos:</b> mediante el cual se busca construir y dotar establecimientos educativos en zonas marginales y mejorar la infraestructura de los centros educativos oficiales.	5,3	3.0	8.3
<b>TOTAL</b>	8.0	4.3	12.3

Fuente: Dirección Distrital de Presupuesto

### C. PROYECTO DE VIVIENDA

El problema habitacional de Bogotá se relaciona con: i) El creciente déficit de vivienda frente a las altas tasas de crecimiento poblacional y creación de nuevos hogares, en particular en los estratos socioeconómicos más bajos; ii) El peso importante del desarrollo ilegal dentro del total de viviendas producidas; iii) Las restricciones en la oferta del sistema financiero para la financiación de soluciones de vivienda; y iv) El agotamiento de las tierras urbanizables dentro del perímetro de la ciudad en los próximos 10 años.

El proyecto pretende desarrollar e implementar una política habitacional, que de forma integral, estructure a largo plazo, las acciones destinadas a atender las demandas del sector habitacional y haga efectivo el derecho a una vivienda digna mediante una oferta habitacional y una planificación del uso del suelo. Igualmente busca prevenir desarrollos de carácter ilegal y elevar la calidad de vida de la población residente en barrios de estratos 1 y 2, reducir el número de familias que se encuentran en zonas de riesgo no mitigable y desarrollar acciones tendientes a la legalización de los asentamientos informales y la regularización de la tenencia mediante procesos de titulación.

Adicionalmente se pretende rehabilitar de forma integral áreas que cuenten con un importante volumen inmobiliario para aumentar la oferta de vivienda en las zonas centrales de la ciudad, generar acciones de Renovación Urbana en zonas que por procesos de deterioro se encuentran abandonadas, y desarrollar instrumentos que permitan la puesta en práctica de la política habitacional del Distrito, tales como la adecuación institucional, y el fortalecimiento del sistema de financiación de vivienda.

**Cuadro N° 3**  
**COSTO Y FINANCIACIÓN**  
**Millones US\$**

COMPONENTE	CREDITO	LOCAL	CTO.TOTAL
------------	---------	-------	-----------

	(1)	(2)	(1) +(2)
<b>Mejoramiento de Vivienda:</b> fortalecimiento institucional del sector habitacional con base en acciones integrales para el mejoramiento de las condiciones de vivienda, de fachadas, del acceso a barrios y redes locales de servicios públicos para las poblaciones de estratos 1 y 2 de origen ilegal. Fortalecimiento del sector a través del diseño de esquemas efectivos para la financiación y renovación de vivienda dirigida a familias de bajos ingresos, y a regular la tenencia de vivienda.	5.8	6.9	12.7
<b>TOTAL</b>	<b>5.8</b>	<b>6.9</b>	<b>12.7</b>

Fuente: Dirección Distrital de Presupuesto

## **D. PROYECTO DE MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL DISTRITO DE BOGOTÁ**

Aun cuando en los últimos años se han presentado importantes cambios institucionales que han implicado mejoras en la gestión pública distrital, la administración aún presenta problemas que deben ser corregidos. Por ejemplo, la estructura organizacional de muchas entidades no parece ser la mas adecuada; el manejo que se da al recurso humano no responde a los incentivos apropiados; los mecanismos de control no parecen ser muy eficaces; no hay una articulación clara entre los procesos de presupuestación y evaluación del uso de los recursos; y los costos de los ciudadanos para acceder a información sobre la gestión son altos.

Estos problemas, que tienen su origen en gran medida en un marco institucional inapropiado, conducen a deficiencias en los resultados de la gestión de las entidades públicas. En el caso del Distrito Capital, el diseño inadecuado de las organizaciones e instituciones públicas parece obstaculizar el logro de los objetivos del gobierno Distrital y las posibilidades de desarrollo de la ciudad.

El objetivo general del proyecto es el de contribuir al fortalecimiento institucional del Distrito a través del incremento en la capacidad técnica de las entidades, el mejoramiento de los procesos de planeación, priorización y presupuestación, con el apoyo integral de la tecnología informática y el fortalecimiento tanto de las alcaldías locales como de los mecanismos de participación ciudadana.

### **Cuadro N° 4 COSTO Y FINANCIACIÓN Millones US\$**

COMPONENTE	CREDITO	LOCAL	CTO.TOTAL
------------	---------	-------	-----------

	(1)	(2)	(1)+(2)
<b>Fortalecimiento de la Gestión Institucional:</b> planeación, finanzas y ordenamiento territorial	8.0	5.0	13.0
<b>Fortalecimiento de las Alcaldías locales y de la Participación ciudadana:</b> busca robustecer institucionalmente a la Secretaría de Gobierno y lograr su coordinación con otras Secretarías y las Alcaldías locales; apoyar directamente a las alcaldías para el desarrollo e implantación de mejores sistemas de gestión y control; y promocionar la participación y organización ciudadana en el presupuesto de inversión local con el fin de introducir transparencia en la gestión	4.0	3.0	7.0
<b>Fortalecimiento de servicios de atención al ciudadano y estrategia de la Alcaldía Mayor:</b> se busca incrementar el nivel de eficiencia y coordinación reduciendo los tiempos de trámite de los ciudadanos.	6.0	4.0	10.0
<b>TOTAL</b>	<b>18.0</b>	<b>12.0</b>	<b>30.0</b>

Fuente: Dirección Distrital de Presupuesto

**Cuadro N° 5**  
**RESUMEN CUADRO DE COSTOS**  
**Millones US\$**

<b>PROYECTO</b>	<b>CREDITO (1)</b>	<b>LOCAL (2)</b>	<b>CTO.TOTAL (1) +(2)</b>
Transporte Urbano, Infraestructura Vial y espacio Público	186.1	145.2	331.3
Educativo	8.0	4.3	12.3
Vivienda	5.8	6.9	12.7
Modernización Institucional del Distrito	18.0	12.0	30.0
<b>TOTAL</b>	<b>218.0</b>	<b>168.4</b>	<b>386.4</b>

Fuente: Dirección Distrital de Presupuesto

**FUENTES DE FINANCIACIÓN**

**Cuadro N° 6**  
**Millones US\$**

<b>FUENTE</b>	<b>CREDITO (1)</b>	<b>LOCAL (2)</b>	<b>CTO. TOTAL (3)</b>
CAF	100.0	42.9	142.9
BIRF	100.0	113.5	213.5
BID	18.0	12.0	30.0
<b>TOTAL</b>	<b>218.0</b>	<b>168.4</b>	<b>386.4</b>

#### IV. ANÁLISIS FINANCIERO DEL DISTRITO

Durante los últimos años se ha logrado consolidar el saneamiento financiero de la ciudad y mantener la sostenibilidad de las finanzas del Distrito. Lo anterior se refleja, entre otros, en el aumento de la capacidad de ahorro desde 1994 y en los bajos niveles de endeudamiento.

De acuerdo con la información provista, el Distrito se encuentra en instancia de endeudamiento autónomo-semáforo verde-, con respecto a los límites establecidos por la ley<sup>2</sup>.

Los principales indicadores para el año 2001 son:

intereses / ahorro operacional	=	21,65%
saldo deuda/ ingresos corrientes	=	67.44%.

La realización de los programas planteados en el Plan de Desarrollo del Distrito 2001- 2004, “Bogotá para Vivir, Todos del Mismo Lado”, requiere de una estrategia financiera que permita cumplir sus objetivos. Dicha estrategia contempla como fuentes de financiamiento: i) la reducción de capital en Codensa S.A.; ii) una reforma tributaria que tiene como principal objetivo el fortalecimiento de los impuestos predial y de industria y comercio, combinado con un aumento en el control a la evasión y mejoramiento de la gestión tributaria; y iii) el aumento en el endeudamiento neto por aproximadamente \$ 213 mil millones según en el plan financiero proyectado para los años 2001-2004, el cual se presenta en el cuadro No. 7 .

Si bien estos créditos aumentan la participación de endeudamiento externo del Distrito, los proyectos financiados permitirán incrementar la infraestructura generadora de ingresos de Bogotá y fortalecer los procesos de planeación, priorización y presupuestación, lo que se traduce en un crecimiento y optimización de los recursos para atender adecuadamente las obligaciones.

---

<sup>2</sup> Ley 358 de 1997

## Cuadro N° 7

**ADMINISTRACIÓN CENTRAL DISTRITAL**  
**PLAN FINANCIERO PLURIANUAL**  
 PROYECCIONES 2001-2004

Millones de \$constantes 2001

CONCEPTO	PROYECCIÓN				Total 2001-2004
	2001	2002	2003	2004	
<b>INGRESOS TOTALES (A+B+C)</b>	<b>3,177,568</b>	<b>3,275,624</b>	<b>3,237,807</b>	<b>3,356,280</b>	<b>13,047,280</b>
<b>A. INGRESOS CORRIENTES (1+2+3)</b>	<b>1,548,966</b>	<b>1,933,572</b>	<b>2,139,187</b>	<b>2,297,760</b>	<b>7,919,485</b>
1. Ingresos Tributarios	1,432,529	1,757,903	1,929,556	2,062,560	7,182,549
2. Ingresos No Tributarios	92,437	133,076	160,306	181,015	566,833
3. Control de Evasiòn y Gestìon Administrativa	24,000	42,593	49,325	54,186	170,103
<b>B. TRANSFERENCIAS (1+2+3)</b>	<b>895,612</b>	<b>871,132</b>	<b>896,636</b>	<b>914,780</b>	<b>3,578,160</b>
1. Naciòn	841,732	863,313	888,817	906,962	3,500,824
2. Entidades Distritales	52,728	6,656	6,656	6,656	72,696
3. Otras Transferencias -Fondo de Reconversiòn Ambiental	1,152	1,163	1,163	1,163	4,640
<b>C. INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>732,991</b>	<b>470,920</b>	<b>201,984</b>	<b>143,740</b>	<b>1,549,635</b>
1. Rendimientos financieros	46,750	56,603	48,075	46,472	197,900
2. Superávit Fiscal	0	0	0	0	0
3. Cancelaciòn de reservas	119,241	0	0	0	119,241
4. Excedentes Financieros Establ.públicos-Empresas	310,000	177,869	152,974	96,334	737,177
5. Recursos Reducciòn de Capital CODENSA	252,000	235,514	0	0	487,514
6. Otros ingresos de capital	5,000	935	935	935	7,804
<b>D. GASTOS CORRIENTES (1+2+3)</b>	<b>790,133</b>	<b>674,267</b>	<b>660,291</b>	<b>658,376</b>	<b>2,783,068</b>
1 Gastos de Funcionamiento	616,531	609,064	596,287	596,631	2,418,512
2 Transferencias de Funcionamiento Contraloría y Concejo	67,903	65,203	64,004	61,745	258,856
3 Otros gastos de funcionamiento (ind)	105,699	0	0	0	105,699
<b>E. OTROS GASTOS CORRIENTES</b>	<b>17,658</b>	<b>15,685</b>	<b>14,059</b>	<b>12,681</b>	<b>60,084</b>
<b>F. GASTOS FINANCIEROS DEUDA</b>	<b>212,286</b>	<b>240,071</b>	<b>258,605</b>	<b>273,535</b>	<b>984,497</b>
<b>G. DEFICIT O AHORRO CORRIENTE(A+B+C-D-E-F)</b>	<b>2,157,492</b>	<b>2,345,600</b>	<b>2,304,852</b>	<b>2,411,688</b>	<b>9,219,632</b>
<b>H. INVERSION</b>	<b>2,203,617</b>	<b>2,428,920</b>	<b>2,407,129</b>	<b>2,393,425</b>	<b>9,433,092</b>
<b>I. DEFICIT (SUPERAVIT):G-H</b>	<b>-46,126</b>	<b>-83,320</b>	<b>-102,277</b>	<b>18,263</b>	<b>-213,460</b>
<b>J. FINANCIAMIENTO</b>	<b>46,126</b>	<b>83,320</b>	<b>102,277</b>	<b>-18,263</b>	<b>213,460</b>

Fuente: Direcciòn Distrital de Presupuesto

Cálculos: Direcciòn Distrital de Crédito Público

## V. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el Departamento Nacional de Planeación recomienda al CONPES:

1. Aprobar la garantía de la Nación a las operaciones de crédito público externo con la Banca Multilateral a ser contratadas por Bogotá Distrito Capital, hasta por US\$218 millones o su equivalente en otras monedas.
2. Solicitar a Bogotá Distrito Capital el otorgamiento de las contragarantías adecuadas a satisfacción del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
3. Solicitar al Distrito Capital que, conjuntamente con el Departamento Nacional de Planeación, diseñe y opere un sistema de seguimiento y evaluación a los proyectos financiados con los recursos del crédito externo, objeto de la presente garantía de la Nación.
4. Solicitar al Distrito garantizar el cumplimiento de las condiciones establecidas en el Convenio suscrito en junio de 1998 entre el Distrito y la Nación, y el documento Conpes 3093 de noviembre de 2000, para la financiación de componentes flexibles del sistema integrado de transporte masivo para la ciudad de Bogotá. Así mismo, el Distrito deberá someter a consideración del DNP la desagregación detallada de los componentes de los créditos objeto de la presente autorización, previa suscripción del contrato de garantía.
5. Solicitar al Distrito realizar un informe de evaluación económica de la primera etapa del proyecto de Transporte Urbano para Bogotá, financiada parcialmente con recursos del BIRF. Igualmente, deberá realizarse una evaluación económica previa, de los proyectos de transporte urbano infraestructura vial y espacio publico, que serán adelantados con recursos de la presente autorización.