

Balance al Plan de Desarrollo (2004-2007)

Por FUNDACIÓN PROTRANSPARENCIA

El viernes 7 de diciembre de 2007, El Heraldo pidió en su editorial a la ciudadanía y especialmente a los formadores de opinión que se haga un balance de la ejecución de los planes de la administración territorial.

Excelente ejercicio democrático. Entramos así a un nuevo estadio de la participación en Barranquilla en que no sólo los gobernantes deben rendir cuentas de sus gestiones, en particular del manejo que le dieron a los recursos económicos o materiales que les fueron encomendados, sino que también se abren oportunidades para la deliberación ciudadana y de organizaciones con el objetivo de que mejoren las políticas públicas.

Uno de los más importantes temas de deliberación es la ejecución del Plan de Desarrollo. Los planes son como una especie de árbol de muchos frutos del que todos quieren comer. Como los recursos son escasos y las necesidades inmensas, la economía política obliga a priorizar. De ahí que estén en los planes plurianuales fijados por ley los diagnósticos, las estrategias, los programas o proyectos y sus correspondientes asignaciones de recursos con sus respectivas fuentes de financiamiento. Elemento importante de tales planes son las metas con indicadores de resultados precisos con el fin de que la evaluación sea más objetiva.

La historia de Barranquilla muestra que ha habido mala planeación en la Alcaldía y la consecuencia fue no sólo la quiebra del Distrito, que hoy está en Ley 550, sino que sus principales rentas están comprometidas. Los proyectos ejecutados han sido poco importantes, hay caos urbanístico e informalidad, las necesidades sociales son casi catastróficas y, por lo tanto, la gobernabilidad es precaria, lo cual se agravó en los últimos años con los problemas penales del ex alcalde Guillermo Hoenigsberg.

Planeación desnaturalizada

¿Cuál es el balance de la ejecución del Plan de Desarrollo Distrital 2004-2007 denominado Acuerdo Social por la Ciudad?

Es muy difícil hacer la evaluación porque en su formulación se omitió establecer metas precisas en la mayoría de los objetivos estratégicos, que fueron cinco: Primero lo Social, Barranquilla una Gran Familia, Finanzas Públicas Sanas, Barranquilla Competitiva, y Barranquilla Ordenada y Convivente. Los economistas Diógenes Rosero Álvarez y Wilson Roca Sarmiento, de la Fundación Foro Costa Atlántica, identificaron 542 proyectos, en su mayoría carentes de financiación, proyectos que sumados sus costos desbordaban totalmente las posibilidades fiscales del Distrito. Tal sobreestimación desnaturalizó la planeación como herramienta efectiva, quedando el Acuerdo Social en un listado de buenas intenciones. Demagogia pura.

Tal es el caso de los proyectos de infraestructura en la estrategia Barranquilla Moderna y Competitiva. Este dice que “potenciaría las condiciones de accesibilidad, conectividad, competencia y sostenibilidad de la ciudad”. La verdad es que 145 proyectos se quedaron sin realizar, de 160 enumerados. La mayoría de estos ni siquiera alcanzaron el nivel de prefactibilidad.

Entre tanto, en materia de vivienda social, el Plan “soñaba” con construir 35 mil viviendas nuevas y legalizar 54 mil de los 60 mil predios ilegales. Esto significaba jalonar recursos nacionales para subsidios por \$234 mil millones. La realidad es que el gobierno anterior se atascó en el proyecto Las Cayenas de sólo 740 soluciones con unos subsidios de \$6.290 millones. En el cuatrienio pasado fueron legalizados sólo 2.996 predios, es decir, quedamos a 51 mil de la meta, que esta vez si aparece en el plan-libro.

Malos cálculos de tiempo

Llama la atención otras fallas en la planeación del gobierno anterior, como fue el tiempo de ejecución de los proyectos. Ocurrió que los compromisos adquiridos con las concesiones y demás contratos de largo plazo más el hecho de estar sometido el Distrito al Acuerdo de Acreedores (Ley 550) no permitía mucha liberalidad para inversiones sustanciales, por lo que el gobierno distrital, a pesar de que su jefe había prometido en la campaña electoral no aumentar tributos, logró del Concejo introducir fuentes nuevas de financiación, como fue la contribución de valorización y las estampillas para la tercera edad y para los hospitales del 1er. y 2º nivel de atención. En ello el ex alcalde Hoenigsberg demostró imaginación y, en aquel momento, en 2005, capacidad persuasiva frente al sector privado.

Las rentas, a pesar del malestar ciudadano, fueron creadas y los ingresos empezaron a fluir a partir de 2006 pero no alcanzó el tiempo para desarrollar totalmente las obras. Hubo demoras por los trámites propios del sector público, por resistencia de los contribuyentes a los tributos mismos y a las obras seleccionadas, y también por reparos de la opinión y de los medios de comunicación en materia de transparencia y anticorrupción. Entre las obras por valorización que puede mostrar la administración pasada está la rehabilitación del Paseo Bolívar, la construcción de la primera fase de la segunda calzada de la Circunvalar, parte de las obras en la Avenida del Río y el Parque Educativo Siete de Abril. Los hospitales y puestos de salud apenas empiezan a arreglarse con la plata de la estampilla.

Más cuentas alegres

También falló el gobierno distrital porque no tuvo en cuenta que los recursos de participación que percibe el Distrito tienen destinación específica, lo cual imposibilita ejecutar obras o inversiones sociales por fuera de la destinación que establecen las normas o el Gobierno Nacional. Los planificadores actuaron como si pudieran disponer libremente de los recursos que envía la Nación. Por ejemplo, con la participación para educación programaron invertir \$13.124 millones en capacitación de adultos. La inversión real en cuatro años para este proyecto fue apenas de \$283 millones. Quedaron igualmente como casas en el aire, entre otros, la construcción de tres centros tecnológicos de educación media, el Centro Escolar Stanley Matutis y una universidad electrónica.

Hubo, así mismo, cuentas alegres al proyectar los ingresos para inversiones, que estimaron en \$3.1 billones. Realmente ingresó la mitad. Por gestión que las autoridades harían ante la Nación, el sector privado y la cooperación internacional estimaron ingresos por \$1.4 billones pero se desfazaron porque para el Transmetro, donde proyectaron \$595 mil millones, la Nación sólo aportó una tercera parte. Está también el descache en los subsidios a la vivienda que anotamos arriba. Barranquilla ha fracasado en sus ejercicios de cooperación internacional y esta es hoy por hoy muy escasa hacia Colombia, que tiene como prioridad el conflicto interno. Tal situación no la tuvieron en cuenta los redactores del Acuerdo Social.

Los planificadores también hicieron cuentas alegres con las posibilidades de apalancar inversiones a partir de los recursos propios (impuestos, sobretasas, estampillas, etc.). Ignoraron que el ahorro distrital es mínimo porque las rentas están comprometidas. Ignoraron un historial de incumplimientos con las contrapartidas en los proyectos de cofinanciación, incumplimientos que se convirtieron otra vez en obstáculos para lograr los objetivos del Plan. Por otra

parte, la rigidez en el Presupuesto Distrital por efecto del Acuerdo de Acreedores y los contratos de largo plazo más los escasos remanentes de recursos propios, dificultaron no sólo las inversiones previstas con tales recursos sino también las de cofinanciación. Sólo hubo cupo para asegurar contrapartidas a Transmetro, ampliación de cobertura en educación y subsidios para el aseguramiento en salud.

Los incumplimientos no son siempre por pagos. Los funcionarios del orden nacional han puesto pie forzado al Distrito para que éste cumpla con sus obligaciones en el programa de saneamiento de los caños, que son tareas mínimas frente a la magnitud de la inversión que hará la Nación y los beneficios esperados. Las obras de Transmetro también tienen retrasos porque Hoenigsberg hizo cambiar los diseños (más de un año por esta causa).

Euforia en el gasto

Otra dificultad para la ejecución cabal del plan de inversiones fue el desbordamiento en los gastos de funcionamiento en los cuatro años. La programación establecida en el nuevo escenario de Ley 550 previó gastos de funcionamiento, incluido el pago a la consultora Métodos y Sistemas, y aportes a entes de control, por \$361 mil millones. Sin embargo, la Alcaldía se gastó \$430 mil millones, es decir, \$69 mil millones más. Hubo disfraz de gastos de funcionamiento en nóminas y publicidad que se presentaron como si fueran inversiones, presentación de los pagos a Métodos y Sistemas como inversión cuando en realidad son gastos de funcionamiento, y también transferencias a entes nuevos creados en esta administración que se presentaron como si se tratara de inversiones. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda (DAF) objetó la creación de tales entes.

Hay noticias de que en esta área habrá corrección en el gobierno de Alejandro Char. Entre el cuatro y el siete de diciembre estuvo en la ciudad una delegación de la DAF haciendo una revisión de la estructura del Distrito, incluyendo sus entes descentralizados, con el fin de hacer recomendaciones que permitan armonizar mejor los servicios requeridos con la estructura administrativa en un escenario de austeridad.

Plan del por si acaso

Al evaluar el Plan Acuerdo Social por la Ciudad surge nítido que el objetivo fue incorporar todas las necesidades y todas las obras que la imaginación proveyera, por si acaso. En obras públicas, sólo se hizo, o se puso en marcha, el 12 por ciento de lo escrito en el Plan.

También aparece que los presupuestos anuales se elaboraron con el mismo viejo criterio de sobreestimar los ingresos mientras que los gastos se hicieron sin tener los fondos suficientes en disponibilidad. La consecuencia fue incumplimiento en las metas de pagos a acreedores; endeudamiento mayor, que se ocultó creando fondos de pasivos, y los embargos que sobrevinieron y que tienen colapsado el flujo de fondos. Detectamos que hubo ejecuciones de gastos por concepto de SGP que fueron superiores en \$65 mil millones a los envíos que efectivamente se comprometió la Nación. Aparecen de esta manera gastos sin soporte financiero que entran a la masa de cuentas por pagar post Acuerdo de Acreedores, lo cual va en contravía del deber ser en la ejecución de dicho Acuerdo.

Al evaluar el Plan aparecen igualmente logros sociales, pero más como una consecuencia de la política nacional que del esfuerzo propio. Dos áreas son muy importantes: el aumento de la carnetización con subsidios en salud y de cupos educativos oficiales. Los subsidios pasaron en cuatro años de 191.505 a 515.126

pero 139.172 de estos son parciales, cuyos beneficios son muy limitados. La Alcaldía aumentó en 118 por ciento la atención a los vinculados (que no están afiliados al régimen subsidiado de salud). El sistema hospitalario sigue en malas condiciones, con déficit superior a los \$30 mil millones y calidad del servicio muy precaria, a pesar o como fruto de una transformación que creó a Redehospital sin estudio previo y sin gerente titular durante casi tres años. En educación, el gobierno sumó 37.736 nuevos cupos. También exhibe mejoras en la educación tecnológica de los planteles y en la recuperación de los mismos.

Lecciones por aprender

Los ingresos propios aumentaron progresivamente de \$134.527 millones en 2004 a \$186.327 millones en 2007. No obstante, las dificultades fiscales fueron permanentes por sobrestimación de los presupuestos.

Sobreestimar los ingresos en los presupuestos anuales es una de las principales causas en el desmadre de las finanzas distritales, un fenómeno que fue detectado en 1996 y que no se ha corregido. Por eso, uno de los principales compromisos de Alejandro Char y su equipo debe ser elaborar presupuestos sinceros. En eso no se pueden equivocar si la intención es poner primero la casa en orden. Y, desde luego, si buscan merecer el respaldo que le ha ofrecido el Gobierno Nacional para sanear las finanzas de manera que puedan contar con más recursos propios para cofinanciaciones y cooperación privada e internacional.

Mirarse en el espejo del Acuerdo Social les puede ayudar. Es dañino para la confianza ciudadana que se incorporen todas las necesidades como si estas se fueran a resolver en cuatro años, cuando la realidad es que existen múltiples limitaciones propias de una sociedad pobre para atenderlas todas en tan corto tiempo. Más decente y democrático es elaborar un Plan de Desarrollo realista que se pueda ir ajustando legalmente en la medida en que las circunstancias lo hagan propicio.