

*Adopción de herramientas para la gestión
fiscal, la transparencia
y la sostenibilidad de las finanzas en Bogotá*

Directores¹:

*Israel Fainboim Yaker
Gloria Inés Gómez de Jiménez*

*Ernesto Bassi Arévalo
Gerardo Lubín Burgos Bernal
Gloria Nancy Jara Beltrán
Luis Francisco Moreno Azcárate
Andrés Felipe Muñoz Miranda
Carlos Jorge Rodríguez Restrepo
Carmen Alicia Rueda Rueda
Leyla Marcela Salguero Pardo
Ángela Valderrama Guzmán*

¹ Los directores agradecen el esfuerzo de compilación y edición de Julio César Alonso.

Coordinadora editorial: Maria Claudia Carrasquilla

Diseño, Diagramación e Impresión: Cargraphics S.A. Impresión Digital

Editorial Secretaria de Hacienda distrital

Impreso en Colombia por Cargraphics S.A. - Impresión Digital

Printed in Colombia

ISBN: 958-97256-1-9

INDICE

CAPÍTULO 1

LA ADOPCIÓN DE HERRAMIENTAS PARA LA TRANSPARENCIA Y LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS EN BOGOTÁ

Israel Fainboim Yaker

I.	INTRODUCCIÓN.	9
II.	PRESUPUESTO INTELIGENTE.	10
A.	Presupuesto Orientado a Resultados: Un Presupuesto Orientado al Ciudadano.	11
B.	Sistema de Costeo Basado en Actividades: Herramientas de Apoyo para avanzar hacia Procesos de Asignación de Recursos a Resultados	12
C.	Marco de Gasto de Mediano Plazo: Herramienta para la Sostenibilidad Financiera del Distrito en el Mediano Plazo.	14
D.	Avances en el Presupuesto Inteligente.	17
E.	Retos para el Presupuesto Inteligente.	18
III.	GESTIÓN DE ACTIVOS Y PASIVOS.	19
A.	La Administración del Riesgo Financiero.	20
B.	Avances en Gestión de Activos y Pasivos.	22
C.	Retos en Gestión de Activos y Pasivos.	23
IV.	SISTEMA DE INFORMACIÓN HACENDARIO DISTRITAL.	23
V.	MODELO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL.	26

CAPÍTULO 2

DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA PRESUPUESTAL DE BOGOTÁ

Luis Francisco Moreno Azcárate

I.	INTRODUCCIÓN	29
II.	DESCRIPCIÓN DEL PROCESO PRESUPUESTAL.	31
A.	Programación y Aprobación del Presupuesto Anual.	31
1.	Relación entre el Plan de Desarrollo y el Presupuesto Anual.	31
2.	Elaboración del Presupuesto Anual	32
3.	Presentación al Concejo de Bogotá.	35
B.	Ejecución Presupuestal.	36
C.	Cierre Presupuestal.	38

D. Control del Proceso Presupuestal	39
III. VENTAJAS Y LIMITACIONES DEL PROCESO PRESUPUESTAL DEL DISTRITO	39
A. En Términos de Disciplina Fiscal	39
B. En Términos de Asignación Estratégica de Recursos	43
C. En Términos de Eficiencia y Efectividad en el Uso de los Recursos	46
IV. BIBLIOGRAFÍA.	49

CAPÍTULO 3

DESARROLLO DE UN PRESUPUESTO INTELIGENTE PARA BOGOTÁ

Gloria Inés Gómez de Jiménez

I. INTRODUCCIÓN.	51
II. DESCRIPCIÓN DEL PRESUPUESTO INTELIGENTE – PI.	52
A. Presupuesto Orientado a Resultados – POR.	53
1. Información que Ofrece el POR.	57
2. Contraste entre la Información que Ofrece el Presupuesto de Gastos (tradicional) y el Presupuesto Orientado a Resultados	59
3. Beneficios del POR.	60
B. Marco de Gasto de Mediano Plazo-MGMP.	60
1. Elementos del MGMP.	60
2. Beneficios del MGMP	62
C. Sistema de Costeo Basado en Actividades – Sistema ABC.	63
1. Información que Ofrece el Sistema (ABC).	63
2. Beneficios del ABC	64
III. AVANCES DEL PRESUPUESTO INTELIGENTE EN BOGOTÁ D.C.	64
A. Objetivos	65
B. Proceso de Diseño e Implementación.	66
1. Primera Etapa (2000 – 2001).	67
2. Segunda Etapa (2002).	70
3. Tercera Etapa (2003 – 2004)	73
C. Cambios Producidos como Resultado de la Adopción del Presupuesto Inteligente en Bogotá.	76
IV. RETOS DEL PRESUPUESTO INTELIGENTE	77
V. BIBLIOGRAFÍA.	82

CAPÍTULO 4

EL FORTALECIMIENTO DE LA LOCALIDAD EN LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDAD Y DE CIUDADANÍA: LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS LOCALES

Gerardo Lubín Burgos Bernal

I.	INTRODUCCIÓN.	83
II.	LA LOCALIDAD COMO UNIDAD ADMINISTRATIVA	84
III.	DE DÓNDE SE PARTIÓ.	85
A.	Composición de la Estructura Administrativa de las Localidades	85
B.	Debilidades y Problemas.	85
C.	Percepción Ciudadana	87
IV.	LA LOCALIDAD EN EL PLAN DE DESARROLLO “BOGOTÁ para VIVIR todos del mismo lado.”	89
V.	EL NUEVO MODELO DE GESTIÓN LOCAL.	90
A.	Fortalecimiento de la Capacidad Institucional Local.	90
B.	Mejoramiento de la Relación de las Localidades con la Administración Central.	91
C.	Fortalecimiento de los Mecanismos de Participación Ciudadana.	92
VI.	LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL EN EL FORTALECIMIENTO DE LAS LOCALIDADES.	94
VII.	LOGROS VISIBLES EN LA GESTIÓN FINANCIERA Y DE PLANEACIÓN CON PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LO LOCAL	95
	ANEXO: COMPONENTES INDICATIVOS DEL PROCESO PARTICIPATIVO DE GESTIÓN FINANCIERA LOCAL.	100

CAPÍTULO 5

MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO

Andrés Felipe Muñoz Miranda

I.	INTRODUCCIÓN.	101
II.	MARCO CONCEPTUAL.	102
III.	EXPERIENCIAS INTERNACIONALES.	107

A. Países Miembros de la OECD. . . . .	.107
1. Australia . . . . .	.108
2. Nueva Zelanda. . . . .	.111
B. Países de África . . . . .	.113
1. Sudafrica. . . . .	.113
2. Uganda. . . . .	.115
IV. LECCIONES APRENDIDAS . . . . .	.116
V. AVANCES EN EL DISTRITO EN RELACIÓN CON EL MGMP. . .	.118
VI. RECOMENDACIONES. . . . .	.120
VII. BIBLIOGRAFÍA. . . . .	.123

CAPÍTULO 6

ADOPCIÓN DE UN SISTEMA DE COSTEO BASADO EN ACTIVIDADES PARA BOGOTÁ

Gloria Nancy Jara Beltrán

I. ANTECEDENTES. . . . .	.125
II. JUSTIFICACIÓN. . . . .	.126
III. EL SISTEMA DE COSTEO BASADO EN ACTIVIDADES . . . . .	.128
A. Definición . . . . .	.129
B. Metodología. . . . .	.131
C. Mapa de Actividades. . . . .	.132
D. Diseño del Modelo de Costos. . . . .	.132
IV. ADMINISTRACIÓN BASADA EN ACTIVIDADES. . . . .	.134
V. CONCLUSIONES. . . . .	.135
VI. BIBLIOGRAFÍA. . . . .	.136

CAPÍTULO 7

LA PLANEACIÓN EN EL DISTRITO CAPITAL Y SU RELACION CON EL PROCESO PRESUPUESTAL

Ernesto Bassi Arévalo

I. INTRODUCCIÓN . . . . .	.137
II. MARCO DE REFERENCIA PARA EL ANÁLISIS. . . . .	.138
III TIPOS DE PLANEACIÓN DEL DISTRITO Y SUS HERRAMIENTAS . . . . .	.138

A.	PLANEACIÓN TERRITORIAL . . . . .	.139
B.	PLANEACIÓN DEL DESARROLLO . . . . .	.140
1.	Programa de Gobierno . . . . .	.140
2.	Plan de Desarrollo . . . . .	.141
3.	Plan de Acción . . . . .	.144
C.	PLANEACIÓN FINANCIERA . . . . .	.145
1.	Plan Financiero Plurianual . . . . .	.145
2.	Plan Plurianual de Inversiones . . . . .	.146
3.	Lineamientos de Política Presupuestal . . . . .	.147
4.	Plan Financiero Anual . . . . .	.147
5.	Plan Operativo Anual de Inversiones . . . . .	.148
6.	Presupuesto Anual . . . . .	.148
IV.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES . . . . .	.149
V.	BIBLIOGRAFÍA . . . . .	.155

CAPÍTULO 8

ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD FISCAL DE BOGOTÁ

Carlos Jorge Rodríguez Restrepo

Leyla Marcela Salguero Pardo

I.	INTRODUCCIÓN . . . . .	.157
II.	MARCO CONCEPTUAL Y HECHOS ESTILIZADOS . . . . .	.158
A.	Marco Conceptual . . . . .	.158
B.	Hechos Estilizados . . . . .	.159
1.	Ingresos y Gastos . . . . .	.160
2.	Deuda . . . . .	.163
3.	Resultados de los Ejercicios de Cointegración . . . . .	.165
III.	EL MODELO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA . . . . .	.170
A.	Módulo de Producción y Consistencia . . . . .	.171
B.	Módulo Fiscal General . . . . .	.172
C.	Módulo de Deuda . . . . .	.173
V.	BIBLIOGRAFÍA . . . . .	.175
	ANEXO . . . . .	.177

CAPÍTULO 9

PROYECTO DE GESTIÓN DE ACTIVOS Y PASIVOS

Ángela Valderrama Guzmán

I. INTRODUCCIÓN.	179
II. Contextualización de la Administración del Riesgo.	180
A. Riesgo de Mercado	181
B. Riesgo de Crédito.	183
III. DESARROLLO DEL PROYECTO.	185
A. Fase de Diagnóstico e Identificación.	185
B. Fase de Desarrollo de Productos.	186
C. Fase de Evaluación de los Productos.	191
D. Ajuste de Metodologías y Finalización de Herramientas Técnicas.	191
E. Fase de Institucionalización.	193
IV. LOGROS.	194
V. PERSPECTIVAS DEL PROYECTO.	196

CAPÍTULO 10

CONSTRUCCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN HACENDARIO

Carmen Alicia Rueda Rueda

I. INTRODUCCIÓN.	197
II. COMPONENTES, OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y METAS DEL PLAN ESTRATÉGICO DE SISTEMAS.	198
III. FASES DE DESARROLLO DEL PLAN ESTRATÉGICO DE SISTEMAS.	199
IV. AUTOMATIZACIÓN E INTEGRACIÓN DE LOS FLUJOS DE INFORMACIÓN.	199
A. Flujos de Información Administrativos.	200
B. Flujos de Información Financieros.	200
C. Flujos de Información Tributarios.	202
D. Flujos de Información Contables.	204
V. PROYECTOS DE DESARROLLO DE SOFTWARE APLICATIVO	205
VI. INFRAESTRUCTURA DE HARDWARE.	205
VII. IMPACTO DE LOS DESARROLLOS INFORMÁTICOS.	206
VII. ANEXO.	207

CAPÍTULO 1

LA ADOPCIÓN DE HERRAMIENTAS PARA LA TRANSPARENCIA Y LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS EN BOGOTÁ

Israel Fainboim Yaker*

I. INTRODUCCIÓN

La Secretaría de Hacienda Distrital (SHD) ha sido pionera en los últimos años en el ámbito nacional como en el latinoamericano en el desarrollo e implantación de un conjunto de herramientas que promueven la transparencia, la responsabilidad, la eficiencia y la integridad en el manejo fiscal y financiero de la ciudad¹. Estas son: el Presupuesto Inteligente, un sistema de presupuestación que se apoya en un Presupuesto Orientado a Resultados bajo un Marco de Gasto de Mediano Plazo, soportado en un sistema de Costeo Basado en Actividades; el proyecto de Gestión de Activos y Pasivos, cuyo objetivo es mejorar la administración del riesgo financiero, tanto desde la óptica de los activos como de los pasivos del sector público distrital; el proyecto de Gestión de Ingresos, orientado principalmente al fortalecimiento de los ingresos tributarios, mediante el diseño de estrategias para el control a la evasión y la identificación de oportunidades de corto y mediano plazo para aumentar los ingresos²; el Sistema de Información Hacendario Distrital, que apoya la gestión hacendaria mediante la automatización de los flujos de información administrativos, financieros, tributarios y contables a nivel Distrital; y el Modelo de Sostenibilidad Fiscal, que contribuye al análisis del impacto de cambios en las variables macroeconómicas y en las políticas públicas sobre los ingresos, los gastos y el endeudamiento del Distrito.

Estas herramientas hacen parte de un nuevo modelo de administración financiera pública que viene implantandose desde el año 2000 y que ha sido complementado con algunos cambios en la estructura organizacional de la Secretaría, como la creación de la Dirección de Estudios Económicos y de la Oficina de Análisis y Control de Riesgos.

En este capítulo se describen sus brevemente características y se analiza su

* Secretario de Hacienda Distrital.

¹ La transparencia hace referencia a la revelación pública de toda la información fiscal relevante de una manera oportuna, adecuada y sistemática; la responsabilidad fiscal hace alusión a la necesaria conexión que debe existir entre los ingresos y el gasto público y entre la inversión y los gastos recurrentes asociados a ella; la eficiencia por su parte tiene que ver, entre otras cosas, con una asignación de recursos basada en prioridades y con un manejo de los activos y pasivos públicos que genere los mayores rendimientos y los mayores ahorros respectivamente; y, finalmente, la integridad presupuestal hace referencia a la calidad y cobertura de las cifras fiscales y al desarrollo de instrumentos que faciliten la evaluación independiente de dicha información.

² En libro aparte se presentan los logros obtenidos por este proyecto en los años 2002 y 2003.

contribución a la consolidación de los principios de responsabilidad, transparencia, eficiencia e integralidad en el manejo fiscal y financiero de la ciudad. El capítulo es un resumen de los capítulos siguientes, en donde se explican con más detalle cada una de las herramientas por quienes tuvieron a su cargo el desarrollo o implementación de las mismas.

Gloria Gómez de Jiménez, Luis Francisco Moreno, Andrés Felipe Muñoz y Ernesto Bassi, directora y asesores del proyecto de Presupuesto Inteligente (PI), realizan un diagnóstico del sistema presupuestal de Bogotá, describen el proceso de desarrollo e implementación del PI y del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y analizan la relación entre los procesos de planeación y presupuestación en y los cambios recientes en la gestión pública de la ciudad; Gerardo Burgos, Subsecretario de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano presenta la experiencia del presupuesto participativo; Gloria Nancy Jara, coordinadora del proyecto de Costeo Basado en Actividades, hace una reflexión sobre la importancia de este sistema de apoyo y describe sus avances; Carlos Jorge Rodríguez y Leyla Marcela Salguero, Director y Subdirectora de Estudios Económicos respectivamente, utilizan el Modelo de Proyecciones y Sostenibilidad Fiscal para hacer un análisis de la sostenibilidad de la deuda en el Distrito; Ángela Valderrama, directora del Proyecto de Gestión de Activos y Pasivos (GAP), describe los avances en la materia en Bogotá en los años recientes; finalmente, Carmen Alicia Rueda, Directora de Sistemas e Informática y encargada de la implantación del Sistema Integrado de Información Hacendario (SIIH), explica las características de este sistema.

El reto a futuro es consolidar estos desarrollos, continuando con la realización de ejercicios de rendición de cuentas en donde los funcionarios públicos respondan ante la sociedad por los actos efectuados en ejercicio de sus responsabilidades y donde los procesos de planeación y de formulación del presupuesto permitan el establecimiento de contratos creíbles entre la Administración y los ciudadanos, que incentiven la asignación eficiente de recursos públicos a prioridades estratégicas, garantizando simultáneamente la disciplina fiscal agregada en el mediano y largo plazo.

II. PRESUPUESTO INTELIGENTE

El Presupuesto Inteligente (PI) es un sistema de gestión pública basado en resultados, que permite establecer un vínculo claro entre la asignación del gasto y las prioridades de cada Administración. Al poseer estas características, el presupuesto se constituye en un acuerdo público que promueve el uso eficiente y efectivo de los recursos en el mediano plazo.

El PI hace parte de una estrategia dirigida a hacer más transparentes y sostenibles las finanzas públicas y la gestión de la administración y, por medio de ello, generar mayor confianza en los ciudadanos y los contribuyentes. Una de las transformaciones institucionales que se esperan alcanzar con el PI es la de establecer una estructura de información y un lenguaje presupuestal orientado al ciudadano, que permita identificar los productos que entrega la Administración con los dineros que recibe y los beneficios e impactos sociales a los cuales apunta. De esta manera, se espera promover el debate y la participación de la población en la definición, seguimiento y control de la ejecución del presupuesto.

El PI apunta a cambiar la forma en que se toman las decisiones de asignación de recursos, al ofrecer herramientas para orientar el gasto hacia el logro de beneficios sociales y al complementar la información presupuestal anual con información sobre las necesidades y disponibilidades futuras de recursos. Esto exige que la asignación presupuestal anual se realice bajo una perspectiva de mediano plazo.

Los componentes del Sistema de Presupuestación Inteligente son el Presupuesto Orientado a Resultados (POR), el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y el Sistema de Costeo Basado en Actividades (ABC).

A. Presupuesto Orientado a Resultados: un Presupuesto Orientado al Ciudadano

El POR es una herramienta gerencial que asigna la totalidad de los recursos (inversión y funcionamiento) a los bienes y servicios que entrega la administración y orienta la gestión pública a resultados. Es más que un sistema de clasificación de los recursos presupuestales; es un sistema de gestión del gasto público que integra la planeación, la presupuestación, la ejecución y la evaluación en términos de un lenguaje común: los resultados.

Las normas presupuestales que rigen en Colombia y en el Distrito Capital se basan en estructuras presupuestales enfocadas hacia el gasto y las compras estatales, propiciando un control central sobre los insumos antes de ser utilizados. Estas normas diferencian entre presupuesto de **Funcionamiento**, en el que los recursos se asignan por líneas de gasto (gastos de personal y generales) y con base en el gasto pasado, sin importar el valor agregado que produzca ese gasto año a año y presupuesto de **Inversión**, donde la clasificación se produce por objetos de gasto (construcción, mantenimiento o dotación). Esta diferencia ignora la contribución de la entidad a la entrega de bienes y servicios.

Con el POR las estructuras presupuestales se enfocan en los bienes y servicios que entregan las entidades y los beneficios que obtiene la ciudad (efectos, impactos). El POR integra la inversión y el funcionamiento alrededor de productos, lo que permite llevar a cabo la planeación del gasto teniendo en cuenta todos los recursos de la entidad; y al identificar los beneficios, el POR hace explícito el valor agregado que los servidores públicos le imprimen a la gestión de las entidades en la entrega de bienes y servicios, reflejando el valor público que crea cada entidad. El POR también permite determinar los efectos que las restricciones de recursos ejercen sobre la entrega de bienes y servicios y el logro de beneficios sociales.

Esta nueva estructura de información del presupuesto facilita el establecimiento de compromisos de los gerentes públicos con los ciudadanos en la entrega de bienes y servicios y su contribución al logro de unos beneficios económicos y sociales; establece medidas de desempeño para la gestión de las entidades: en él se concretan las prioridades de la administración, se asignan recursos a los bienes y servicios a entregar, se asumen compromisos de resultados, se definen indicadores y metas en términos de cantidad, calidad y oportunidad para los productos y de efectos e impactos para los objetivos. Así pues, con base en la información que ofrece se pueden realizar evaluaciones sistemáticas, no sólo de los resultados alcanzados, sino también de los recursos que dichos resultados comprometieron. En este

sentido, puede entenderse como un acuerdo público que promueve la eficiencia y la efectividad en el uso de los recursos públicos.

Como herramienta de planeación estratégica, el POR articula la misión, visión, objetivos y estrategias de las entidades y orienta la gestión de éstas a compromisos de corto, mediano y largo plazo. Como herramienta presupuestal, ofrece información para la toma de decisiones de asignación de recursos y establece un vínculo explícito con las prioridades de la Administración, convirtiéndose en una importante herramienta gerencial: "los Presupuestos Orientados a Resultados cambian la cultura de la toma de decisiones, introduciendo ejercicios estratégicos y pensamientos basados en resultados, que disciplinan el proceso de toma de decisiones y la gerencia de los recursos"³. Posibilita por lo tanto una evaluación integral del gasto, que retroalimenta el proceso de asignación de los recursos y la toma de decisiones con base en resultados, tanto entre las entidades como al interior de estas, entre los diversos programas y proyectos.

En cuanto a la ejecución presupuestal, el POR integra la totalidad de los recursos del Distrito y, a su vez, orienta las ejecuciones de las entidades hacia los productos. Así mismo, es un instrumento que facilita la evaluación, pues ofrece información de eficacia, eficiencia y efectividad de la gestión de la Administración y retroalimenta el ciclo de la gerencia de recursos a partir de los resultados alcanzados. El POR permite además mayor transparencia en la toma de decisiones, a partir de la generación de información clara sobre resultados esperados y recursos comprometidos, aumentando la confianza de los ciudadanos en las instituciones y en la gestión pública. Facilita así además el proceso de rendición de cuentas y el control social, brindando la posibilidad de verificar la entrega de productos.

B. Sistema de Costeo Basado en Actividades: Herramienta de Apoyo para Avanzar hacia Procesos de Asignación de Recursos a Resultados

El carácter público de algunos bienes que proveen los gobiernos hace pensar que no es necesario un sistema para la determinación de su costo, en tanto que muchos de los servicios que se prestan a la comunidad no tienen ninguna contraprestación económica, debido a la función social que cumplen. No obstante, la importancia del costeo se deriva de la responsabilidad estatal sobre los recursos públicos, no sólo al establecer el monto de recursos requeridos para atender las necesidades insatisfechas, sino también para facilitar el análisis de eficiencia y valor agregado, a fin de fomentar un mejoramiento continuo y una utilización óptima de los recursos.

En la actualidad existe en Colombia la responsabilidad legal de llevar un sistema de costos para las empresas prestadoras de servicios públicos, para las entidades del sector hospitalario e implícitamente para las empresas manufactureras, por la obligación de aplicar el sistema de inventario permanente, pero no existe ninguna normatividad que obligue a las demás entidades del sector público en este sentido. Esto es lamentable, pues un sistema de

³ Liner Blaine, Hatry Harry, Vinson Elisa, Allen Ryan, Dusenbury Pat, Bryant Scott y Snell Ron, "Making results-based state government work", The Urban Institute, April 2001, Pag 11.

presupuestación orientado a resultados exige la implantación de un Sistema de Costeo que permita conocer el costo de proveer un bien o servicio por parte del sector público⁴.

Es importante mencionar la diferencia entre un sistema de costos y un sistema de gestión de costos, pues mientras el primero se ocupa de establecer el costo contable de elaborar un producto o prestar un servicio, el segundo fomenta la determinación del costo orientada a la toma de decisiones y al fortalecimiento de la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos. El Distrito ha orientado sus esfuerzos hacia este último, de tal manera que se constituya principalmente en un instrumento de gestión que posibilite a los gerentes públicos tomar decisiones frente a los procesos y actividades en términos de los recursos consumidos para la generación de productos, bienes y/o servicios.

Teniendo en cuenta lo anterior y previa investigación de los modelos de costos existentes entre las entidades del sector público nacional en Colombia y otros países, se decidió adoptar un Sistema de Costeo Basado en Actividades, ABC, implementándolo inicialmente para 20 entidades distritales entre Secretarías y Entes Descentralizados (2003-2004), para después extenderlo al resto de las entidades del Distrito Capital.

El Costeo Basado en Actividades (Activity Based Costing) en su definición básica concibe que los costos se asignen a los productos o servicios con base en el consumo de actividades, es decir que los recursos son consumidos por las actividades que se desarrollan en la empresa y que éstas a su vez son consumidas por los objetos de costo. Para entender esta definición, es necesario precisar algunos de los conceptos involucrados en ella:

- Los recursos son considerados como todos los elementos económicos necesarios para el funcionamiento de una empresa. En este sentido se clasifican los que contablemente son definidos como costos y gastos;
- La actividad en su definición más elemental consiste en el trabajo realizado por las personas con el propósito de cumplir con un objetivo específico; y,
- Los objetos de costo son considerados como los productos o servicios que en última instancia se desea costear.

El ABC mide el alcance, costo y desempeño de recursos, actividades y objetos de costo. Los recursos son primero asignados a las actividades y luego estas son asignadas a los objetos de costo según su uso. Los recursos no cuestan, cuestan las actividades realizadas para producirlos. Este sistema asigna y distribuye además los diferentes costos indirectos de acuerdo a las actividades que los usan, en lugar de distribuirlos en proporción a los costos directos, como se acostumbra tradicionalmente.

Los sistemas ABC basan su fundamento en que las distintas actividades que se

⁴ Es de anotar que se han realizado algunos contactos con la Contaduría General de la Nación (CGN) a fin de compartir experiencias y contribuir con algunos lineamientos que debe establecer este ente de regulación, pues dentro de los proyectos que tiene la CGN, además de la armonización contable internacional, está el de establecer el marco conceptual y la obligación de implementar un sistema de costeo para todas las entidades del sector público.

desarrollan en la empresa son las que consumen los recursos y las que originan los costos, no los productos. En este sentido, las actividades son el centro del sistema contable; los productos pierden protagonismo como único objetivo de costo; es decir, el ABC emerge como un sistema de gestión integral y no como un sistema que tiene como objetivo prioritario el cálculo del costo del producto.

Otro propósito para el que puede servir un sistema de costeo ABC es el de contribuir al proceso de planificación estratégica de la empresa. Permite realizar un análisis de la eficiencia en los procesos desde el momento en que se define el "mapa de actividades", el cual informa no sólo lo que cuesta el servicio, sino cómo se está prestando y cuánto cuestan las actividades.

Las actividades se relacionan en conjuntos que forman el total de los procesos productivos, los que son ordenados de forma secuencial y simultánea, para así obtener los diferentes estados de costo que se acumulan en la producción y el valor que agregan a cada proceso. Los procesos se definen como " toda la organización racional de instalaciones, maquinaria, mano de obra, materia prima, energía y procedimientos para conseguir el resultado final".

El Sistema ABC se constituye en un instrumento de gestión que posibilita al administrador la toma de decisiones frente a los procesos y actividades, en términos de los recursos consumidos para la generación de bienes y/o servicios. Es otro componente fundamental del PI, que busca suministrar información precisa, completa y transparente sobre todos los recursos necesarios en que incurre una entidad para proveer bienes y servicios.

C. Marco de Gasto de Mediano Plazo: Herramienta para la Sostenibilidad Financiera del Distrito en el Mediano Plazo

Actualmente el presupuesto es principalmente un proceso de corto plazo, que se ocupa exclusivamente de las necesidades financieras inmediatas y que no relaciona las necesidades de gasto con la disponibilidad futura de recursos (en un horizonte superior a un año). Sin embargo, el presupuesto anual debería estar vinculado estratégicamente a la planeación en un contexto plurianual, pues la generación de resultados y las necesidades de gasto de programas y políticas superan el ciclo anual.

El sistema presupuestal ideal debería ser consistente con la situación macroeconómica y con los lineamientos de política formulados por el gobierno y estar en capacidad, sobre todo, de cumplir una función de arbitraje entre prioridades. En otras palabras, debería servir como mecanismo de coordinación e integración de los procesos de planeación y presupuestación, así como marco de referencia de mediano plazo para los procesos de negociación que acompañan la competencia entre las organizaciones y los gerentes públicos por el uso y disposición de los recursos.

Para que lo anterior sea una realidad se requiere, en primer lugar, establecer políticas fiscales realistas, que especifiquen límites globales de tributación, gastos y déficit y que guarden coherencia con las metas macroeconómicas gubernamentales. Segundo, ofrecer un presupuesto global rígido, que responda a las necesidades de gastos correspondientes a las prioridades gubernamentales de mediano plazo. Tercero, establecer lineamientos que orienten

el gasto hacia su uso eficaz y eficiente, de modo que se haga visible en el corto y mediano plazo si el dinero que gasta el gobierno le genera valor público a la ciudad.

Estas tres condiciones se articulan en lo que la literatura internacional ha denominado un Marco de Gasto de Mediano Plazo (Médium Term Expenditure Framework -MTEF-). El MGMP permite que el gasto público sea conducido por prioridades de política y disciplinado por restricciones presupuestales reales de mediano plazo. Con éste se pretende "proveer un marco ex-ante para alinear montos de recursos agregados con prioridades de política"⁵. Es un instrumento que disciplina la toma de decisiones dentro de una restricción de recursos de mediano plazo, articulando los procesos de planeación y presupuestación a partir de un mecanismo global de coordinación, que relaciona los resultados que se esperan de las prioridades de política con los recursos disponibles.

Sus elementos son los siguientes:

- Un marco de recursos agregados derivados de una presupuestación de arriba hacia abajo, consistente con la estabilidad macroeconómica y las prioridades del gobierno⁶;
- Una estimación de techos de recursos sectoriales definidos de arriba hacia abajo, a partir de escenarios de gastos elaborados con base en la estimación de costos futuros de políticas (existentes y nuevas), el cálculo de la disponibilidad real de recursos para nuevas prioridades y el cálculo de la demanda de gasto de las diferentes prioridades sectoriales;
- Una estimación de abajo hacia arriba de los costos corrientes y futuros de políticas existentes y nuevas⁷. Esta estimación, realizada por las agencias de gasto sectoriales, se basa en una revisión de las políticas, el costeo de las actividades sectoriales y los resultados alcanzados; y,
- Un proceso iterativo de toma de decisiones, en el cual se articulan los procesos de planeación y presupuestación a partir de la conciliación de la disponibilidad de recursos y las demandas de gasto, desde una perspectiva de mediano plazo. Este proceso se desarrolla en un escenario de concertación y negociación, en el cual el valor de las políticas y programas y sus resultados sirven como unidad de medida inicial para impulsar la competencia por financiación entre los sectores⁸.

⁵ Bevan David, "The Budget and MTEF in Uganda", African Region Working Paper Series No. 24, Dic 2001, pág 1.

⁶ Una presupuestación de arriba hacia abajo hace referencia tanto a la definición de políticas como al establecimiento de techos indicativos de recursos globales, derivados de una estimación de ingresos, gastos y déficit consistentes con la situación macroeconómica.

⁷ Una estimación de recursos de abajo hacia arriba hace referencia al costeo de actividades, proyectos, productos o políticas sectoriales y su proyección de mediano plazo, con el fin de identificar los recursos necesarios para el cubrimiento de la demanda de gasto y el sostenimiento de las políticas gubernamentales.

⁸ Un beneficio directo de centrar la atención en la generación de competencia entre sectores es que se crea un orden jerárquico de niveles de negociación que agrupan las demandas de atención organizacional en todas las diferentes entidades. Teniendo en cuenta que la atención es un recurso escaso de las organizaciones, aquí se busca centrar la atención en el nivel de las políticas. Durante el proceso presupuestal de la vigencia, la atención baja a nivel de productos y macroactividades.

La idea es que la Administración establezca su restricción presupuestal general y sus prioridades de gasto, a partir de lo cual estará en capacidad de proveer un programa de fondos más predecible y, por ende, una mejor administración de los recursos.

Entre los beneficios más importantes de un MGMP, la literatura sobre este tema menciona los siguientes:

- Una mayor disciplina fiscal agregada, mediante la interacción de las proyecciones sectoriales de gasto con un modelo macroeconómico de proyección de recursos, para un horizonte de 3 o 4 años. El modelo macroeconómico suministra los topes de gasto sostenibles en el mediano y largo plazo, mientras que las proyecciones de gasto alimentan el modelo con información sobre los costos de diferentes alternativas de asignación inter o intrasectorial de recursos⁹.

En el Distrito esta interacción se efectúa a partir de un acuerdo sobre el valor esperado de los ingresos futuros y sobre las políticas que se atenderían con dichos ingresos. Esta información sirve como referente para establecer la coherencia entre el Modelo de Sostenibilidad Fiscal, que integra el comportamiento de la actividad económica real de Bogotá y las finanzas públicas distritales, con el Modelo de Proyección de Gasto Sectorial de Mediano Plazo, concebido para identificar el valor de mantener las políticas vigentes y presentar diferentes escenarios financieros que se generarían con la aplicación y/o combinación de diferentes políticas de gasto sectorial.

- El avance en la sostenibilidad y certidumbre de la inversión y las finanzas distritales, así como en la transparencia de los actos y decisiones públicas y en la responsabilidad de los funcionarios. Esta mayor responsabilidad debe ser paralela a una mayor autonomía (flexibilidad) en la dirección de las entidades y empresas públicas.

El MGM Pofrece la oportunidad de que cada sector y cada entidad o empresa estatal exprese en el ejercicio anual de presupuesto las consecuencias de las decisiones alternativas de inversión actuales sobre el gasto futuro. Con esto, el mantenimiento de la infraestructura física y el capital humano se colocan en perspectiva respecto a la sostenibilidad de dicho capital¹⁰. Desde otra óptica, el MGMP repercute en que cada sector, entidad o empresa tengan una mayor certidumbre sobre los recursos disponibles, los cuales se proyectan con un horizonte de 3 o 4 años. Estas proyecciones son, a su vez, las bases de los presupuestos futuros.

⁹ Este modelo macroeconómico establece topes globales de gasto sostenible y debería existir aún en ausencia de una herramienta como el MGMP, aunque este último puede hacer más efectivo y útil el modelo a través de una más completa y eficiente retroalimentación de información de los costos, recurrentes y de inversión, de decisiones alternativas de política.

¹⁰ Las cifras proyectadas o estimadas del gasto no son apropiaciones o derechos en el sentido tradicional del presupuesto. Son cifras indicativas, pero discutidas públicamente, que pueden ser reajustadas cada año.

La existencia de un enfoque de mediano plazo en cuanto a ingresos y gastos tiene también el efecto positivo de facilitar la comparación y análisis de las prioridades (resultados y sus metas) de una nueva administración con las prioridades existentes, es decir, de examinar en un horizonte de tiempo suficientemente amplio tanto los beneficios como los costos de las diferentes alternativas de desarrollo económico y social, con el fin de avanzar hacia las alternativas más costo-eficientes.

La implementación del MGMP debe generar beneficios a nivel político, a nivel presupuestal y a nivel de la gerencia de las entidades y sectores. En el primero nivel, evidencia lo que se puede y lo que se va a realizar en el mediano plazo; en el segundo, vincula estratégicamente el presupuesto a la toma de decisiones de políticas; y en el tercero, incrementa la predecibilidad de las políticas y los recursos, lo cual permite a las entidades aumentar su eficiencia en el uso de los recursos disponibles en el tiempo y tomar las decisiones estratégicas que conduzcan al logro de los resultados deseados. Lo anterior se verá reflejado en una mayor capacidad de las entidades para alcanzar los resultados deseados, una mejor integración entre las políticas, la planeación y la presupuestación, al incentivar una asignación de recursos entre los sectores más acorde con las prioridades de la Administración y una mayor eficiencia en el gasto y en la efectividad por parte de las entidades.

Finalmente, es importante tener en cuenta que para ser aceptado y utilizado, el MGMP debe ser comprensible y sencillo, pues la burocracia pública debe ser capaz de manejar esta estrategia presupuestaria. Si se carece de un personal entrenado y se cuenta con una organización pública segmentada y no integrada, una estrategia presupuestaria plurianual puede no ser exitosa.

D. Avances en el Presupuesto Inteligente

Uno de los logros más importantes del PI fue demostrar que es posible presentar la información presupuestal en términos de resultados, no obstante las diferencias entre los procesos de asignación de recursos de funcionamiento e inversión. Esta experiencia es única en Latinoamérica y responde a desarrollos internacionales en materia presupuestal y de gestión pública.

Las entidades distritales han interiorizado dentro de sus procedimientos el concepto de resultados, en particular el resultado inmediato entendido como el bien o servicio entregado a terceros (producto). Igualmente, el Concejo de Bogotá involucró la información de resultados en sus discusiones sobre el presupuesto en los años 2002 y 2003 y se realizaron dos ejercicios de rendición de cuentas a partir de la información que ofrece el POR e información complementaria reportada por las entidades. Esto representó un avance significativo en términos de exigibilidad de los compromisos de la Administración con la ciudad.

A finales de 2003 se contaba con información sistematizada de las 36 entidades del nivel central y de todos los establecimientos públicos de la ciudad para el período 2000-2004; y se habían definido los objetivos y productos en 10 de las 20 localidades de la ciudad. Se elaboraron también dos informes de logros de la Administración haciendo uso de la información de resultados que ofrece el sistema y la información reportada por las diferentes

entidades. Así mismo, la información del POR permitió identificar posibles duplicidades y complementariedades de las entidades distritales, lo cual sirvió de base para elaborar la propuesta de reestructuración de la Administración, que se presentó al Concejo de Bogotá. Además, la Secretaría de Hacienda Distrital empezó a utilizar esta información a partir de 2002 para analizar los resultados alcanzados y utilizar los logros como insumo para retroalimentar la toma de decisiones de política.

Como avance hacia un Marco de Gasto de Mediano Plazo, cabe mencionar la importancia brindada por la Secretaria de Hacienda y la Administración al tema de la sostenibilidad de la inversión pública. Esto fue evidente en el proceso de programación del presupuesto del 2003, para el cual se realizó el primer ejercicio de identificación de los gastos necesarios para conservar la infraestructura de la ciudad (gastos de mantenimiento y reforzamiento estructural) y mantener la oferta actual de los bienes y servicios públicos (gastos de operación). Se cuenta también con proyecciones de la demanda futura de recursos para financiar bienes y servicios prioritarios en los sectores de Educación, Salud, Bienestar Social y Seguridad, las cuales se ampliarán en 2004 a otros sectores como Vías y Transporte, Medio Ambiente y Cultura. Además, culminó el desarrollo del Modelo de Sostenibilidad Fiscal, que proyecta la actividad económica por componentes de la demanda y por sector, e integra el comportamiento de la actividad económica real de Bogotá a las finanzas públicas distritales.

Está en proceso de elaboración el Modelo Sectorial de Proyección y Priorización de Gasto, que permitirá identificar el valor de mantener las políticas vigentes y presentar diferentes escenarios financieros que se generarían con la aplicación y/o combinación de diferentes políticas de gasto sectorial. Es una herramienta que permite relacionar las prioridades de política con la disponibilidad de recursos para su ejecución, en un horizonte plurianual.

Finalmente, a diciembre de 2003 el sistema de Costeo Basado en Actividades se había implementado en 10 entidades y se proyecta extenderlo a otras 10 en 2004.

E. Retos para el Presupuesto Inteligente

Hasta 2003 se avanzó en la construcción de la información, su sistematización haciendo uso de herramientas computarizadas y la definición de procedimientos de evaluación de los resultados. No obstante, constituye aún un reto para el Distrito el pasar de un esquema de gestión donde el análisis de las políticas sea la base anual de la asignación de los recursos. Para lograrlo, se hace necesario instrumentar en el sistema presupuestal un proceso inicial de análisis de las políticas, que culmine con el establecimiento de un acuerdo anual sobre el nivel de avance a que se compromete la Administración en el desarrollo de las políticas previamente pactadas en los ejercicios de planeación, a partir de una definición conservadora del nivel de recursos disponibles y un cálculo realista del el nivel de recursos necesarios. Para ello se recomienda aumentar el uso de la información producida por analistas independientes como base para elaborar los supuestos macroeconómicos de las proyecciones presupuestales, práctica que empezó a adoptarse en 2002.

Otra transformación importante en el proceso presupuestal actual debe ser el servicios de compromisos formales de los gerentes públicos en la entrega de bienes y servicios y en el logro de unos beneficios sociales. Así mismo, se deben seguir implementando ejercicios sistemáticos y programados de rendición de cuentas sobre los resultados obtenidos, que sean responsables y transparentes. Sólo así se logra que el ciclo presupuestal se articule en torno a la exigibilidad, la sostenibilidad y el monitoreo de los compromisos adquiridos. Para ello, la Secretaría de Hacienda debe ofrecer rápidamente herramientas de análisis de resultados de la gestión pública que retroalimenten la toma de decisiones de la Administración y que se integren a los procedimientos regulares de asignación de recursos.

Otro aspecto fundamental es el desarrollo e implementación de una estrategia de comunicación que permita que la información reportada por las entidades sea utilizada y divulgada entre los ciudadanos y las instituciones interesadas en observar los resultados logrados por la Administración. La difusión de la información deberá realizarse a través de medios de amplia cobertura como Internet, prensa, folletos, etc.

III. GESTIÓN DE ACTIVOS Y PASIVOS

Durante los últimos 20 años los mercados financieros mundiales experimentaron un intenso proceso de transformación y profundización, producto de fenómenos que abarcan, entre otros, la desregulación financiera, la dinámica de la integración comercial, la supresión de barreras a los flujos de inversión, los desarrollos teóricos en el campo de las finanzas y los avances tecnológicos y en las telecomunicaciones. En este contexto, los parámetros y métodos tradicionales de administración financiera se volvieron rápidamente obsoletos y se ha evidenciado la necesidad de avanzar en la consolidación de nuevos principios para su manejo, en su mayor tecnificación y en prestar creciente atención a temas que antes pasaban desapercibidos. El más significativo de estos últimos es el riesgo financiero, cuya adecuada administración es hoy en día uno de los campos de mayor atención en las finanzas.

Si bien la preocupación por abordar el tema del riesgo financiero de una forma consistente surgió originalmente en las instituciones financieras, con relativa rapidez el espectro de la gestión del riesgo pasó a abarcar también a las corporaciones privadas no financieras y a las entidades públicas. Aunque el objeto principal de estas últimas no reside en asumir riesgos de mercado y crediticios y ser compensados económicamente por ello (tal como ocurre con las entidades financieras), no por ello están exentas de la exposición al riesgo, ya sea porque el mercado financiero les provee de forma regular recursos para financiar proyectos de inversión, o porque destinan sus excedentes temporales de recursos a inversiones en diferentes tipos de instrumentos financieros.

Los gobiernos de los países desarrollados han realizado esfuerzos por compaginar la gestión de recursos públicos con una correcta administración del riesgo financiero, bien sea desde la óptica de los activos o los pasivos del sector público. Sin embargo, son excepcionales los casos de instituciones gubernamentales de países en desarrollo que hayan abordado integral y consistentemente ambas perspectivas. Bogotá se ha constituido en ciudad pionera en el

país y en América Latina en la implementación de una estrategia de gestión conjunta de activos y pasivos bajo criterios de manejo tecnificado del riesgo financiero.

A. La Administración del Riesgo Financiero

Con el fin de lograr una mejor comprensión de las implicaciones que el riesgo tiene sobre la gestión financiera, así como de la importancia que reviste su manejo, es necesario establecer su definición y las diferentes formas en las que se manifiesta. Aún cuando no existe una única definición para el riesgo, formalmente sus elementos caracterizadores son la incertidumbre frente a los resultados futuros y la probabilidad de sufrir un daño económico. Genéricamente, existen tres fuentes principales de riesgo: comercial, estratégico y financiero. El primero se refiere al asumido en virtud del objeto o actividad productiva principal de la entidad, siendo la rentabilidad generada por la misma la compensación por estar expuesto al riesgo; el segundo proviene de cambios fundamentales en el contexto económico o político; y el tercero proviene de la probabilidad de sufrir pérdidas como consecuencia de movimientos en las tasas o precios de mercado (tasas de interés, de inflación y de cambio), o en general de cambios en los valores de los instrumentos financieros.

A diferencia de las dos primeras fuentes, el riesgo financiero puede ser manejado y mitigado de forma que las entidades puedan concentrar sus esfuerzos en sus actividades principales. Es por ello que resulta fundamental dentro de la estabilidad económica y financiera de una entidad entender la dinámica de riesgo que enfrenta y desarrollar todos los esfuerzos técnicos y operativos que conduzcan a un manejo eficiente del mismo. En el caso específico del Distrito Capital, las actividades y operaciones de inversión y financiamiento desarrolladas por la Secretaría de Hacienda Distrital implican la exposición a diversas fuentes de riesgo financiero que, dependiendo del monto y características intrínsecas de cada posición, presentan una magnitud variable.

Dado el marco prudente que debe primar en las operaciones que realice una entidad pública, resulta fundamental que la Secretaría desarrolle una política de administración de riesgo que sea, de manera simultánea, consistente, integral, proactiva y permanente. La consistencia está relacionada con el hecho que los lineamientos, políticas y controles de riesgo reflejen la naturaleza y los objetivos de la entidad, que la visión del riesgo sea compatible con las preferencias y perfiles de riesgo deseables para el Distrito Capital y que los límites y/o controles guarden congruencia con el volumen y diversidad de las operaciones presentes y las proyectadas.

Por integral se entiende que la estrategia abarque todas las fuentes de riesgo financiero relevantes para la Secretaría y que considere tanto sus activos como sus pasivos. Así mismo, debe ser proactiva, en el sentido que permita una actuación anticipada frente a los eventos que puedan afectar negativamente a la Secretaría, al tiempo que las políticas, límites y otros criterios de evaluación y gestión que dentro de ella se incluyan sean anteriores a las posiciones u operaciones adaptadas, y no que sean éstas las que determinen o condicionen las políticas y controles. Finalmente, los pilares fundamentales de la política deben mantener un criterio de permanencia en el tiempo, sin desconocer un determinado grado de flexibilidad frente a los cambios institucionales o de mercado que se puedan presentar.

La gestión del riesgo financiero del Distrito Capital se enfoca en dos tipos principales de riesgo:

- **Riesgo de mercado.** Se define como la posibilidad de ocurrencia de pérdidas o incremento de los costos financieros causados por un movimiento adverso de las variables de mercado que determinan el valor del portafolio de inversiones o de las obligaciones de la Secretaría de Hacienda. Entre las variables de mercado de mayor relevancia para la Secretaría se encuentran las tasas de interés en dólares y en pesos, la tasa de cambio peso-dólar y la inflación.
- **Riesgo de crédito.** En términos generales se entiende como la posibilidad de sufrir pérdidas si los clientes, prestatarios o contrapartes con los que la Secretaría de Hacienda tiene contratadas operaciones, incumplen sus compromisos contractuales adquiridos, sean éstos de pago o entrega de efectivo, títulos valores o cualquier otro activo financiero. Adicionalmente, pueden considerarse como riesgo de crédito las posibles pérdidas producidas por el cambio en el valor de mercado del portafolio de activos, como producto de un deterioro real o potencial de la calidad crediticia (no necesariamente acompañado de un 'default') del emisor de una obligación.

Con el fin de identificar el riesgo crediticio, es necesario determinar en primer lugar en qué tipo de operaciones se manifiesta. Al respecto cabe aclarar que, dependiendo de la naturaleza de la obligación u operación y las características de la contraparte, el incumplimiento o la posibilidad del mismo puede ser consecuencia de una situación de insolvencia o iliquidez de la contraparte, o bien producirse porque la contraparte tenga incentivos de tipo económico (como evitar la realización de pérdidas en una transacción con valoración negativa), político, estratégico o de cualquier otra naturaleza para incumplir la obligación. En otras palabras, se puede afirmar que el riesgo crediticio implica la combinación de elementos y factores tanto cuantitativos (capacidad financiera de pago) como cualitativos (voluntad y disposición a pagar) de la contraparte o el deudor.

En las actividades financieras desarrolladas por la Secretaría de Hacienda Distrital el riesgo crediticio se concentra en las posiciones activas, entendidas como aquellas que representan derechos de cobro presentes o futuros. Entre éstas se encuentran:

- La adquisición e inversión en bonos u otros instrumentos de deuda (riesgo de emisor);
- La realización de depósitos en cuentas corrientes o de ahorros de entidades financieras (riesgo de depositario);
- El otorgamiento de créditos de tesorería;
- Las operaciones repo activas en estas se combinan dos fuentes de riesgo crediticio, puesto que además del asumido con la entidad prestataria o captadora de recursos, también se asume el riesgo crediticio del colateral o garantía que ésta entrega, ya que por lo general está constituido por instrumentos de deuda; y,
- Las operaciones derivadas.

En este tipo de operaciones la exposición al incumplimiento de pago existe durante toda la vida de la operación, pero puede ser mayor o menor dependiendo de su valoración a precios de mercado.

B. Avances en Gestión de Activos y Pasivos

Habiendo transcurrido tres años desde el comienzo efectivo del proyecto de Gestión de Activos y Pasivos, el mayor logro obtenido en esta área hasta el momento ha sido la generación de una cultura de manejo de riesgo al interior de la Secretaría de Hacienda Distrital. Ésta se ha consolidado dentro de las diferentes instancias involucradas en la toma de decisiones y la ejecución de operaciones de inversión y financiamiento, ha dinamizado el proceso de administración financiera de los portafolios de activos y pasivos y ha dotado a las decisiones periódicas de herramientas y metodologías que se encuentran a la altura de los estándares internacionales.

Para la administración de la deuda se ha establecido un Portafolio de Referencia, que permite a la Secretaría actuar de forma inmediata en el control de los riesgos de mayor impacto sobre los pasivos distritales, incluyendo el de refinanciación, el de tasa de interés y el de tasa de cambio. Este Portafolio se definió a través de una serie de lineamientos objetivo. Estos lineamientos se encuentran dentro de los estándares empleados en buena parte de las oficinas de manejo de deuda pública alrededor del mundo, e incluyen un perfil de vencimientos de referencia, un rango de duración objetivo y una composición cambiaria recomendada.

Respecto a los activos, la valoración del riesgo de mercado a través del VaR y la evaluación de los instrumentos financieros a partir de su intercambio entre rentabilidad y riesgo, han sido incorporados y son en la actualidad de uso frecuente en la toma de decisiones de tesorería. Se cuenta además con un programa que permite cuantificar el riesgo de mercado en las inversiones de forma automática.

Cabe destacar que desde mediados de 2002 se vienen realizando operaciones de cobertura de riesgo de tasa de cambio peso-dólar sobre el servicio de la deuda distrital. Éstas han sido ejecutadas siguiendo los resultados de un análisis técnico, a través del cual se establecen regiones de eficiencia para un intercambio óptimo entre el costo asumido en las operaciones de cobertura y la reducción en riesgo generada por éstas.

Así mismo, se ha venido desarrollando un programa de capacitación intensiva en temas de análisis de portafolio y riesgo financiero, que no sólo ha permitido elevar el nivel técnico de los funcionarios de las áreas operativas, sino que ha facilitado la implementación de las políticas de riesgo, al fomentar el entendimiento de las mismas por parte de los encargados de su funcionamiento periódico.

El parámetro de riesgo de mercado en las inversiones es hoy considerado de acuerdo con una metodología conocida y aplicada por todos los funcionarios involucrados en la ejecución de las operaciones, quienes además cuentan con un programa que les permite efectuar la cuantificación del riesgo de forma automática.

Es también relevante mencionar el desarrollo del Programa de Emisión y Colocación de (bonos de) Bogotá D.C., el cual se constituye en un mecanismo organizado, continuo y permanente de financiamiento, que busca aumentar la capacidad de acceso a los recursos por parte del Distrito Capital, así como disminuir el costo del financiamiento en el mediano plazo. Además, el Programa pretende mejorar la percepción de los participantes del mercado de capitales frente al manejo financiero del Distrito y posicionarlo mediante una estructura de emisión que permita responder de forma eficaz y flexible a las condiciones cambiantes del mercado. Cabe destacar también que la Secretaría de Hacienda Distrital cuenta a partir de 2003 con la Oficina de Análisis y Control de Riesgos y con la estructura institucional para la administración del riesgo financiero.

Finalmente, dentro de una política de disciplina fiscal, se están cuantificando los riesgos generados por los pasivos contingentes existentes que pueden afectar el desempeño de las finanzas distritales. Así mismo, se estableció un fondo de reserva (Fondo de Contingencias) desde el año 2003 con el fin de cubrir las exposiciones generadas por la eventual realización de estas obligaciones.

C. Retos en Gestión de Activos y Pasivos

Varios son los retos en esta área: 1) la inclusión en el marco analítico de nuevas operaciones e instrumentos de inversión y fondeo; 2) la profundización de la gestión de riesgos financieros; y, 3) la extensión del marco de administración de riesgo a las entidades públicas distritales. Otra actividad de importancia será el perfeccionamiento de las metodologías y procedimientos existentes para reconocer y controlar adecuadamente el riesgo crediticio que asume el Distrito en sus operaciones de inversión y cobertura.

IV. SISTEMA DE INFORMACIÓN HACENDARIO DISTRITAL

A mediados de la década de los noventa la Secretaría de Hacienda todavía no contaba con una política informática orientada al manejo oportuno y confiable de la información, como base para una gestión eficiente y eficaz de los recursos hacendarios, generando situaciones como: 1) falta de veracidad y exactitud de la información sobre la inversión; 2) falta de integración entre la información presupuestal y la contable; 3) dependencia de los procesos automáticos soportados por el Centro Distrital de Sistemas y Servicios Técnicos (SISE).

En el nuevo contexto de la sociedad de la Información, la ciudadanía y el sector privado demandan gobiernos más eficientes y efectivos en los servicios que brindan. En este sentido la tecnología juega un papel preponderante para la prestación de servicios integrales, que minimicen la complejidad de la interacción interinstitucional requerida para dar soluciones oportunas y de calidad a las necesidades de la ciudadanía y la empresa privada.

En virtud de este nuevo entorno, nace el Sistema de Información Hacendario, que es un sistema integrado de la familia de los sistemas ERP (Enterprise Resource Planning), soportado por tecnologías de información y de comunicaciones, para la utilización ordenada, racional, sistémica y efectiva de la información, pilar de la gestión fiscal.

El énfasis del Sistema de Información Hacendario se colocó en la automatización e integración de los flujos de información entre la Secretaría de Hacienda, las entidades distritales, el sector financiero y los ciudadanos. Con esta visión, la gestión de la administración ha orientado hacia el mejoramiento continuo de la calidad de la información en todas las bases de datos, prerequisite esencial para que la administración de la ciudad pueda tener información oportuna y confiable.

Con esta premisa se determinaron los cuatro principales macroflujos objeto de automatización:

- Los flujos administrativos, que corresponden a: 1) sistemas de contratación de bienes y servicios, administración de bienes de consumo y administración de bienes devolutivos; 2) flujos correspondientes a la gestión de personal y pago de nóminas; y, 3) flujos de documentos de la correspondencia y del archivo institucional.
- Los flujos financieros, que incluyen los flujos entre la Secretaría de Hacienda y las entidades distritales: 1) en el proceso de definición del plan de desarrollo, la programación y ejecución presupuestal anual, la identificación de los productos que entrega la Administración y los beneficios e impactos sociales a los cuales apunta; 2) el control del Plan Anual de Caja –PAC- y los pagos de tesorería; y, 3) la administración de los excedentes de tesorería, la gestión y el control de la deuda pública y el manejo de los pasivos de largo plazo del Distrito, a través de relaciones con la banca.
- Los flujos de información tributarios, que involucran los procesos de la Secretaría con los contribuyentes, con los bancos y con las instituciones. La relación con el contribuyente implica la generación, envío y recepción de las declaraciones de los diferentes impuestos distritales (Predial, Vehículos e ICA) y la actualización de los estados de cuenta de los ciudadanos. La relación con los bancos conlleva la realización de convenios y el establecimiento de protocolos para el envío y recibo de la información de los pagos realizados por los contribuyentes. Finalmente, los flujos entre la Secretaría y otras instituciones distritales requieren de la puesta en marcha de los modelos de intercambio de información, con el fin de contar con los datos básicos para el cálculo de los diferentes impuestos.
- Los flujos de información contable, que aseguran que toda operación realizada por la Administración quede registrada automáticamente en los libros contables. De esta forma, toda la gestión administrativa, financiera o tributaria que afecta un valor tienen un flujo contable asociado, el cual se soporta a partir de las transacciones realizadas.

La automatización de los flujos se soporta en modernas tecnologías de información (Desarrollo Orientado a Objetos, Especificación J2EE, firmas digitales, servicios WEB, aplicaciones distribuidas) y en una metodología para control de proyectos APS (Administración

de Proyectos de Sistemas), soportada por estrategias de desarrollo modernas tales como TSP (Team Software Process) y Xstream Programming.

El avance del Sistema de Información Hacendario ha permitido que en la actualidad la Secretaría de Hacienda cuente con:

- Canales de comunicación seguros con las diferentes instituciones distritales (Extranet hacendaria), garantizando el acceso al Sistema Hacendario a través de Internet. A la fecha, 67 entidades se encuentran en línea a través de los Sistemas de Presupuesto Distrital – PREDIS, Seguimiento al Plan Desarrollo – SEGPLAN, Plan Anual de Caja – PAC y Presupuesto por Resultados – POR, con 4.800.000 transacciones anuales aproximadamente.
- Plataforma tecnológica robusta (servidores, unidades de respaldo, unidades de almacenamiento, distribución de la carga) que soporta el crecimiento en el número y complejidad de los datos producto de la gestión (519 millones de registros de información) y en la cantidad de usuarios que hacen uso de los diferentes servicios que provee el sistema (1.600), sin degradar el tiempo y la calidad del mismo.
- Aprovechamiento de la infraestructura de los diferentes sectores económicos del país, tales como el financiero, estableciendo canales seguros, implementando esquemas de comunicación B2B (Business to Business) para brindar al ciudadano facilidades para el pago de sus obligaciones tributarias a través de medios electrónicos como cajeros, Internet y audiorespuesta y facilitando en 2002 y 2003 el cumplimiento de obligaciones tributarias a 5.137 contribuyentes, con un recaudo aproximado de \$1,6 billones.
- Desarrollo de modelos de intercambio de información con entidades del nivel nacional como la Cámara de Comercio de Bogotá y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN, soportando el proceso de actualización y registro de información tributaria correspondiente a 64.927 contribuyentes.
- Reingeniería de procesos, dada por la capacidad interna en la definición de los flujos de información por parte de las diferentes áreas funcionales, apoyando ampliamente el proceso de certificación de calidad que adelantó la entidad.
- Cultura Informática Organizacional, la cual hoy forma parte del desarrollo de competencias de cada uno de los funcionarios, apoyando su gestión y crecimiento competitivo.
- Cooperación interinstitucional, que aporta al proceso de globalización de la economía a través de la celebración de convenios de transferencia tecnológica, entregando en forma gratuita copia del software desarrollado y el know-how del mismo. Como resultado de todo esto se ha generado un ahorro aproximado de \$ 6.800 millones, a través de la celebración de convenios de transferencia tecnológica con 37 entidades (16 entidades del Distrito, 17 nacionales, 4 regionales).

Al cierre de la vigencia 2003 la Secretaría de Hacienda culminó la automatización de los flujos en torno a la contabilización de los ingresos y egresos del Distrito, los estados de cuenta de los contribuyentes, el servicio de la deuda y el pasivo pensional; alcanzando de esta manera el nivel de competitividad requerido para fortalecer el esquema fiscal y financiero que la ciudad demanda.

V. MODELO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL

El Modelo de Proyecciones y Sostenibilidad Fiscal para Bogotá (MPSFB) es una herramienta que contribuye, dentro de un ámbito de análisis de mediano plazo, a evaluar los efectos del comportamiento de variables de orden macroeconómico Nacional, Distrital y de políticas públicas sobre el comportamiento de los ingresos tributarios y no tributarios y el endeudamiento, en un marco de sostenibilidad fiscal, permitiendo el análisis de diferentes escenarios. Adicionalmente, se sustenta en los planes y decisiones de política fiscal (ingresos, gastos y endeudamiento) consignadas en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), el Plan de Desarrollo, el Presupuesto Distrital y las leyes relacionadas con el tema.

El Modelo realiza un análisis de sostenibilidad basado en el cumplimiento de la Restricción Presupuestal Intertemporal (RPI). La metodología basada en la RPI constituye una forma indirecta de aproximación a una medición de la sostenibilidad que utiliza proyecciones. La RPI examina la capacidad del sector público para financiar sus pagos y honrar los compromisos adquiridos previamente.

En el Modelo la evolución de los índices de endeudamiento es una función de la tasa de interés real, del crecimiento económico y el balance primario. Una mayor tasa de interés y/o un menor crecimiento de la economía implican un mayor crecimiento en el saldo de la deuda y un balance primario positivo reduce las necesidades de deuda adicional.

El modelo establece como regla de sostenibilidad de la deuda que la economía debe crecer al menos a una tasa igual a la tasa de interés real doméstica, de modo que se puedan generar balances primarios de equilibrio. La presencia de déficit obligaría a crecer por encima de la tasa de interés real, a fin de no afectar la relación deuda/PIB en un período determinado. El modelo supone que la decisión de política es la de mantener el saldo de la deuda pública en determinado nivel; si la decisión fuera la de reducir dicho saldo, el sector público se vería obligado a generar superávits primarios (si la economía crece a un ritmo igual al nivel de la tasa de interés doméstica).

El Modelo Global está conformado por un conjunto de módulos, los cuales se integran alrededor del Modelo General de Consistencia Macroeconómica, que alimenta el sistema con supuestos y variables exógenas, tales como la inflación, la devaluación, la población total nacional y de Bogotá y la tasa de interés real, entre otras, a partir de las cuales los módulos generan variables endógenas como el saldo de la deuda, el pago de intereses y amortizaciones, las necesidades de financiamiento y una proyección del PIB Distrital, que interactúan de forma armónica, generando las circularidades requeridas para la consistencia macroeconómica y el funcionamiento del sistema.

Componen el modelo los Módulos de Producción, Fiscal General y de Deuda Pública

Distrital. El Módulo de Producción realiza la proyección del PIB de Bogotá, variable endógena en el modelo, para el periodo 1994-2010, considerando este tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda y estimando el PIB tanto a precios corrientes como a precios constantes. El Módulo Fiscal General está compuesto por los submódulos de inversión e ingresos, que proyectan los montos nominales de inversión, ingresos corrientes y de capital, pagos corrientes e intereses pagados, que generan, en las Operaciones Efectivas de Caja (OEC), el Balance Fiscal Consolidado Distrital.

El Módulo de Deuda está formado por un módulo de deuda nueva y otra de deuda programada¹¹. Este último define las necesidades de financiamiento a partir de los compromisos de deuda adquiridos en el pasado, descontando el resultado corriente de la vigencia, equivalente al balance primario de la Administración Central. Una vez conocidas las necesidades de recursos adicionales, entra en funcionamiento la sección de deuda nueva, que establece la composición de la deuda con los plazos y tasas de los créditos adicionales requeridos para financiar el gasto.

El punto de partida del Módulo de Deuda es el saldo de la deuda pública (interna y externa) para un año base y los balances primarios de los sectores que conforman la Administración Central, generados en las Operaciones Efectivas de Caja (OEC); a estos se suman los intereses (los de la deuda contratada y los nuevos), internos y externos, de modo que se obtiene el déficit en cada año para cada entidad. Teniendo en cuenta que se deben pagar las amortizaciones de los compromisos adquiridos previamente, estos se deben sumar a las necesidades de financiamiento, las cuales a su vez son financiadas no solo con ingresos corrientes y desembolsos sino con recursos, como la venta de activos no financieros y el cambio neto de activos financieros.

Puesto que los niveles de endeudamiento territorial tienen límites definidos por la Ley 358 de 1997, el Modelo calcula los indicadores de deuda establecidos por este, para compararlos con los límites máximos permitidos y definir las operaciones de crédito a realizar. La concepción estructural y funcional del Modelo permite la flexibilidad necesaria para evaluar diferentes escenarios. Adicionalmente, la estructura e interacción modular permite la integrabilidad necesaria para la generación de resultados coherentes con la situación de la economía local y las metas propuestas. Los resultados generados por el Modelo lo convierten en una herramienta básica para la planeación del presupuesto bajo un contexto de sostenibilidad fiscal.

¹¹ Es aquí donde el MPSFB se integra al Modelo de Proyecciones de Gasto Sectorial de Mediano Plazo, ya que dicha herramienta determina los recursos necesarios para que el Distrito esté en capacidad de proveer los servicios básicos a sus habitantes.

CAPÍTULO 2

DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA PRESUPUESTAL DE BOGOTÁ

Luis Francisco Moreno Azcárate

I. INTRODUCCIÓN

Con el propósito de consolidar un sistema de gerencia pública orientado a resultados, las últimas administraciones de Bogotá han concentrado esfuerzos en el diseño y la implementación de instrumentos y reglas presupuestales que incentiven a las entidades del Distrito a actuar por resultados con una perspectiva de mediano plazo.

Las reglas presupuestales, es decir, aquellas que moldean la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto (Alesina, 1999) tienen una importante incidencia sobre la gestión pública, en la medida en que determinan la sostenibilidad financiera de dicha gestión, la forma en que se distribuyen los recursos públicos entre los distintos sectores y los derechos, límites y obligaciones que los ejecutores del presupuesto tienen con respecto al uso de los recursos (Gandour, Gómez, González, 2000). Así, las reglas presupuestales afectan los resultados que se pueden obtener a nivel de disciplina fiscal, asignación estratégica de recursos, eficiencia y efectividad en el gasto (World Bank, 1998).

Un primer paso en el proceso de cambio de las instituciones presupuestales de la ciudad fue la implementación desde el año 2000 del Presupuesto Orientado a Resultados - POR- como una herramienta gerencial que asigna la totalidad de los recursos (inversión y funcionamiento) a los productos de acuerdo a las políticas previamente establecidas por la Administración y orienta el proceso de asignación a resultados. De esta manera reconoce el derecho ciudadano a reclamar bienes y servicios, así como la satisfacción de sus necesidades por parte del estado y contribuye a la articulación del ciclo de gerencia de recursos, al ofrecer un lenguaje común para el diseño de políticas, la asignación y ejecución del gasto y la evaluación de la gestión. En términos de las obligaciones con respecto al uso de los recursos, el POR permite establecer contratos de resultados al interior de la Administración, lo cual posibilita, a su vez, otorgar mayor autonomía a las entidades en el uso de los insumos a cambio de una clara definición de responsabilidades en la entrega de los productos, incrementando la confianza de los bogotanos en el uso que hace el Distrito de los recursos provenientes de sus tributos.

Actualmente el POR está implementado en las 36 entidades que conforman el

Presupuesto Anual del Distrito¹, ofreciendo información sobre la misión, la visión, los beneficios que esperan generar (lo cual implica mediciones de efecto e impacto), las estrategias que adelantan para alcanzar tales beneficios, los productos (bienes y servicios) que entregan en desarrollo de las estrategias (medidos en términos de cantidad, calidad y oportunidad) y los recursos de inversión y funcionamiento que se asignan a dichos productos. En el mediano plazo se pretende sustentar el POR en una metodología de Costeo Basado en Actividades - ABC, que se encuentra en proceso de desarrollo y que permitirá estimar con mayor precisión la necesidad de recursos para la entrega de bienes y servicios, identificar ahorros potenciales y evaluar diferentes alternativas para la provisión de productos.

De igual forma, y dada la preocupación de la actual Administración de la ciudad por garantizar la sostenibilidad de la gestión del Distrito, se ha avanzado en la integración del POR espera integrar el POR a un Marco de Gasto de Mediano Plazo - MGMP, de tal modo que el proceso presupuestal asuma su papel como proceso estratégico de toma de decisiones, bajo un análisis prospectivo del gasto público. Como elemento determinante en el proceso de gerencia de recursos de mediano plazo estaría el análisis sobre el efecto fiscal que generarán a futuro los objetivos de política que se estén desarrollando en el presente (o los nuevos objetivos que se quieran desarrollar) y la restricción de recursos que se puede enfrentar en el corto y mediano plazo al atender tales prioridades de política. Así, la gerencia de recursos bajo un MGMP facilitará la definición y el cumplimiento efectivo de los objetivos de disciplina fiscal que superen el corto plazo, al mismo tiempo que permitirá una mayor predictibilidad de la disponibilidad de recursos.

Todos estos avances en la gestión del gasto del Distrito (POR, ABC, MGMP) permitirán avanzar hacia un ciclo integral de gerencia de los recursos públicos. Sin embargo, el que estos instrumentos se afiancen como herramientas útiles de gestión pública dependerá de la existencia de arreglos presupuestales adecuados.

Este trabajo adelanta un diagnóstico del sistema presupuestal del Distrito² y, en particular, de las reglas de juego que enmarcan el proceso de toma de decisiones de asignación de recursos para determinar en qué se ha avanzado y qué falta por hacer para consolidar una gestión pública orientada a resultados bajo un referente de mediano plazo. En la primera sección de este documento se hace una descripción del proceso presupuestal de la ciudad, prestando atención a su secuencia, el tipo de información que genera, los mecanismos de control y rendición de cuentas que existen alrededor del proceso, los diferentes agentes que participan en él y las relaciones que se establecen entre los diferentes agentes involucrados. La segunda sección se ocupa de estudiar el efecto que tienen las reglas que orientan el proceso

¹ Las entidades que hacen parte del Presupuesto Anual del Distrito y que cuentan en la actualidad con un POR, son las entidades de la Administración Central, los Establecimientos Públicos, el Concejo, la Veeduría, la Contraloría, la Personería y la Universidad Distrital. En el año 2003 se inició el proceso de implementación del POR en las Localidades y se establecieron los primeros contactos con aquellas Empresas del Distrito que quieren contar con tal herramienta de gestión.

² El análisis se limita al proceso que siguen las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito. Queda por fuera del estudio el proceso presupuestal que deben seguir las Localidades de la ciudad, las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito, las Sociedades de Economía Mixta en las que participa el Distrito y las Empresas Sociales del Estado del orden Distrital.

presupuestal en términos de disciplina fiscal, asignación estratégica de recursos y eficiencia y efectividad en el gasto.

Este documento fue elaborado en el marco del Proyecto Presupuesto Inteligente por el consultor Francisco Moreno Azcárate y fue revisado y comentado por Israel Fainboim Yaker. Participaron en su edición Gloria Gómez de Jiménez y Joshua Mitrotti Ventura. Se agradece la colaboración del resto del equipo del Proyecto y los comentarios de Héctor Zambrano Rodríguez, Director de Presupuesto y Reinaldo Ruiz Solórzano, Asesor de la Dirección Distrital de Presupuesto.

II. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO PRESUPUESTAL

A. Programación y Aprobación del Presupuesto Anual

1. Relación entre el Plan de Desarrollo y el Presupuesto Anual

La programación presupuestal en el Distrito se inicia a principios de cada Administración con la formulación del Plan de Desarrollo, documento que además de señalar las principales metas y líneas de acción que seguirá el Gobierno Distrital, establece un Plan Plurianual de Inversiones, que consiste en una proyección de la inversión para el periodo cubierto por el Plan de Desarrollo. A través de esta herramienta plurianual se programa el monto de recursos de inversión para cada uno de los objetivos, programas y grandes proyectos consignados en el Plan, señalando la estrategia de financiación que se espera implementar.

Dos de las bases para la elaboración del Plan de Desarrollo son el Programa de Gobierno y el Plan Financiero Plurianual³. El primero, es el documento que presenta a la ciudadanía cada uno de los candidatos a la Alcaldía como plataforma para las elecciones. El candidato que resulte electo debe plasmar en el Plan de Desarrollo de su Administración los objetivos e instrumentos que definió en su Programa de Gobierno⁴.

Por su parte, el Plan Financiero Plurianual sirve como soporte para las proyecciones de gastos de inversión del Plan Plurianual de Inversiones. El Plan Financiero presenta proyecciones a varios años de los ingresos y gastos que se generarán, de los superávits o déficit que resulten de dichas proyecciones y del endeudamiento que se requerirá (y se podrá sostener) para financiar la operación del Distrito⁵. Estas proyecciones son ajustadas usualmente a inicios de cada Administración por la Secretaría de Hacienda Distrital (SHD)⁶, según las

³ Manual Operativo Presupuestal (2001) y Acuerdo 12 de 1994, Cap. 1, Art 3.

⁴ La ciudadanía tiene la capacidad de hacer exigible el Programa de Gobierno del Alcalde electo. Constitución Política de Colombia, Art. 259. Ley 131 de 1994 por la cual se reglamenta el voto programático.

⁵ Los ingresos que se proyectan en el Plan Financiero se clasifican en ingresos corrientes, transferencias y recursos de capital diferentes al crédito, ofreciendo un gran detalle al interior de cada uno de estos rubros. Los gastos proyectados, por su parte, se clasifican en gastos corrientes de funcionamiento, gastos financieros derivados de la deuda (intereses, comisiones,...), gastos de inversión y otros gastos corrientes (el gasto en que se incurre por amortizaciones es proyectado por debajo de la línea, por lo que no es tenido en cuenta en el cálculo del superávit -o déficit- del Distrito). Cabe anotar que, si bien la normatividad vigente establece que las proyecciones del Plan Financiero deben basarse en las operaciones efectivas (u operaciones de caja) del Distrito (Decreto 714 de 1996, Art. 5), la SHD, según palabras del Director Distrital de Presupuesto, construye dichas proyecciones incluyendo información de causación, práctica recomendada por la literatura especializada en estas materias (véase, por ejemplo, Fondo Monetario Internacional (2001), Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001, FMI, Washington).

⁶ Aunque por norma el Plan Financiero debe ser elaborado en coordinación con el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), en la práctica esta entidad no juega un papel relevante en su preparación.

expectativas y consideraciones del nuevo Gobierno. Actualmente, las proyecciones del Plan Financiero van hasta la vigencia 2010, aunque no existe una regla que estipule cuántos años debe abarcar el Plan Financiero del Distrito, ni qué procedimiento se debe seguir para su ajuste y renovación.

El Presupuesto Anual del Distrito es el instrumento formal para dar cumplimiento a las metas fijadas en el Plan de Desarrollo, al que se articula a través del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI). El POAI constituye uno de los anexos informativos del Presupuesto Anual y ofrece información sobre los proyectos de inversión que desarrollará la Administración, clasificándolos por prioridades u objetivos del Plan de Desarrollo, sectores, programas y entidades. Las cifras de inversión que queden registradas en el Presupuesto Anual deben coincidir con los datos del POAI y éstos, a su vez, deben guardar concordancia con los valores del Plan Plurianual de Inversiones y el Plan Financiero (principio de planificación del sistema presupuestal). Así, a través del Presupuesto se busca asegurar que los gastos que se lleven a cabo durante toda la Administración respondan a los objetivos definidos en el Plan de Desarrollo.

2. Elaboración del Presupuesto Anual

La programación del Presupuesto Anual se inicia con la definición de los lineamientos de política presupuestal por parte del Alcalde Mayor, quien los establece después de escuchar al Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal -CONFIS-⁷. Los lineamientos son comunicados por el Alcalde a las entidades competentes antes del primero de abril y con ellos define los objetivos, metas y parámetros a tener en cuenta en la elaboración del Presupuesto de la siguiente vigencia.

La SHD tiene la responsabilidad de asegurar una correcta programación presupuestal, lo cual se traduce (como se verá a continuación) en una serie de actividades con las que se pretende garantizar la elaboración de presupuestos que disciplinen la acción del Distrito. El Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) también juega un papel activo en esta etapa del proceso, pues debe asegurar la consistencia entre las prioridades definidas en el Plan Plurianual de Inversiones y el Presupuesto Anual.

Una vez comunicados los lineamientos de política presupuestal, el paso que sigue es el cálculo de los ingresos y los gastos necesarios para la próxima vigencia. La Dirección Distrital de Presupuesto (DDP) de la SHD, en coordinación con las Direcciones de Impuestos, Tesorería y Estudios Económicos (pertenecientes también a la SHD) realizan la proyección de los ingresos de la Administración Central y revisan (y ajustan, si es necesario) las proyecciones de ingresos propios hechas por los Establecimientos Públicos.

Para la estimación de los gastos de funcionamiento e inversión, la SHD y el DAPD adelantan con cada una de las entidades una serie de reuniones (mesas de trabajo), mediante las cuales se estudian y se definen los costos de las plantas de personal, los gastos generales

⁷ El CONFIS es el ente rector de la política fiscal y el coordinador del sistema presupuestal del Distrito. Está conformado por el Alcalde (quien lo preside), el Secretario de Hacienda Distrital, el Director del DAPD (que actúa como secretaria técnica del CONFIS) y otros tres directivos de entidades distritales escogidos por el Alcalde.

mínimos de operación y los gastos recurrentes de inversión de cada entidad⁸. El cálculo del servicio de la deuda es responsabilidad de la SHD (Dirección de Crédito Público).

A partir de los cálculos señalados en el párrafo anterior, la SHD ajusta el Plan Financiero del Distrito y elabora una versión anual del mismo, que se somete a consideración del CONFIS para su aprobación.

Con base en el Plan Financiero y acogidas las decisiones del CONFIS, la SHD define y comunica las cuotas globales de gasto (límites máximos de gasto) para cada una de las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito. Las cuotas son asignadas a funcionamiento, inversión y servicio de la deuda y, como se verá más adelante, pueden ser ajustadas⁹ en la medida en que las entidades justifiquen la necesidad de mayores gastos y que la SHD y el DAPD avalen los cambios.

De acuerdo con la cuota global asignada y de conformidad con lo discutido en las mesas de trabajo, cada entidad elabora su propuesta de Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) y la envía al DAPD (las entidades deben registrar en el Banco de Programas y Proyectos¹⁰ la información para la vigencia de los proyectos de inversión que incluirán en su propuesta de POAI). Por la misma época, y también con base en las cuotas globales de gasto establecidas, las entidades envían sus Anteproyectos de Presupuesto a la SHD y al DAPD. El Anteproyecto de Presupuesto está conformado por un Anteproyecto de Ingresos, en el que se incluyen las bases legales y soportes que dan origen a cada uno de los ingresos y un Anteproyecto de Gastos, en el que se incluye la propuesta de POAI (con fuentes de financiación discriminadas), la propuesta de gastos de funcionamiento (explicando en forma detallada cada uno de sus componentes y mencionando los elementos que hayan sido tenidos en cuenta en su cálculo) y la propuesta de programación de resultados (Anteproyecto de Presupuesto Orientado a Resultados).

Una vez discutidos y evaluados estos Anteproyectos con cada entidad, por separado, se formaliza la discusión en los llamados "Comités Funcionales", que están conformados por funcionarios de la entidad respectiva, la SHD y el DAPD. En los Comités, las entidades usualmente solicitan recursos adicionales a los acordados en las discusiones realizadas.

Una vez terminadas las discusiones y hechos los ajustes, el DAPD, en coordinación con la SHD, elaboran el Anteproyecto de POAI del Distrito, documento que, después de ser

⁸ Los principales criterios que se siguen al analizar el costo de las plantas de personal y los gastos generales son el nivel de ejecución que han presentado las entidades en años anteriores en dichos rubros y la inflación esperada para el año que se está estudiando; para los gastos recurrentes de inversión involucran rubros como el mantenimiento de la infraestructura física y los gastos de inversión directamente relacionados con la provisión de bienes y servicios para la ciudad. Cabe mencionar que la identificación y cuantificación de los gastos recurrentes es un proceso que apenas se inició en el 2002 y aún hay discusiones en cuanto a su contenido.

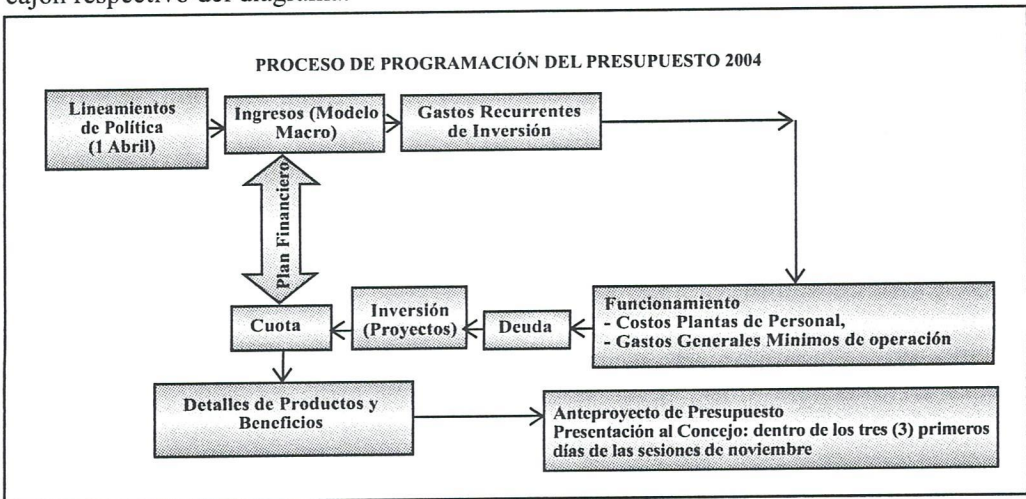
⁹ Los cambios globales de cuotas (aumentos o disminuciones) deben ser aprobados también por el Concejo.

¹⁰ El Banco de Programas y Proyectos está definido en el Decreto Distrital No. 449 de junio de 2001 como "Un sistema de información donde se registra un conjunto de iniciativas de inversión que han sido consideradas viables por la entidad responsable de su ejecución". Se conforma por: (i) el Banco de la Administración Central y los Establecimientos Públicos, operado y administrado por el DAPD; (ii) los Bancos de Programas y Proyectos de cada Empresa Industrial y Comercial, operados y administrados por las Oficinas de Planeación de las Empresas o quien haga sus veces; (iii) los Bancos de Programas y Proyectos de las Empresas Sociales del Estado, operados y administrados por la Oficina de Planeación de la Secretaría de Salud, o la dependencia que haga sus veces; y, (iv) los Bancos de Programas y Proyectos de cada Localidad, operados y administrados por las Oficinas de Planeación Local o la dependencia que haga sus veces.

¹¹ Las cifras del Anteproyecto de Presupuesto de Inversión deben coincidir con las del Anteproyecto de POAI.

aprobado por el CONFIS, sirve de base para la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto del Distrito¹¹ por parte de la SHD. En este Anteproyecto se ajustan las propuestas hechas por las entidades según los cambios que se hayan aprobado en los Comités Funcionales.

El Anteproyecto de Presupuesto del Distrito se somete a consideración del CONFIS para su aprobación. Las modificaciones que esta instancia ordene son realizadas conjuntamente por la Dirección de Presupuesto de la SHD y el DAPD. El Anteproyecto modificado se constituye en el Proyecto de Presupuesto Anual del Distrito que se presenta al Concejo de Bogotá. En el diagrama que sigue se presenta en forma gráfica al proceso de elaboración del presupuesto que se ha descrito. Algunas de sus etapas tienen un límite temporal, que se menciona en el cajón respectivo del diagrama.



En su estructura, el Proyecto de Presupuesto Anual del Distrito presenta un mensaje presupuestal, un componente de rentas e ingresos, un componente de gastos y ciertas disposiciones generales, que son las normas que se expiden en cada vigencia fiscal para asegurar la correcta ejecución del Presupuesto. El Proyecto puede tener un artículo separado a través del cual se presenta una solicitud de vigencias futuras, es decir, un permiso para adquirir compromisos con cargo a presupuestos de vigencias siguientes. Esta solicitud debe contar con una autorización previa del CONFIS (si se trata de un proyecto de inversión, la solicitud debe tener un concepto previo favorable del DAPD antes de ser aprobada por el CONFIS).

El Proyecto de Presupuesto de Rentas e Ingresos contiene la estimación de los ingresos corrientes, las transferencias y los recursos de capital de la Administración Central y los Establecimientos Públicos. Los ingresos corrientes son los recursos que percibe el Distrito en desarrollo de lo establecido en las disposiciones legales; pueden ser de origen tributario (impuesto predial, impuesto de industria y comercio, etc.) o no tributario (tasas, multas, contribuciones, rentas contractuales y otros). Las transferencias son recursos que, por mandato legal, pasan del presupuesto de una entidad a otra o de un nivel de la administración a otro, constituyendo un gasto para el primero y un ingreso para el segundo. Las transferencias

incluyen los recursos que corresponden al Sistema General de Participaciones (transferencias del Gobierno Nacional) y los que pasan de la Administración Central a los Establecimientos Públicos. Por último, los recursos de capital son ingresos que tienen, entre otras, las siguientes fuentes: operaciones de crédito público con vencimiento mayor a un año, ventas de activos, recursos del balance¹², rendimientos de operaciones financieras, donaciones, el diferencial cambiario y los excedentes financieros de las Empresas y Establecimientos Públicos.

Por su parte, el Proyecto de Presupuesto de Gastos incluye la totalidad de las apropiaciones¹³ de la Administración Central, los Establecimientos Públicos del Distrito y los Organismos de Control, diferenciando para cada entidad los gastos que corresponden a funcionamiento, inversión y servicio de la deuda.

Como anexo informativo, se presenta al Concejo el detalle de los ingresos, los gastos y el servicio de la deuda para cada una de las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito. Así, los ingresos son discriminados en tributarios, no tributarios, transferencias y recursos de capital. Los gastos de funcionamiento se desglosan en servicios personales, gastos generales y aportes patronales. El servicio de la deuda se presenta separando las amortizaciones, los intereses y las comisiones. La inversión se discrimina por sectores, prioridades, programas y proyectos. Adicionalmente (y también como anexos informativos), se presentan los Presupuestos aprobados de las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito¹⁴ y de las Empresas Sociales del Estado del orden Distrital, así como el Proyecto de POR de los Organismos de Control, la Administración Central, la Universidad Distrital y los Establecimientos Públicos del Distrito. El Proyecto de POR ofrece por su parte información a nivel de entidades sobre la misión, la visión, los beneficios que esperan generar, las estrategias que adelantan para lograr tales beneficios, los productos (bienes y servicios) que entregan en desarrollo de las estrategias (medidos en términos de cantidad, calidad y oportunidad) y los recursos de inversión y funcionamiento que se asignan a dichos productos.

3. Presentación al Concejo de Bogotá

Durante los primeros tres días de las sesiones ordinarias del Concejo del mes de noviembre, el Gobierno Distrital, a través de la SHD, somete a consideración del Concejo el Proyecto de Presupuesto Anual del Distrito para su estudio y aprobación. En esta etapa, el Estatuto Orgánico del Presupuesto¹⁵ establece con suficiente precisión el alcance de cada uno de los participantes en el proceso.

De acuerdo con el Estatuto, el Concejo sólo puede aumentar el cálculo de los ingresos contenido en el Proyecto con aceptación previa del Secretario de Hacienda, requisito que también debe cumplir si pretende incrementar o incluir partidas en el presupuesto de gastos. De otro lado, las únicas partidas que el Concejo puede disminuir o eliminar son aquellas que

¹² Ingresos provenientes de la liquidación del ejercicio fiscal del año inmediatamente anterior. Incluye el superávit fiscal, cancelación de reservas y venta de activos.

¹³ Las apropiaciones son autorizaciones máximas de gasto.

¹⁴ Las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito deben tener como mínimo un 90% de participación accionaria Distrital.

¹⁵ Decreto 714 de 1996.

no estén destinadas al servicio de la deuda, al financiamiento de las inversiones que apunten al Plan de Desarrollo, al cumplimiento de obligaciones contractuales, al pago de las obligaciones ordinarias de la Administración y a cubrir el déficit fiscal (es obligatorio incluir además en el presupuesto una partida para saldar el posible déficit de la vigencia anterior).

Si los ingresos estimados en el Proyecto de Presupuesto presentado al Concejo no son suficientes para cubrir los gastos proyectados, el Gobierno puede proponer por separado la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar los gastos contemplados. El Concejo puede aprobar el Presupuesto incluyendo las nuevas rentas sin que se hayan aprobado éstas, siempre y cuando se discutan paralelamente. En caso de que el Concejo apruebe el Presupuesto pero no los nuevos recursos, el Gobierno debe suspender las partidas de gasto que se pretendían financiar con los ingresos adicionales.

Si el Concejo no expide el Presupuesto antes de la media noche del 10 de diciembre, regirá el proyecto presentado por el Gobierno, incluyendo las modificaciones que hayan sido aprobadas durante los debates en el Concejo. En caso de que el Concejo no apruebe el Proyecto de Presupuesto, el Gobierno Distrital expedirá antes del 20 de diciembre el Decreto de Repetición del Presupuesto, por medio del cual entraría a regir el presupuesto de la vigencia en curso como presupuesto para la vigencia que se debate en el Concejo, teniendo el Gobierno la facultad de redistribuir los ingresos de acuerdo con los requerimientos del POAI y de reducir gastos si así lo considera necesario¹⁶ (el Decreto de Repetición también será expedido si el Proyecto de Presupuesto no es presentado por la Administración durante los primeros tres días de sesiones ordinarias de noviembre).

Si el Concejo aprueba el Presupuesto pero el Alcalde lo objeta por ilegal o inconstitucional (debido a alguna modificación que haya sufrido el proyecto durante su trámite en el Concejo), entonces el Gobierno Distrital debe enviar el Presupuesto al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para que se pronuncie al respecto. El Tribunal tiene 20 días hábiles para tomar alguna decisión, tiempo durante el cual regirá el Proyecto de Presupuesto presentado por el Alcalde.

Esta etapa del proceso se cierra en el momento en que el Gobierno Distrital dicta el Decreto de Liquidación del Presupuesto Anual del Distrito Capital¹⁷. El Presupuesto liquidado deberá contener la totalidad de los gastos públicos que se espera realizar durante la vigencia respectiva (principio de obligatoriedad del sistema presupuestal)¹⁸ y guardar concordancia con los contenidos del Plan de Desarrollo, el Plan Financiero y el Plan Operativo Anual de Inversiones -POAI-.

B. Ejecución Presupuestal

La SHD tiene la obligación de asegurar una correcta ejecución de los ingresos (ejecución activa) y los gastos (ejecución pasiva) del Presupuesto Anual del Distrito. Por el lado de los

¹⁶ Esto quiere decir que, si se está debatiendo el Proyecto de Presupuesto para la vigencia 2004 y el Concejo decide no aprobarlo, regiría entonces el Presupuesto de la vigencia 2003 como Presupuesto para la vigencia 2004, con todas las modificaciones que las normas le permiten al Ejecutivo.

¹⁷ A excepción del mensaje presupuestal, el Presupuesto Anual tiene una estructura de información idéntica a la estructura del Proyecto de Presupuesto descrita más arriba.

¹⁸ A pesar de esta obligatoriedad, partidas como los pasivos pensionales, las cuentas por pagar y las reservas presupuestales están por fuera del Presupuesto.

ingresos, la SHD debe verificar periódicamente que el recaudo siga un comportamiento acorde a lo estimado en el Plan Financiero y el Presupuesto Anual. De identificarse una situación en la que el recaudo sea inferior a tal proyección, la SHD es responsable, primero, de limitar la disponibilidad de recursos de las entidades que se vean afectadas y, segundo, de proponer al Alcalde una reducción o aplazamiento (suspensión parcial o total) de las apropiaciones de gasto del Presupuesto que resulten desfinanciadas (ambas responsabilidades se ampliarán a continuación).

Por el lado de la ejecución de los gastos, la SHD cuenta con diferentes instrumentos para asegurar, por una parte, que los desembolsos (pagos) de las entidades se ajusten a la disponibilidad de recursos y, por otra, que todo gasto que se pretenda adelantar durante la vigencia esté contemplado en el Presupuesto Anual del Distrito, garantizando así que las entidades se ciñan a las cuotas de gasto asignadas en el Presupuesto.

Uno de los instrumentos de que dispone la SHD para el control de la ejecución presupuestal y, más precisamente, para el control de las operaciones efectivas de las entidades, es el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC), por el que se define el monto máximo mensual de fondos disponibles para pagar los compromisos que las entidades contraigan, monto que debe ser compatible con las proyecciones y metas del Plan Financiero. La Dirección Distrital de Tesorería de la SHD, en coordinación con la Dirección Distrital de Presupuesto, está encargada de asesorar a las entidades en la elaboración del PAC.

El valor límite del PAC es el Presupuesto de la vigencia correspondiente más las reservas que se hayan constituido en la vigencia anterior¹⁹, descontando las apropiaciones que estén suspendidas. El PAC es aprobado por el CONFIS de acuerdo con las metas financieras en gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda.

A final de cada mes las entidades deben actualizar el PAC con la programación diaria de giros que planean efectuar durante el mes siguiente para atender las obligaciones correspondientes. Esta programación se presentará a la Dirección Distrital de Tesorería, quien será responsable de aprobar cualquier modificación al PAC que no varíe los montos globales aprobados por el CONFIS. La SHD tiene la facultad para reducir, suspender o limitar el PAC de las entidades si se detecta alguna deficiencia en su ejecución o si existe algún problema con el recaudo (la oportunidad de los recursos está subordinada a la disponibilidad de los mismos).

Otra de las herramientas de la SHD para controlar la ejecución de gastos del Distrito es el Certificado de Disponibilidad Presupuestal, que las entidades deben expedir para adelantar cualquier compromiso de gasto. Con el certificado se garantiza la existencia de una apropiación suficiente en el Presupuesto Anual que respalde el compromiso que se piensa adquirir. Si dicha apropiación corresponde a un proyecto de inversión, éste debe estar enmarcado dentro del Plan de Desarrollo, estar incluido en el POAI, haber sido evaluado por la entidad competente (el DAPD) y estar registrado en el Banco de Programas y Proyectos manejado por el DAPD. El Certificado no es un compromiso presupuestal, por lo que no da lugar a una ejecución de recursos.

¹⁹ A partir de la entrada en vigencia de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (Ley 819 de 2003), las reservas deben irse reduciendo hasta desaparecer en un horizonte de 3 años.

Después de generar el Certificado de Disponibilidad (requisito cuyo cumplimiento permite iniciar el proceso contractual), las entidades deben expedir un Registro Presupuestal, documento a través del cual las entidades comprometen la apropiación de gasto que quieren ejecutar, haciendo explícita la obligación que adquieren con sus proveedores. Una vez expedido el Registro, las entidades pueden hacer una ordenación de gasto, que implica una posterior orden de pago. Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto Anual expiran el 31 de diciembre de cada año, de modo que aquellas que no se hayan ejecutado o comprometido a esa fecha no podrán ser usadas después (principio de anualidad).

Las apropiaciones del Presupuesto Anual pueden ser modificadas por la Administración durante toda la etapa de ejecución presupuestal, mediante traslados presupuestales, créditos adicionales o reducciones, aplazamientos o cancelaciones de apropiaciones ya aprobadas.

Las reducciones o los aplazamientos parciales o totales de las apropiaciones pueden ser requeridos por la SHD en caso de que: i) la SHD estime que el monto de los recaudos del año puede ser inferior al cálculo inicial y, por lo tanto, inferior al total de los gastos planeados; ii) el Concejo no apruebe nuevos recursos, o los que apruebe sean insuficientes para cubrir los gastos presupuestados; o iii) no se perfeccionen los recursos de crédito autorizados. En cualquier caso, las reducciones y aplazamientos deben ser aprobados por el Alcalde Mayor.

Los traslados presupuestales al interior de un monto agregado de inversión, funcionamiento o servicio de la deuda sólo pueden ser realizados si se cuenta con concepto previo favorable de la Dirección de Presupuesto de la SHD (y del DAPD, si se trata de un traslado que afecte rubros de inversión). En caso de que un traslado implique un cambio en los montos agregados autorizados inicialmente, el traslado deberá ser puesto a consideración del Concejo.

Por último, si la Administración considera indispensable aumentar el monto total de las apropiaciones del Presupuesto, podrá, entonces, proponer al Concejo la apertura de créditos adicionales (de nuevo, es necesaria la aprobación previa de la SHD y, si se trata de una apropiación de inversión, se requiere también de la aprobación del DAPD), garantizando la disponibilidad de ingresos suficientes para cubrir los nuevos compromisos. Los créditos adicionales sólo podrán ser abiertos por el Concejo a solicitud de la Administración.

C. Cierre Presupuestal

En esta etapa se determina el nivel de ejecución de los ingresos y los gastos del Presupuesto Anual, los reconocimientos²⁰, las obligaciones pendientes de pago (cuentas por pagar y reservas presupuestales)²¹, el estado de Tesorería a 31 de diciembre²², el superávit o déficit

²⁰ Los reconocimientos son los ingresos que al cierre de la vigencia fiscal no han ingresado a la Tesorería, pero sobre los cuales se tiene certeza de que se recaudarán en una fecha posterior al 31 de diciembre. Estos ingresos se registran como ejecutados o causados en el presupuesto de ingresos de la vigencia que se cierra.

²¹ Las cuentas por pagar son obligaciones de la Administración pendientes de pago por bienes y servicios ya recibidos; las reservas presupuestales son compromisos adquiridos por la Administración por los que aún no ha recibido ningún bien o servicio.

²² El Estado de Tesorería corresponde a la suma de los recursos que se tengan en caja, bancos y otras inversiones temporales a 31 de diciembre. De este Estado hacen parte los saldos reportados por los tesoreros como propiedad de terceros, los fondos especiales, los fondos con destinación específica, los recaudos por concepto de empréstitos, los acreedores varios y, en general, todo recurso que esté a disposición de las Tesorerías de cada entidad.

fiscal de la Administración Central y los excedentes o déficits financieros de los Establecimientos Públicos. Por otra parte, a través del Presupuesto Orientado a Resultados se reportan los resultados alcanzados en términos de bienes y servicios entregados y efectos e impactos generados.

El superávit (excedente financiero, en el caso de los Establecimientos Públicos) o déficit de la vigencia resulta de la diferencia entre la disponibilidad neta en Tesorería y el monto de las obligaciones pendientes de pago a 31 de diciembre. En caso de déficit, éste debe ser financiado en la vigencia siguiente.

D. Control del Proceso Presupuestal

Como se ha visto, el control del proceso presupuestal es responsabilidad de la SHD²³, aunque, en muchos casos, dicho control debe ejercerlo de manera coordinada con el DAPD, entidad que es responsable del seguimiento a la inversión del Distrito.

El control fiscal (control de la ejecución del presupuesto) es ejercido por la Contraloría Distrital²⁴, mientras que el Concejo, a través de citaciones a los gerentes públicos, exámenes de informes de gestión y un análisis de la Cuenta Anual del Presupuesto y del Tesoro presentada por el Contralor del Distrito, se hace responsable del control político al proceso presupuestal.

III. VENTAJAS Y LIMITACIONES DEL PROCESO PRESUPUESTAL DEL DISTRITO

A. En Términos de Disciplina Fiscal

En este nivel de resultados, el reto consiste en que las demandas de gasto se sometan a la disponibilidad de recursos en el corto y mediano plazo. Avanzar hacia tal propósito, implica la necesidad de una serie de reglas y procedimientos que restrinjan las iniciativas de gasto, pues, de lo contrario, la presión que tales iniciativas ejercerán puede traer como consecuencia la elaboración de presupuestos financieramente insostenibles²⁵.

Uno de los tipos de reglas que generalmente se usa para disciplinar la toma de decisiones relativas al gasto es el de reglas numéricas (Alesina, 1999), con las que se busca imponer límites cuantitativos al monto de gasto global (como en el caso de las reglas de presupuesto balanceado) o a algunos de sus componentes. Sin embargo, debido a la poca flexibilidad que este tipo de reglas permite, se generan incentivos para evitarlas a través de prácticas contables creativas (prácticas con las que se oculta el verdadero tamaño de las partidas presupuestales), de forma tal que las reglas son satisfechas en el papel y no en la práctica (Alesina, 1999).

En el Distrito, existen normas legales (Ley 617 de 2000) que imponen límites al

²³ Decreto 714 de 1996, Artículo 92.

²⁴ Constitución Política de Colombia, Artículo 272.

²⁵ Esto, en razón a que las diferentes instancias que ejercen presión sobre el presupuesto consideran que sus demandas son tan pequeñas con respecto al presupuesto total que pueden ser satisfechas sin que éste sufra un efecto significativo (Gandour, Gómez, González, 2000).

crecimiento de los gastos de funcionamiento, límites que, si bien pueden contribuir al control del tamaño de las nóminas de las entidades, pueden llevar a que éstas hagan contrataciones con cargo al gasto de inversión, amparadas en la laxitud del concepto de inversión²⁶ y en el buen nombre que tal gasto tiene (generalmente, se considera que el gasto en inversión, sea cual sea su destino, es fuente de desarrollo, mientras el gasto en funcionamiento se toma como un mal necesario). Al respecto, el límite de los gastos de inversión estaría dado por la Ley 358 de 1997, que limita el endeudamiento y en consecuencia el crecimiento del gasto total, incluyendo el de inversión.

Un segundo tipo de reglas que afecta los resultados de la disciplina fiscal es el de las reglas de votación y procedimiento (Alesina, 1999), con las que se dirige la fase de elaboración y aprobación del presupuesto y se define la distribución de la autoridad entre los que participan en esta etapa. Al respecto, la literatura recomienda la existencia de procedimientos jerárquicos (de arriba a abajo) y reglas cerradas²⁷ que le otorguen el poder de agenda a la entidad responsable de las finanzas durante las negociaciones relativas al monto del presupuesto (Alesina, 1999). Así, por un lado, se limita el poder de enmienda de las agencias de gasto y del Legislativo (o del órgano que haga sus veces) y, por el otro, se facilita que el encargado de las finanzas interiorice la restricción de recursos y, así, los efectos fiscales de todo el presupuesto (Alesina, 1999; Ayala y Perotti, 2000).

En el Distrito es claro el poder de la Secretaría de Hacienda (responsable de las finanzas) durante la etapa de estudio y aprobación del presupuesto que se adelanta en el Concejo. En la sección anterior se mostró cómo la normatividad vigente limita en gran medida la posibilidad de que el Concejo introduzca cambios al presupuesto presentado por la SHD, ya sea porque se supeditan las iniciativas del Concejo a la decisión del Secretario de Hacienda o, simplemente, porque se elimina la posibilidad de que el Concejo modifique ciertos componentes del presupuesto.

En la sección anterior también se mostró cómo, en caso de que el Concejo no apruebe o no expida el presupuesto, la intención de gasto de la Administración no resulta tan afectada como se pensaría, pues, en el primer caso (no aprobación), regiría como presupuesto de la vigencia en estudio el presupuesto de la vigencia en curso, con todas las modificaciones que las normas le permiten al Ejecutivo (redistribución de los ingresos de acuerdo con los requerimientos del POAI y reducción de gastos en caso de considerarse necesario). En el segundo caso (no expedición), regiría el presupuesto presentado por la Administración al Concejo, con las modificaciones que hayan sido aprobadas durante los debates.

En una etapa previa a la presentación del presupuesto al Concejo, que corresponde a las discusiones que se dan al interior del Ejecutivo en la elaboración del presupuesto anual,

²⁶ Según el Manual Operativo Presupuestal de la SHD, inversión es todo gasto en que se incurre para “el desarrollo económico, social y cultural de la ciudad, es decir, aquel que contribuye a mejorar el índice de calidad de vida de los ciudadanos”. Dado que cualquier tipo de gasto público se puede justificar en esos términos, la clasificación entre gastos de funcionamiento e inversión ha evolucionado en muchos países hacia categorías de gastos corrientes y de capital, reservando la clasificación de inversión como una categoría para análisis económico del gasto.

²⁷ Una regla cerrada es una regla de votación que busca impedir que se hagan enmiendas (modificaciones) a las propuestas hechas por quien define una agenda.

se sigue una serie de procedimientos jerárquicos enmarcados por reglas cerradas que parecieran darle el poder de agenda en las discusiones a la SHD, a partir de la información sobre la disponibilidad futura de recursos y las demandas de gasto de las diferentes entidades. La SHD elabora el Plan Financiero anual, determina los límites agregados de gasto de cada una de las entidades y, finalmente, presenta la propuesta presupuestal del Distrito al Concejo.

Sin embargo, existen ciertas condiciones que pueden afectar los resultados esperados de tales procedimientos y mermar el poder de la SHD frente a la presión por recursos de las diferentes iniciativas de gasto. Tales condiciones están dadas por la ausencia de reglas que permitan enmarcar el proceso presupuestal bajo una perspectiva de mediano plazo, lo cual impide que la SHD internalice los efectos fiscales que el gasto presente tiene hacia futuro. Las restricciones que se imponen a las entidades a través del presupuesto no permiten asegurar un comportamiento disciplinado de éstas en el mediano plazo, aún cuando su acción parezca disciplinada en el corto plazo.

Por ejemplo, la posibilidad de constituir reservas sin tenerlas financiadas o sin contratos perfeccionados, es fuente de desequilibrio fiscal y señal de mala planeación. Esta situación se ha venido corrigiendo en el Distrito a través de la aplicación de la estrategia de sostenibilidad fiscal aplicada por la Administración Mockus (2000-2003).

Por otra parte, si bien se podría pensar que la existencia del Plan Financiero Plurianual es reflejo de que el proceso presupuestal sigue una perspectiva de mediano plazo, la manera como el Plan Plurianual ha sido implementado reduce su valor como instrumento para disciplinar y orientar las decisiones de gasto bajo tal horizonte. En efecto, la no existencia de procedimientos regulares para renovar y ajustar las proyecciones del Plan Financiero Plurianual, así como la desvinculación que existe entre tales proyecciones y los resultados esperados de las políticas que se implementen, son elementos que ponen en duda la utilidad del Plan Financiero para elaborar presupuestos anuales que consideren efectos fiscales de mediano plazo. Además, en la medida en que el Plan Financiero no se hace público ni cuenta con suficiente exigibilidad, se reduce considerablemente el alcance del control político, fiscal y ciudadano sobre el proceso presupuestal, generando incentivos para que cada nueva Administración de la ciudad ajuste el Plan Financiero de acuerdo a escenarios más que optimistas, de tal forma que se puedan sustentar las metas y proyecciones de inversión de los Planes de Desarrollo correspondientes (el Plan de Desarrollo está construido sobre el Programa de Gobierno del Alcalde electo, documento que es elaborado sin un conocimiento suficiente sobre la restricción real de recursos que enfrentará la Administración durante su mandato, dadas las inflexibilidades de ley y las presiones de gasto de las inversiones pasadas y en curso).

Esta situación puede llevar a la preparación de presupuestos anuales inflados, opción que, igual, favorece a la SHD al momento de discutir el presupuesto con el Concejo, pues obtiene un mayor margen de maniobra durante la vigencia y puede reducir costos asociados a nuevos trámites ante esta corporación. Esto último, porque se apuesta a discutir de una vez con el Concejo una máxima posibilidad de gasto, en vez de discutir un presupuesto realista y luego discutir adiciones presupuestales en la medida en que se tenga certeza sobre nuevos ingresos.

Si bien la anterior estrategia permite reducir ciertos costos, es necesario revisar los efectos negativos que tiene el trabajar bajo una restricción presupuestal poco realista. En particular, se debe tener en cuenta cómo esta práctica afecta la predictibilidad de la financiación de las políticas y la credibilidad de los compromisos establecidos en el presupuesto.

Así, pues, en el Distrito no se cuenta con un marco financiero que permita articular y disciplinar las diferentes opciones de gasto bajo una perspectiva de mediano plazo, esto es, un referente de política y de su gasto asociado que ofrezca información realista sobre la demanda y disponibilidad futura de recursos; que sea continuo, renovándose anualmente; que sea exigible y se retroalimente con los resultados alcanzados; que ofrezca diferentes escenarios fiscales de mediano plazo; y que se haga público, facilitando, así, el control político, fiscal y ciudadano y el proceso de toma de decisiones al interior de la Administración²⁸.

Ante la ausencia de tal marco, el esfuerzo de disciplina fiscal en el Distrito termina basándose en instrumentos de corto plazo (Gandour, Gómez, González, 2000)²⁹, por los que la SHD sólo puede asegurar: i) que las entidades respeten los techos presupuestales anuales; ii) que las necesidades de financiamiento anual del Distrito sean compatibles con la disponibilidad de recursos; y iii) que cualquier déficit³⁰ que haya resultado del ejercicio fiscal de alguna vigencia sea financiado por completo en la vigencia siguiente.

Sin embargo, cumplir estas metas de corto plazo no garantiza una situación de disciplina fiscal, pues el hecho que el proceso de toma de decisiones relativas al gasto y el control sobre el presupuesto se adelanten sin contar con información sobre el efecto fiscal de mediano plazo del gasto presente, implica que la SHD no tiene las herramientas e incentivos suficientes para evitar que en el presupuesto se incluyan apropiaciones que generen un gasto periódico que sea financieramente insostenible en el mediano plazo.

En atención a este aspecto, el Gobierno Nacional incorporó dentro de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal - Ley 819 de 2003 - el Marco Fiscal de Mediano Plazo -MFMP, el cual debe contener el Plan Financiero, las metas de superávit primario, el nivel de deuda y un análisis de su sostenibilidad, así como un informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas. De esta manera se ha dado un gran paso hacia una mayor transparencia en las proyecciones fiscales y hacia el uso del Marco Fiscal como instrumento para disciplinar y orientar las decisiones de gasto bajo tal horizonte. Falta aún involucrar consideraciones plurianuales y análisis de tendencia del gasto como parte integral de estos instrumentos³¹.

²⁸ Hay que señalar, no obstante, que la Administración Distrital ha avanzado bastante en el diseño de un marco de gasto de mediano plazo que cumpla con tales características. En la próxima sección, se hablará sobre el grado de avance en su diseño.

²⁹ Entre estos instrumentos se cuentan el PAC, el Certificado de Disponibilidad Presupuestal, el Registro Presupuestal, las herramientas para verificar la situación fiscal de las entidades al final de cada vigencia y, por supuesto, el Plan Financiero anual y el Presupuesto Anual.

³⁰ El déficit calculado como la diferencia entre la disponibilidad neta en Tesorería a 31 de diciembre y las obligaciones pendientes de pago a la misma fecha.

³¹ La Ley 819 no es explícita sobre los gastos de mantenimiento (y reforzamiento) asociados a las inversiones existentes y a las nuevas.

B. En Términos de Asignación Estratégica de Recursos

En este nivel de resultados, se busca conciliar la disponibilidad de recursos en el corto y mediano plazo con las prioridades de política del Gobierno (Holmes, 1999). Por ello, es fundamental vincular la toma de decisiones de gasto al diseño de políticas (Gandour, Gómez, González, 2000), de tal modo que la planeación se haga de acuerdo con la disponibilidad de recursos en el mediano plazo y que la asignación y ejecución del gasto reflejen las prioridades de política.

La naturaleza de este nivel es esencialmente política, y debe serlo, pues tomar decisiones sobre la asignación de recursos públicos compromete el futuro de la sociedad. Por ello, más que diseñar sistemas presupuestales como sistemas técnicos que dejen a un lado la realidad política, lo que se recomienda es construir acuerdos institucionales que impulsen al sistema político a producir una mejor asignación de recursos (Holmes, 1999), de forma tal que se logre una mayor cohesión y consecuencia en la acción del Gobierno.

En este sentido, la literatura recomienda la existencia de una instancia de alto nivel jerárquico regida por procedimientos colegiales y abiertos³², en la que se evalúen y se sometan a la competencia por recursos las distintas opciones de política bajo un marco de restricciones de mediano plazo. Tal instancia estaría encargada de hacer exigibles las políticas que se implementen y de retroalimentar su diseño (o desarrollar políticas alternativas) según los resultados que se alcancen. En ella deben tener asiento los directores sectoriales de gasto y las autoridades encargadas de disciplinar y orientar la gestión del Gobierno, de tal modo que el proceso de asignación de recursos se convierta en una discusión abierta que, por un lado, le otorgue legitimidad al interior de la Administración a las políticas que se desarrollarán (World Bank, 1998) y, por el otro, permita conciliar las restricciones fijadas desde arriba (prioridades de política y disponibilidad de recursos en el mediano plazo) con las restricciones fijadas desde abajo (requerimiento de recursos en el corto y mediano plazo de los distintos sectores del gobierno para mantener las políticas vigentes o diseñar otras nuevas) (Holmes, 1999).

En el Distrito, el proceso de asignación de recursos se efectúa sin contar en forma explícita con una instancia como la descrita en el párrafo anterior³³. Tampoco se cuenta con los mecanismos suficientes para fijar desde arriba un marco de restricciones que limite adecuadamente el proceso de toma de decisiones de gasto, pues si bien el Plan de Desarrollo y los instrumentos de seguimiento que tiene asociados permiten orientar el gasto hacia ciertos objetivos de política (al menos, durante el periodo de Gobierno de la Administración correspondiente), las autoridades presupuestales no tienen cómo asegurar que dicho gasto sea fiscalmente disciplinado en el mediano plazo y se destine a las acciones más idóneas para alcanzar las prioridades de política trazadas (a continuación, se ampliará esto último).

³² Las reglas abiertas, en contraposición a las cerradas, permiten hacer enmiendas a cualquier propuesta que se haga en un determinado foro.

³³ Si bien el CONFIS, conforme a lo establecido en el Art. 152 del Decreto 1421 de 1993, donde se determina la actual estructura administrativa del Distrito, es el responsable del diseño de la política económica y fiscal, las funciones que se establecen en el Decreto Ley 1421 de 1993 tienen un alcance de corto plazo, que acaba dejando a un lado su carácter planificador.

A principios de cada Administración se planea una asignación de recursos por objetivos, programas y grandes proyectos, que queda plasmada en el Plan Plurianual de Inversiones. Tal asignación, que debe servir como referente para el proceso presupuestal de las vigencias contempladas en el Plan de Desarrollo, se adelanta sin que existan procedimientos regulares que permitan establecer de antemano la forma en que se discutirá cuáles políticas tendrán prelación sobre otras en términos de recursos. Esto puede afectar los resultados de la asignación planeada y, con ello, el valor del Plan Plurianual de Inversiones como instrumento para orientar efectiva y adecuadamente la toma de decisiones. Además, al existir la posibilidad de que el Plan se elabore mediante una discusión cerrada en la que no tengan mayor participación (o representación) las distintas entidades ejecutoras, se reducen los incentivos a que éstas hagan un uso efectivo de los recursos según las políticas escogidas.

La importancia del Plan Plurianual también se ve disminuida en la medida en que no contempla la totalidad del gasto (desconociendo la utilidad de planificar los gastos de funcionamiento de las entidades en términos de resultados) y no se renueva para vigencias adicionales a las incluidas en el Plan de Desarrollo (entorpeciendo una posible orientación del gasto desde una perspectiva de mediano plazo). Igualmente, su valor se puede ver afectado en la medida en que la normatividad vigente no restringe su construcción a escenarios realistas, lo que abre el espacio para la programación de presupuestos anuales inflados.

Se debe aclarar que un Plan Plurianual de Inversiones sobrestimado no se traduce necesariamente en la elaboración de presupuestos anuales inflados, pues el nivel de exigibilidad del Plan Plurianual es bastante reducido. En efecto, aunque se obliga a que los presupuestos guarden concordancia con el Plan Plurianual de Inversiones (exigencia cuyo significado no es muy claro), según el artículo 341 de la Constitución Política de Colombia, los presupuestos pueden aumentar o disminuir las partidas de gasto aprobadas en el Plan, siempre que éstos correspondan a erogaciones contempladas en la Constitución³⁴. Sin embargo, y como se ha mencionado ya, existen múltiples e importantes intereses que se pueden apoyar en un Plan Plurianual de Inversiones optimista para presionar la elaboración de presupuestos inflados.

En parte debido a su poca exigibilidad, la priorización del gasto definida en el Plan Plurianual de Inversiones no es sometida a una revisión sistemática en términos de resultados durante el proceso presupuestal de cada año. Si bien se hace un seguimiento a los compromisos establecidos en el Plan de Desarrollo y a las metas definidas en el Presupuesto Orientado a Resultados (POR), esta información no se utiliza para adelantar una discusión abierta de las políticas al interior de la Administración, que permita no sólo revisar las políticas implementadas según los resultados obtenidos a través del gasto, sino también planear una asignación de recursos a corto y mediano plazo que responda a un posible replanteamiento de las mismas. De esta forma, se genera una desarticulación entre los ejercicios de planeación, evaluación y presupuestación.

³⁴ "En la Ley de Apropriaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo. Artículo 346 de la Constitución Política de Colombia.

El proceso anual de asignación y ejecución del presupuesto se adelanta bajo una serie de reglas procedimentales con las que, por un lado, se busca ajustar los requerimientos de gasto anuales de las entidades a la disponibilidad de recursos en el corto plazo (requerimientos que "guardan concordancia" con el Plan Plurianual de Inversiones) y, por el otro, se verifica que los presupuestos de las entidades incluyan metas del Plan de Desarrollo y que tales metas (o, al menos, las que más puedan comprometer a la Administración) resulten poco o nada afectadas ante eventuales reducciones del presupuesto (aunque, finalmente, la evaluación que se hace sobre el nivel de cumplimiento de los compromisos del Plan de Desarrollo no retroalimenta los procesos de planeación y presupuestación). Así, las reglas que definen este proceso tienen por objeto, más que asignar estratégicamente los recursos, asegurar que las entidades atiendan las restricciones políticas y económicas de corto plazo impuestas a través del Plan de Desarrollo y de distintos instrumentos manejados por la SHD.

No obstante, debe destacarse el trabajo que se viene adelantando en Bogotá durante los últimos años con el propósito de crear ciertas condiciones que permitan una asignación más estratégica de los recursos. La implementación del Presupuesto Orientado a Resultados -POR- constituye un primer avance en este sentido, en la medida en que se trata de un instrumento que permite asociar los recursos de inversión y funcionamiento que se entregan a las entidades, a los bienes y servicios que éstas ofrecen y a los beneficios que se pueden generar, ofreciendo, además, información sobre la eficacia y cambio en eficiencia y efectividad de las entidades en la provisión de dichos bienes y servicios³⁵. De esta forma, el POR se convierte en un instrumento que puede proveer información relevante para un proceso de toma de decisiones en el que la asignación de recursos responda a resultados y a prioridades de política, abriendo, con ello, un espacio para articular la planeación, la presupuestación y la evaluación en torno a resultados.

Hacia adelante, se pretende sustentar el POR en una metodología de Costeo Basado en Actividades, metodología que, entre otras ventajas, permitirá estimar con mayor precisión la necesidad de recursos para la entrega de bienes y servicios³⁶. Igualmente, se espera integrar el POR a un Marco de Gasto de Mediano Plazo -MGMP-, de tal modo que el proceso presupuestal se constituya en un proceso estratégico de asignación de recursos, donde las políticas y el gasto en el mediano plazo son el referente para la determinación de las cuotas anuales de gasto de las entidades. Bajo este marco se tendrá información sobre la disponibilidad futura de recursos y la demanda que habrá por los mismos según las políticas vigentes y las nuevas políticas que se quieran implementar, estableciendo así un conjunto de restricciones de mediano plazo (restricciones fijadas tanto desde arriba como desde abajo) que limite en forma adecuada el proceso de asignación de recursos.

Como parte de la implementación del MGMP, la SHD desarrolló un Modelo de Proyección y Consistencia Macroeconómica, que permite hacer proyecciones de ingresos de mediano plazo que tengan en cuenta la interrelación que existe entre la política fiscal del

³⁵ Los análisis de eficacia y cambio en eficiencia y efectividad se harán a partir de la vigencia 2004.

³⁶ Se proyecta que, a diciembre de 2003, diez entidades habrán implementado el sistema de costos basado en actividades y que otras diez lo habrán hecho a diciembre de 2004.

Distrito y la actividad de los distintos sectores económicos de la ciudad. Así mismo, se está avanzando en el diseño de un Modelo de Proyección Sectorial de Gasto de Mediano Plazo, que entre sus insumos cuenta con el trabajo de identificación y cuantificación del gasto recurrente del Distrito, a través del cual se puede tener una idea aproximada del costo presente de mantener las políticas que se vienen implementando³⁷.

Todos estos avances (POR, metodología de Costeo Basado en Actividades y MGMP) proporcionarán información que resulta necesaria para lograr una asignación más estratégica de los recursos. El reto consistirá, entonces, en crear y consolidar los arreglos institucionales necesarios para que tales diseños se integren al proceso regular de toma de decisiones de gasto en el Distrito.

C. En Términos de Eficiencia y Efectividad en el Uso de los Recursos

El propósito en este nivel de resultados es proveer bienes y servicios de calidad que contribuyan al cumplimiento de las prioridades de política a costos razonables. Para ello, es necesaria la existencia de varias condiciones mencionadas en los niveles de resultados anteriores, entre las cuales, Gandour, Gómez y González (2000) resaltan cuatro. Una primera condición tiene que ver con el grado de aceptación que tengan al interior del Gobierno las políticas que éste espera desarrollar (Holmes, 1999), pues entre mayor aceptación tengan, mayor probabilidad habrá de que se implementen en forma eficiente. Resulta fundamental, entonces, un foro de alto nivel como el descrito en la sección anterior, en el que las políticas se sometan a competencia bajo una discusión abierta entre las diferentes instancias del Gobierno.

Una segunda condición consiste en la definición de una política fiscal coherente, que garantice cierta estabilidad financiera y de las políticas, para así generar un marco de acción predecible (Holmes, 1999). Bajo una situación de alta incertidumbre, en la que la disponibilidad de recursos y las prioridades de política pueden variar constantemente durante la ejecución del presupuesto, los costos de fijar compromisos y hacerlos exigibles se incrementan considerablemente. Para evitar tal situación, es necesario, no sólo fijar desde arriba ciertas prioridades de política y hacerlas exigibles, sino también diseñar una serie de reglas que orienten el proceso presupuestal hacia la búsqueda de disciplina fiscal en el mediano plazo. Un proceso presupuestal basado en un MGMP como el propuesto, que haga públicas las decisiones de política y sus efectos sobre el gasto futuro, que se renueve anualmente y se retroalimente con los resultados alcanzados, permitirá reducir los incentivos que tiene la entidad encargada de las finanzas para sobrestimar los ingresos disponibles y, así, ofrecerá proyecciones más realistas sobre la disponibilidad de recursos en el mediano plazo³⁸. Adicionalmente, si dicho marco se construye bajo diferentes escenarios fiscales de mediano

³⁷ Es necesario revisar los criterios que se tuvieron en cuenta en la identificación del gasto recurrente para la vigencia 2002 y el ejercicio que está adelantando la Secretaría de Hacienda para el 2003, pues se podrían generar una serie de inflexibilidades que, sumadas a las que ya existen por ley, reducirían en forma considerable el espacio para asignar estratégicamente los recursos.

³⁸ Se debe recordar que, para lograr cifras más realistas, puede ser conveniente hacer revisiones externas a las proyecciones económicas hechas por el Gobierno e, inclusive, como una medida más radical, evitar que sea el Gobierno quien efectúe dichas proyecciones.

plazo, será posible anticipar distintas eventualidades económicas y, de esta forma, reducir los costos asociados a su aparición.

Una tercera condición, que está muy relacionada con la anterior, es el establecimiento de restricciones presupuestales de arriba hacia abajo³⁹, que permitan disciplinar a las entidades ejecutoras en el mediano plazo y las incentive, a hacer un mejor uso de los recursos (Holmes, 1999; Gandour, Gómez, González, 2000). Para ello, es necesario construir arreglos como los descritos en el nivel de disciplina fiscal, esto es, diseñar reglas que orienten el proceso presupuestal bajo un horizonte de mediano plazo y que le otorguen a la entidad responsable de las finanzas el poder suficiente durante las negociaciones sobre el monto del presupuesto.

Una última condición consiste en crear un balance adecuado entre flexibilidad y restricciones (Holmes, 1999), de tal modo que se brinde a las entidades ejecutoras mayor autonomía en la gestión de sus recursos a cambio de una rendición de cuentas en términos de resultados. Lo anterior implica, por una parte, otorgar el poder decisorio sobre el uso de los insumos a quienes cuentan con la información necesaria para localizarlos de manera eficiente y, por otra, transformar el presupuesto en una especie de contrato de resultados.

De acuerdo con las condiciones señaladas y lo visto en secciones anteriores, las normas presupuestales vigentes en el Distrito no generan aún los incentivos suficientes para un uso efectivo y eficiente de los recursos. Además, el Distrito no cuenta con el espacio de toma de decisiones que se necesita para lograr una amplia aceptación de las políticas al interior de la Administración. Tampoco existe un conjunto de reglas que oriente el presupuesto bajo una perspectiva de mediano plazo y permita no sólo disciplinar la acción de las entidades ejecutoras en tal horizonte, sino también ofrecer suficiente predictibilidad en relación a la disponibilidad de recursos en el corto y mediano plazo para la ejecución de las políticas.

Con respecto a la última condición, si bien el Distrito cuenta con una herramienta que resulta idónea para crear un balance adecuado entre flexibilidad y restricciones (el POR), el uso efectivo de esta herramienta y el logro de tal balance dependen de un cambio en las reglas procedimentales que rigen el proceso presupuestal, cambio que debe estar orientado a consolidar la eficiencia y la efectividad⁴⁰ en el gasto como uno de los objetivos de dicho proceso.

El Presupuesto Orientado a Resultados ofrece información que, integrada plenamente al proceso presupuestal, le permitiría exigir a las entidades compromisos en términos de los bienes y servicios y de los efectos e impactos que esperan generar con los recursos que les son asignados, lo que posibilitaría, a su vez, otorgar mayor autoridad a las entidades en el uso de los insumos.

³⁹ Definición centralizada de techos indicativos de recursos globales, sectoriales e incluso por entidad, derivados de una estimación de ingresos, gastos y déficit, consistentes con la situación macroeconómica. A partir de estos techos, el proceso presupuestal se centra en los resultados esperados en el corto, mediano y largo plazo.

⁴⁰ Eficiencia medida en términos de los bienes y servicios entregados y los recursos comprometidos y efectividad en términos de los beneficios que se obtienen con los bienes y servicios entregados.

Sin embargo, los criterios de asignación de recursos en el Distrito no responden, aún, al logro de resultados. Si bien el proceso presupuestal ha involucrado algunas discusiones sobre los bienes y servicios a entregar, estos no son aún el referente de asignación ni se discuten bajo un marco inicial de toma de decisiones de política de mediano plazo y sigue dándose una discusión separada entre la inversión y el funcionamiento. Por un lado, está la asignación de los recursos de funcionamiento, con la que se busca mantener financiada la operación de las entidades independientemente del valor agregado que éstas generen. Por otro lado, está la asignación de los recursos para inversión, con la que se pretende responder a la priorización de gasto definida en el Plan de Desarrollo, sin que ello implique una evaluación sistemática de los resultados alcanzados y una retroalimentación de las políticas implementadas. Estos criterios de asignación determinan, con respecto al funcionamiento, un control exhaustivo por parte de la SHD sobre los distintos rubros que componen dicho gasto y, con respecto a los recursos de inversión, un espacio amplio de decisión para la entidades con respecto al uso de tales recursos, con una restricción blanda de inclusión de metas relacionadas con el Plan de Desarrollo (Gandour, Gómez, González, 2000).

Así, los compromisos que se establecen en el Distrito durante el proceso de asignación de recursos están definidos todavía en gran medida en términos de ejecución anual de gasto y no de resultados, de modo que no existe una delegación de autoridad y un mecanismo de rendición de cuentas que permitan localizar los recursos de manera eficiente.

IV BIBLIOGRAFÍA

- Alesina, Alberto, "Disciplina fiscal e instituciones presupuestales", en en M. Gandour y L.B. Mejía (comps.), Hacia el rediseño del estado, DNP, T.M. Editores, Bogotá, 1999.
- _____ y Perotti, Roberto, "Budget deficits and budget institutions", National Bureau of Economic Research, Working Paper n° 5556, 1996.
- Banco Mundial, "Public expenditure management handbook", Washington, 1998.
- Fondo Monetario Internacional, "Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001", FMI, Washington, 2001.
- Gandour, Miguel y Mejía, Luis Bernardo, "Costos de transacción y asimetrías de información en la asignación del gasto: apuntes para el rediseño de la planeación en Colombia", en M. Gandour y L.B. Mejía (comps.), Hacia el rediseño del estado, DNP, T.M. Editores, Bogotá, 1999.
- Gandour, Miguel, Gómez, Gloria y González, Carolina, "Disciplina fiscal, priorización estratégica y eficiencia técnica en las instituciones del gasto", en: I. Fainboim, M. Gandour y M.C. Uribe (eds.), Planeación urbana e instituciones presupuestales, Secretaría de Hacienda del Distrito, Alfaomega, Bogotá, 2000.
- Gómez, Gloria I.; "Desarrollo de un Presupuesto Inteligente para Bogotá", Bogotá, 2003.
- Holmes, Malcolm, "Rediseño del sistema presupuestal: una aproximación institucional", en M. Gandour y L.B. Mejía (comps.), Hacia el rediseño del estado, DNP, T.M. Editores, Bogotá, 1999.
- Perotti, Roberto y Ayala, Ulpiano, "El proceso presupuestal colombiano", en: Alberto Alesina (ed.), Reformas institucionales en Colombia, Fedesarrollo, Alfaomega, Bogotá, 2000.
- Secretaría de Hacienda Distrital, "Manual Operativo Presupuestal", Secretaría de Hacienda Distrital, Bogotá, 2001.
- Van Dijk, Joris; Informe Final de Consultoría, "Plan de Implementación de un Marco de Gasto de Mediano Plazo en Bogotá D.C., Bogotá, 2003

CAPÍTULO 3

DESARROLLO DE UN PRESUPUESTO INTELIGENTE PARA BOGOTÁ

Gloria Inés Gómez de Jiménez

I. INTRODUCCIÓN

El Presupuesto Inteligente (PI) hace parte de una estrategia integral de la Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá dirigida a hacer más transparentes y sostenibles las finanzas públicas y la gestión de la Administración y, por medio de ello, a generar mayor confianza en los contribuyentes. Una de las transformaciones institucionales que se esperan alcanzar con el PI es la de establecer un lenguaje presupuestal que le permita a los ciudadanos y ciudadanas conocer sobre los bienes y servicios que recibe de la Administración y sobre los beneficios y transformaciones a los que apunta. De esta manera, se espera promover el debate y la participación de la población en la discusión del presupuesto y en el seguimiento y control de su ejecución.

Otro cambio importante al que apunta el PI está en los procedimientos de asignación de recursos. El propósito es cambiar la forma en que se toman las decisiones, al ofrecer herramientas para orientar el gasto hacia el logro de beneficios sociales y al complementar la información presupuestal anual con información sobre las necesidades futuras de recursos. Esta información permitirá mejorar la sostenibilidad financiera del Distrito.

No menos importante es el interés de orientar el talento humano del sector público a la generación de resultados para la ciudad. Con el PI se busca hacer explícito el valor agregado que los servidores públicos le imprimen a la gestión de sus entidades en la entrega de bienes y servicios.

Los componentes del Sistema de Presupuestación Inteligente son el Presupuesto Orientado a Resultados – POR, el Marco de Gasto de Mediano Plazo - MGMP y el Sistema de Costeo Basado en Actividades – Sistema ABC. Este documento presenta el marco global de gestión pública sobre el cual se ha diseñado el Sistema de Presupuestación Inteligente, describe sus tres componentes y detalla el proceso de implementación de POR y el MGMP, así como los logros y los retos que enfrenta la administración para alcanzar las transformaciones institucionales deseadas¹.

El documento fue elaborado en el marco del Proyecto Presupuesto Inteligente por Gloria Gómez y Andrés Muñoz y fue revisado y comentado por Israel Fainboim. Se agradecen las contribuciones al documento realizadas por el resto del equipo del Proyecto y por Héctor Zambrano Director de Presupuesto, Martha Hernández, Reinaldo Ruiz y, en general, por la Dirección Distrital de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda Distrital.

¹ El análisis sobre la evolución del Sistema de Costeo Basado en Actividades puede consultarse en: Jara, Gloria N.; “Sistema de Costeo Basado en Actividades para Bogotá D.C.”, 2003, que hace parte de esta publicación.

II. DESCRIPCIÓN DEL PRESUPUESTO INTELIGENTE – PI

El Presupuesto Inteligente es un sistema de gestión pública basado en resultados, que permite establecer un vínculo claro entre la asignación del gasto y las prioridades de la Administración, constituyéndose en un acuerdo público que promueve el uso eficiente y efectivo de los recursos en el mediano plazo.

La primera característica básica del PI, es una estructura de información presupuestal que busca hacer más transparente la gestión de las entidades e incentivar a la Administración a generar resultados para la ciudadanía. Así, facilita el control ciudadano sobre los gerentes públicos y aumenta la posibilidad de construir confianza en la Administración. Una segunda característica del PI es la difusión de resultados, con el fin de facilitar la rendición de cuentas y el intercambio de ideas entre la ciudadanía y la Administración. El propósito es democratizar la información sobre los bienes y servicios que entrega la administración y las transformaciones sociales a las que apunta, para facilitar la apertura de espacios de discusión entre la Administración y la ciudadanía en relación con las decisiones presupuestales, que afectan a todos los ciudadanos.

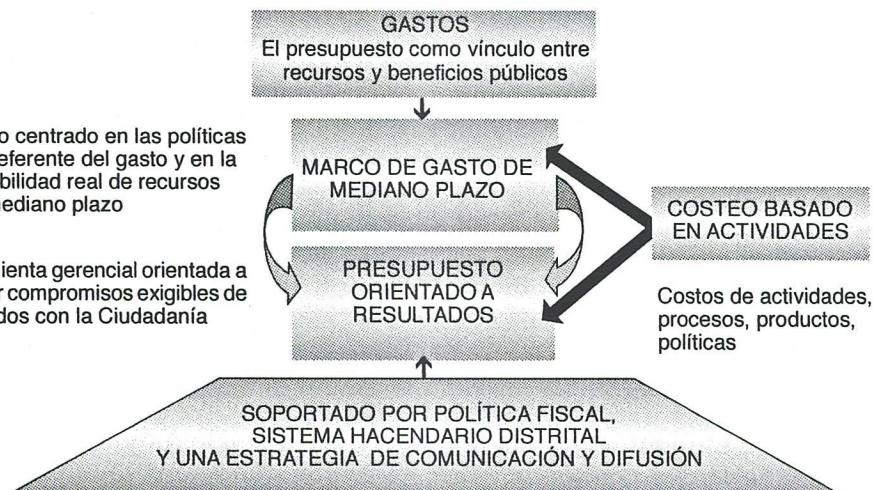
En tercer lugar, el PI involucra el desarrollo de procesos de asignación de gasto que consultan los resultados alcanzados y esperados, así como el efecto fiscal del gasto presente de inversión sobre el gasto en el mediano plazo (de operación y mantenimiento). El propósito es lograr que los gastos de funcionamiento e inversión estén sujetos al análisis de los bienes y servicios que proveen las entidades. Con el fin de mantener una perspectiva de mediano plazo, los procesos de planeación y de formulación presupuestal deben unificarse en torno a las políticas y a contratos creíbles de asignación de recursos públicos a prioridades estratégicas, garantizando la disciplina fiscal; es decir, que el presupuesto debe ser entendido como una herramienta de política fundamental para la planeación.

Por último, el PI se constituye en una herramienta de planeación estratégica donde la toma de decisiones de asignación de recursos en una vigencia se convierte en el referente para alcanzar en el futuro los objetivos propuestos. De esta manera los gerentes públicos vinculan sus procesos de planeación y presupuestación como parte integral de la gerencia de sus recursos.

Con estas características en mente, la Administración Mockus (2001 - 2003) definió el Presupuesto Inteligente como la "Implementación y sistematización del presupuesto por resultados en las entidades centrales, descentralizadas y locales, (el) diseño y desarrollo de un sistema de contabilidad de costos, (y la) estructuración del marco de gasto de mediano plazo de las inversiones públicas²"

²Decreto 440 del 2001, Plan de Desarrollo "BOGOTÁ para VIVIR todos del mismo lado", Objetivo Gestión Pública Admirable, proyecto prioritario del Programa Administración a la Medida.

Figura 1. Componentes del Sistema de Presupuestación Inteligente



Como se señaló atrás, los componentes del Sistema de Presupuestación Inteligente son el Presupuesto Orientado a Resultados–POR, el Marco de Gasto de Mediano Plazo–MGMP y el Sistema de Costeo Basado en Actividades–Sistema ABC (Figura 1). Es mediante la integración de estos tres componentes que se cierra el ciclo de gerencia de los recursos públicos, en un proceso que articula la planeación, la presupuestación, la acción estatal y la evaluación en términos de resultados, bajo un referente de políticas y gasto de mediano plazo, a partir de una mayor certidumbre sobre los recursos disponibles en el tiempo y los recursos necesarios para obtener los beneficios sociales esperados.

A. Presupuesto Orientado a Resultados – POR

La crisis económica mundial en la década de los ochenta fue fundamentalmente una crisis del Estado. La desaceleración de la economía mundial, la caída en las tasas de crecimiento y en los ingresos per-cápita, el crecimiento de la deuda externa, la hiperinflación y el aumento en la pobreza y la desigualdad, fueron las consecuencias de la "caída del Estado social burocrático"³. Esta radicó en una crisis fiscal del Estado, reflejada en déficit elevados, en un malestar en la modalidad de intervención estatal que demostró ser ineficiente en la provisión de servicios sociales y en una crisis en la forma burocrática en que se administraba el Estado, que adquirió un tamaño considerable y llegó a ser poco funcional: "El Estado ya no era un agente de desarrollo, sino un obstáculo para él"⁴.

Con el fin de superar esta crisis del Estado y lograr la macroestabilización de las economías, los gobiernos emprendieron reformas estatales que apuntaron a su modernización.

³Bresser, Luiz Carlos; "Reforma estatal en los noventa: lógica y mecanismos de control", en *Hacia el Rediseño del Estado*, Gandour, Miguel y Mejía, Luis Bernardo, Compiladores. Ed. Tercer Mundo Editores, Bogotá D.C., Colombia. 1999, Pág.6

⁴Bresser, 1999. Op.Cit., Pág. 11

En una primera etapa, las reformas fueron encaminadas hacia la solución del problema político-económico relacionado con el tamaño del Estado; es decir, las reformas buscaban establecer límites a la acción estatal y, disminuir el grado de regulación que el Estado ejercía sobre la actuación privada, y convertirse en el promotor de la competitividad en un contexto económico internacional mucho más abierto.

El segundo grupo de reformas se centró en dar solución a aspectos económico-administrativos concernientes con la recuperación de la gobernabilidad. En este aspecto, se implementaron cambios para hacer que las decisiones del Estado fueran más eficientes tanto en el ámbito financiero, para superar las crisis fiscales y alcanzar la sostenibilidad de las finanzas públicas, como en el administrativo, para mejorar la eficiencia y efectividad de las políticas públicas. Simultáneamente, se hizo evidente que la modernización del Estado precisaba un cambio en la orientación de la administración pública: de una burocrática hacia una administración pública gerencial. Este nuevo enfoque de la administración pública se caracterizó, entre otras, por una orientación a resultados y al ciudadano. "Una gestión pública orientada a resultados hace referencia al sistema en que un gobierno (ambas ramas, la ejecutiva y la legislativa) enfoca sus decisiones y actividades hacia resultados. Esto permite a los gobiernos maximizar la calidad de los servicios y programas entregados a la comunidad y desarrollar formas apropiadas de medir sus beneficios"⁵.

En el pasado los gobiernos se enfocaban en proveer información sobre ingresos y gastos y sobre la cantidad y el tipo de actividades que realizaban. La orientación a resultados surgió de la necesidad de entregar mejor información al ciudadano sobre el uso de los recursos públicos, no sólo en términos de cuánto se dispone y cuánto se gasta, sino también en qué actividades, qué productos entrega y cuáles son los impactos que genera en la comunidad.

Con la orientación a resultados se pretende avanzar en la transparencia de la gestión estatal, promoviendo la responsabilidad en el diseño de las políticas e incentivando una mayor y más responsable rendición de cuentas (accountability) por parte de los gerentes públicos. Además, permite una mejor coordinación entre la planeación estratégica y las prioridades de política, de tal forma que los resultados de la gestión respondan a criterios legítimos de priorización. Finalmente, incentiva la eficiencia y efectividad del gasto, contribuyendo al fortalecimiento y la sostenibilidad de las finanzas públicas. "Hablar de una gestión pública orientada a resultados supone que los resultados se obtengan a costos financieros y de transacción razonables, que respondan a criterios legítimos de priorización sin socavar la estabilidad fiscal. También supone la existencia de una articulación estrecha entre el presupuesto, la planeación y la evaluación"⁶.

Han existido diferencias en la forma de construcción de los modelos de gobierno orientados a resultados en los diferentes países; sin embargo, hay cuatro elementos

⁵Liner, Blaine; Hatry, Harry; Vinson, Elisa; Allen, Ryan; Dusenbury, Pat; Bryant, Scott; Snell Ron; "Making results-based state government work". The Urban Institute, Washington D.C., 2001, Pág 1.

⁶Gandour, Miguel; Gómez, Gloria; González, Carolina; "Disciplina Fiscal, Priorización Estratégica y Eficiencia Técnica en las Instituciones del Gasto", en *Planeación Urbana e Instituciones Presupuestales*, Misión de Reforma Institucional de Bogotá, Fainboim, Israel, Gandour, Miguel y Uribe, María Camila, Editores, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Editorial Alfaomega S.A., Bogotá D.C., 2000, Pág. 3

fundamentales que son comunes. En primer lugar, el uso de formas contractuales en las cuales se hacen específicas las prioridades de política, los objetivos de las organizaciones y los bienes y servicios que entregan, dentro del proceso de asignación de recursos. En segundo lugar, la búsqueda de un balance entre la flexibilidad en el uso de los recursos y la responsabilidad por resultados, sumado a un esquema de incentivos para alcanzarlos. En tercer lugar, los modelos procuran que la distribución de responsabilidades esté acorde con la forma en que está distribuida la información, es decir, que los diseños organizacionales tengan en cuenta las asimetrías de información. Por esto, se ha presentado una tendencia a la descentralización del manejo de las operaciones hacia las agencias ejecutoras y un fortalecimiento por parte del centro de su capacidad de diseño de políticas y seguimiento de resultados. Por último, la necesidad de contar con mecanismos de rendición de cuentas, mediante los cuales los gerentes públicos estén sometidos a evaluaciones por parte de la ciudadanía y del gobierno.

Un modelo de gobierno orientado a resultados requiere de un entorno en el cual las acciones de las diferentes entidades públicas adquieran coherencia, respondan a prioridades y sean eficientes en la provisión de bienes y servicios. "Entre las instituciones necesarias para consolidar un entorno propicio para el logro de resultados por parte de las organizaciones públicas, sobresalen las instituciones presupuestales"⁷.

Australia y Nueva Zelanda fueron los primeros países en tomar al presupuesto como el impulsador de la reforma estatal y como mecanismo para orientar a resultados la gestión pública. Los beneficios alcanzados por la implementación de esta medida estuvieron dados en términos de un fortalecimiento financiero, una integración más fuerte entre los procesos de diseño de políticas, planeación, presupuestación y evaluación, y una mayor eficiencia y efectividad del gasto.

La Administración de Bogotá D.C. y la Secretaría de Hacienda Distrital, a partir del año 2000, emprendieron la tarea de jalonar la orientación a resultados de la gestión pública desde el presupuesto, a través del cambio en la forma en que se toman las decisiones de asignación de recursos y el diseño de herramientas de información que permitan mejorar la sostenibilidad financiera de la ciudad.

El POR es una herramienta gerencial que estructura el presupuesto (gastos de inversión y funcionamiento) en términos de resultados. Es más que un sistema de clasificación de los recursos presupuestales, es un sistema que orienta a resultados el proceso de asignación de recursos de tal manera que la información de los gastos de funcionamiento e inversión se subordina al análisis de los bienes y servicios que proveen las entidades.

Las normas que rigen el gasto público en Colombia y en el Distrito Capital se basan en estructuras presupuestales enfocadas hacia el gasto y las compras estatales, propiciando un control central sobre los insumos antes de ser utilizados. Estas normas diferencian entre

⁷Gandour, otros; 2000. Op.Cit., Pág. 4.

presupuesto de funcionamiento, en el que los recursos se asignan por líneas de gasto (gastos de personal y generales) con base en el gasto pasado, sin importar el valor agregado que produzcan; y **presupuesto de inversión**, donde la clasificación es por objetos de gasto (construcción, mantenimiento o dotación), que ignoran la contribución de la entidad en la entrega de bienes y servicios; desde esta perspectiva, pareciera que sólo las entidades que invierten, entregan bienes y servicios a la ciudad.

Con el POR, la información de recursos presupuestales (inversión y funcionamiento) responde a los bienes y servicios que entregan las entidades y los beneficios que obtiene la ciudad y de esta manera se orienta a resultados el ciclo de gerencia de recursos. Al integrar la inversión y el funcionamiento alrededor de productos⁸, es posible llevar a cabo la planeación del gasto teniendo en cuenta todos los recursos de la entidad. De esta forma, el POR hace también explícito el valor agregado que los servidores públicos le imprimen a la gestión de sus entidades en la entrega de bienes y servicios, reflejando el valor público que crea cada entidad.

Por otra parte, el POR integra la planeación, la presupuestación, la ejecución y la evaluación en términos de un lenguaje común: los resultados. Es una herramienta de planeación estratégica, dado que articula la misión, visión, objetivos y estrategias de las entidades, y orienta la gestión de éstas a compromisos de corto, mediano y largo plazo. Como herramienta presupuestal ofrece información para la toma de decisiones de asignación de recursos y establece un vínculo explícito con las prioridades de la Administración, convirtiéndose en una importante herramienta gerencial. "Los Presupuestos Orientados a Resultados cambian la cultura de la toma de decisiones, introduciendo ejercicios estratégicos y pensamientos basados en resultados, que disciplinan el proceso de toma de decisiones y la gerencia de los recursos"⁹. En cuanto a la ejecución, integra la totalidad de los recursos del Distrito y, a su vez, orienta los procesos de las entidades hacia los productos. Así mismo, es un instrumento que facilita la evaluación, pues ofrece información de eficacia¹⁰, eficiencia¹¹ y efectividad¹² de la gestión de la Administración y retroalimenta el ciclo de la gerencia de recursos a partir de los resultados alcanzados.

El POR permite comprometer a los gerentes públicos con los ciudadanos en la entrega de unos bienes y servicios y al logro de unos beneficios (efectos e impactos) económicos y sociales; y establece medidas de desempeño para la gestión de las entidades. En él se establecen prioridades, se asignan recursos a los bienes y servicios entregados, se asumen compromisos de resultados, se definen indicadores y metas en términos de cantidad, calidad y oportunidad para los productos, y de efectos e impactos para los objetivos. Así pues, con base en la información que ofrece, se pueden realizar evaluaciones sistemáticas, no sólo de los resultados alcanzados, sino también de los recursos que dichos resultados

⁸Se entiende por producto el bien o servicio que una entidad entrega a un tercero.

⁹Liner, otros; 2001. Op.Cit., Pág 11.

¹⁰Capacidad de lograr las metas propuestas en la entrega de bienes y servicios (productos) de acuerdo a la programación inicial. En general se obtiene comparando lo que realmente se alcanzó frente a lo programado.

¹¹Capacidad administrativa de producir el máximo de resultados con el mínimo de recursos, energía y tiempo. El análisis de eficiencia en el POR se realiza a través de la comparación entre el logro en términos de metas físicas y los recursos presupuestales efectivamente girados.

¹²En el POR se la define como la capacidad de la Administración para lograr las transformaciones propuestas en la sociedad, mediante la entrega de bienes y servicios.

comprometieron. En este sentido, puede entenderse como un acuerdo público que promueve la eficiencia, la eficacia y la efectividad en el uso de los recursos.

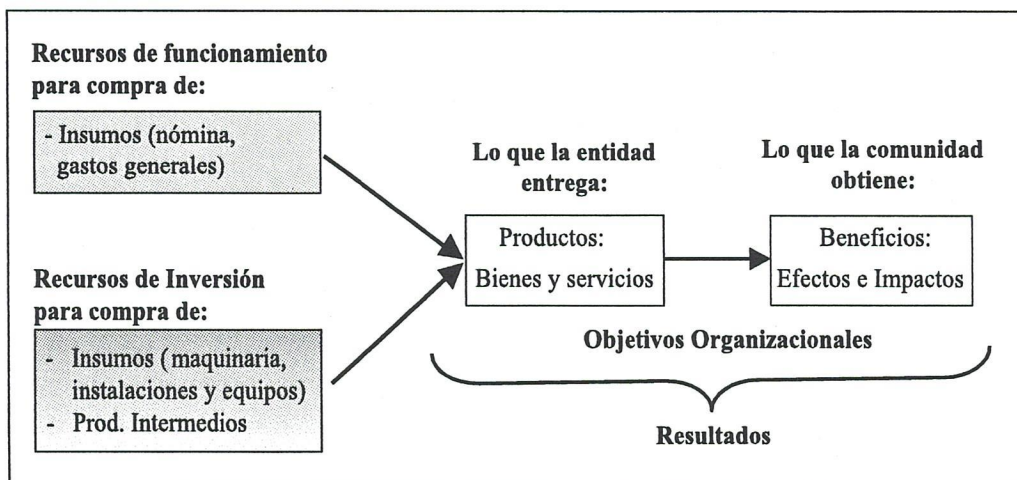
De acuerdo con lo anterior, el alcance del POR se extiende a tres niveles:

- **Como herramienta de control social:** establece un lenguaje presupuestal orientado al ciudadano, que permite identificar los productos que entrega la Administración con los dineros que recibe y los beneficios e impactos sociales a los cuales apunta.
- **Como procedimiento de asignación:** asigna los recursos (inversión y funcionamiento) a los bienes y servicios que ofrece la Administración, de acuerdo a las políticas previamente establecidas y a los resultados logrados en desarrollo de dichas políticas.
- **Como herramienta gerencial:** Integra el proceso presupuestal al proceso de planeación, permitiendo el establecimiento de compromisos de resultados de los gerentes públicos con respecto a las políticas públicas.

1. Información que Ofrece el POR

Adicional a la información de insumos y compras estatales, el POR recoge tres categorías de resultados: productos, efectos e impactos. Los efectos e impactos se agrupan como medidas de cumplimiento de los objetivos y los productos se contabilizan en términos de cantidad, calidad y oportunidad de entrega.

Figura 2, Información que ofrece el POR



Como proceso estratégico de asignación de recursos al interior de las entidades, el POR parte de la misión y visión de las entidades, que definen el marco y orientación de mediano y largo plazo. Este entorno de planeación se concreta en los objetivos organizacionales de las entidades, que se definen en términos de los beneficios (efectos) y transformaciones (impactos) que esperan generar en la comunidad. Los compromisos en este nivel de resultados

se miden con indicadores de efecto¹³ y/o impacto¹⁴ y sus respectivas metas. En el POR estos beneficios y transformaciones se clasifican dentro de la entidad que contribuye en mayor medida en su logro (p. ej. la Secretaría de Tránsito y Transporte incluye la reducción en el tiempo de desplazamiento en la ciudad como uno de sus indicadores, no obstante en su logro intervenga también el Instituto Distrital de Desarrollo Urbano, IDU)¹⁵.

Para dar cumplimiento a sus objetivos, las entidades definen sus estrategias, que se concretan en el conjunto de productos, definidos como los bienes y servicios que entregan a terceros¹⁶. Los compromisos de cada entidad en la entrega de productos se miden con indicadores de cantidad, calidad y oportunidad, y sus respectivas metas.

La entrega de productos requiere de los recursos totales con que cuenta la entidad respectiva y compromete la totalidad de los gastos de funcionamiento y/o inversión. El monto de recursos por producto se identifica con el apoyo de los sistemas de costeo vigentes¹⁷. Una vez se disponga de sistemas de costeo por actividades en las entidades, será posible disponer de información más ajustada para determinar las necesidades presupuestales por productos.

La identificación de los objetivos, los productos y los recursos necesarios para la entrega de estos últimos, permite en el tiempo elaborar un mapa de los resultados de la entidad a través de las vigencias. Esto es posible dado que, además de la información presupuestal para la vigencia que se está programando, el presupuesto provee información de resultados sobre la vigencia en curso y la vigencia anterior. Además, el sistema de información del POR permite consultar la historia completa de la entidad.

Desde la perspectiva de las entidades rectoras del presupuesto (Secretaría de Hacienda Distrital- SHD y Departamento Administrativo de Planeación Distrital – DAPD), el proceso anual de asignación de recursos a resultados parte de la identificación y/o revisión de las políticas vigentes con el fin de establecer el referente plurianual que direcciona el gasto anual del Distrito. Los acuerdos sobre las políticas vigentes y las nuevas políticas a implementar, son la variable determinante para el establecimiento de las cuotas presupuestales y la determinación de los compromisos de resultados. Los referentes globales de recursos le permiten a las entidades identificar el nivel de resultados a los que se pueden comprometer.

¹³El efecto es el resultado que ha ocurrido fuera de la entidad. El beneficio directo alcanzado por el usuario del bien o servicio. Ejs. una variación en la violencia, en el consumo de alcohol, en la salud, en la educación, en las condiciones de habitabilidad, en el nivel de nutrición, entre otros.

¹⁴El impacto es la transformación alcanzada en la sociedad. Para alcanzar un impacto usualmente intervienen múltiples resultados. Ejs. cambio en las actitudes ciudadanas, en los comportamientos, entre otros.

¹⁵Es importante aclarar que, en la medida en que los efectos e impactos son usualmente resultados a nivel de la administración como un todo y generan externalidades, miden compromisos de la Administración y no de la entidad específica que los ha incluido en su POR

¹⁶Sólo aquellos bienes o servicios que la Entidad produce directamente y/o con el apoyo de las inversiones que realiza y se entregan a un tercero, se clasifican en el POR como productos. Ejs. el servicio educativo, las atenciones en salud, los eventos deportivos y recreativos, el servicio de gestión de ingresos, entre otros.

¹⁷El POR incluyó desde sus inicios una propuesta de identificación y asignación de los recursos de inversión y funcionamiento a productos, siguiendo procedimientos de costeo por **Centros de Costos**. En la actualidad está en desarrollo el Sistema de Costeo Basado en Actividades (ABC) que le ofrecerá al POR información más precisa sobre los recursos presupuestales que compromete cada producto.

La planeación y la presupuestación del Distrito se articulan en este punto, mediante el establecimiento de compromisos de resultados con la ciudad a partir de un monto de recursos.

2. Contraste entre la Información que Ofrece el Presupuesto de Gastos (tradicional) y el Presupuesto Orientado a Resultados

En esta sección se ilustra la diferencia entre la información que ofrece el Presupuesto centrado en los gastos y las compras estatales y el Presupuesto Orientado a Resultados, tomando como ejemplo a la Secretaría de Educación del Distrito – SED. En el Presupuesto de gastos y compras estatales de la SED encontramos esta información de la programación definitiva del 2003:

CATEGORÍA	PRESUPUESTO PROGRAMADO (\$)
Gastos de Funcionamiento	36.373.493.681
Servicios personales	22.081.748.729
Gastos generales	7.627.584.600
Aportes patronales	6.664.160.352
Gastos de Inversión	978.402.223.503
Productividad	255.000.000
Justicia social	29.797.000.000
Educación	944.099.920.703
Gestión pública admirable	4.250.302.800

En el Presupuesto Orientado a Resultados la información anterior se estructura de la siguiente manera:

PRODUCTOS	INVERSIÓN DIRECTA (\$)	FUNCIONAMIENTO (\$)	TOTAL (\$)	METAS (\$)
Prestación del servicio educativo -Número de cupos creados en el sistema educativo oficial durante el período	930.367.496.220	34.251.464.060	964.618.960.280	58.464 cupos
Prestación del servicio de bibliotecas -Número de usuarios de la red distrital de bibliotecas	5.600.000.000	917.703.246	6.517.703.246	3.000.000 de usuarios
Apoyos especiales a estudiantes -Número de niños atendidos diariamente con refrigerios -Número de niños atendidos con rutas de transporte	42.288.584.000	1.204.326.376	43.492.910.376	154.606 niños 26.659 niños

3. Beneficios del POR

Con base en lo señalado anteriormente, se pueden mencionar los siguientes beneficios del POR:

- Refleja el valor agregado que los servidores públicos le imprimen a la gestión de sus entidades en la entrega de bienes y servicios, e incentiva a las entidades a asumir retos en términos de los beneficios que recibe la ciudad.
- Cambia la cultura de la toma de decisiones, al integrar la planeación, la presupuestación y la evaluación en términos de un lenguaje común, los resultados.
- Genera mayor transparencia en la toma de decisiones, al ofrecer información clara sobre los resultados esperados y los recursos totales comprometidos. Así mismo, facilita el proceso de rendición de cuentas y aumenta la confianza de los ciudadanos en las instituciones y en la gestión pública.
- Permite determinar los efectos que las restricciones de recursos ejercen sobre la entrega de bienes y servicios y el logro de beneficios sociales.
- Dado que los resultados apoyan la priorización del gasto, permite que el presupuesto se convierta en un incentivo a la eficiencia, y la efectividad.

B. Marco de Gasto de Mediano Plazo-MGMP¹⁸

El MGMP es en esencia un proceso estratégico de toma de decisiones de política que orienta el proceso presupuestal a las prioridades gubernamentales de mediano y largo plazo, articulando la planeación y la presupuestación en un proceso integral, continuo y permanente. Forma parte del proceso de priorización durante la formulación de un Plan de Desarrollo, del proceso de toma de decisiones durante la programación del presupuesto y del proceso de evaluación durante la retroalimentación de las políticas con los resultados.

Mediante el MGMP se obliga a la administración a asumir compromisos realistas medidos en términos de beneficios para la ciudad, acordes con los recursos necesarios y disponibles en el mediano plazo. La credibilidad de estos compromisos depende, en gran parte, de la predictibilidad de la financiación de las políticas y de la capacidad de las organizaciones públicas para producir resultados eficientemente de acuerdo al horizonte de planeación.

1. Elementos del MGMP

Los elementos que constituyen un Marco de Gasto de Mediano Plazo son:

- Un techo de recursos "de arriba hacia abajo"¹⁹ consistente con la estabilidad macroeconómica y las prioridades de política generales (recursos disponibles).
- Estimaciones "de abajo hacia arriba"²⁰ del costo actual y en el mediano plazo de las

¹⁸Para un mayor detalle sobre este componente véase: Muñoz, Andrés; "Marco de Gasto de Mediano Plazo", 2003, que hace parte de esta publicación.

¹⁹Definición por parte de las entidades rectoras de la planeación y la presupuestación sobre los techos indicativos de recursos globales a partir de un acuerdo de alto nivel sobre las políticas y una estimación de ingresos, gastos y déficit, consistentes con la situación macroeconómica actual y proyectada.

²⁰Ejercicio realizado desde las entidades de identificación de los bienes y servicios a entregar a partir de los beneficios que esperan producir y el costo de actividades y proyectos, y sus proyecciones de mediano plazo.

- políticas existentes determinadas por las entidades ejecutoras (necesidades reales).
- Un proceso iterativo de toma de decisiones que concilia dichos costos con los recursos disponibles y permite tomar decisiones sobre políticas nuevas (acuerdo público de resultados).

Tomando como referente los elementos anteriores, un Marco de Gasto de Mediano Plazo, visto como un proceso estratégico de toma de decisiones de política y asignación de recursos que asegure la disciplina fiscal en el mediano y largo plazo y la sostenibilidad de las políticas, involucraría los siguientes pasos generales en el Distrito Capital:

- Determinación de la Política Presupuestal durante la formulación del Plan de Desarrollo, y establecimiento de las Cuotas Plurianuales Preliminares. En los años siguientes a la formulación del Plan, el proceso inicia con la revisión de las cuotas y la discusión y aprobación de las nuevas iniciativas de política. Este proceso culmina con el Documento de lineamientos de MGMP, en el que se anuncian las cuotas plurianuales preliminares y los ahorros esperados, a los secretarios y directores.
- Desarrollo de estrategias dentro de las entidades en el contexto de lo expresado en la parte general del Plan de Desarrollo. Este proceso culmina con los Planes Estratégicos de las entidades para el período de gobierno y la adopción del Plan de Desarrollo (esta vez sustentado en los lineamientos de gasto del MGMP). En los años siguientes a la formulación del Plan se centraría en las nuevas estrategias y ahorros potenciales, donde se espera que los cambios sean en el margen. Es en esta fase estratégica que se inicia la articulación entre el POR y el MGMP.
- Fase de integración de la planeación con la presupuestación. Inicia con el análisis de los ingresos y ajustes en las cuotas totales (plurianuales). Tomando como referente las cuotas, se analizan las políticas vigentes y las nuevas decisiones estratégicas²¹ y se llega a una conciliación de iniciativas de gasto que culmina con la propuesta de presupuesto y su trámite regular ante el Concejo hasta su aprobación. Este proceso se adelanta desde la perspectiva del POR y de esta manera, el presupuesto contendría el detalle necesario para la vigencia en estudio. Además, incluiría la propuesta plurianual sectorial (o poblacional) y por entidad, que le daría direccionalidad a la propuesta anual dentro de un contexto de varios años. Cada año se deben explicar los cambios en la propuesta plurianual y cómo los cambios en las cuotas plurianuales (así sean en el margen) afectan los resultados planeados.

²¹Se revisan todas las decisiones que se tomen después de actualizar los costos de las políticas vigentes y que tengan como fin ajustarse a los desarrollos inevitables necesarios para mantener el mismo nivel y forma de producir bienes y servicios (por razones económicas y técnicas). Estos ajustes se hacen por políticas y por entidad.

2. Beneficios del MGMP

Entre los beneficios más importantes de un MGMP, la literatura sobre este tema menciona:

- Aumenta la sostenibilidad y certidumbre de las finanzas distritales. En la medida en que el presupuesto anual se enmarca en un análisis plurianual, es posible:
 - Identificar la disponibilidad real de recursos en un contexto de mediano plazo y por lo tanto cada sector y cada entidad o empresa estatal puede expresar en el ejercicio anual de presupuesto sus necesidades futuras y las consecuencias de las decisiones alternativas de inversión actuales sobre el gasto futuro. Con esto, el mantenimiento de la infraestructura física y el capital humano se expone en perspectiva, respecto a la sostenibilidad de dicho capital y a las posibilidades futuras de crecimiento.
 - Ofrecer una mayor predictibilidad de los fondos a través de mejores estimaciones de asignación y techos presupuestales más creíbles²². Se busca entregar más certidumbre a los gerentes públicos, de forma que se promueva la planeación y una mejor gestión en el ámbito sectorial. Esta mayor certidumbre influye directamente en la eficiencia en el uso de los recursos, pues las entidades están en capacidad de orientar su gasto hacia la generación sostenible de resultados.
- Mejora la asignación de recursos inter e intrasectorial (o por otras categorías de definición o asignación de políticas, p. ej. poblacionales) al disciplinar la toma de decisiones de gasto actual, reflejando sus implicaciones futuras en términos de costo–beneficio para la ciudad. Así mismo, hace explícito el compromiso del Gobierno con ciertas prioridades, a través de las asignaciones indicativas de mediano plazo.
- Facilita el equilibrio entre continuidad y cambio. La presencia de un enfoque de mediano plazo en cuanto a ingresos y gastos tiene también el efecto positivo de facilitar la comparación y análisis de las prioridades (resultados y sus metas) de una nueva administración con las prioridades existentes, es decir, de examinar, en un horizonte de tiempo suficientemente amplio, tanto los beneficios como los costos de las diferentes alternativas de desarrollo económico y social, con el fin de avanzar hacia las alternativas más costo-eficientes en el distrito.
- Su implementación debe generar beneficios en el nivel político, el nivel presupuestal y la eficiencia de las entidades y sectores. En el primer nivel, evidencia lo que se puede y lo que se va a realizar en el mediano plazo; en el segundo, vincula estratégicamente el presupuesto a la toma de decisiones de políticas; y en el tercero, incrementa la predecibilidad de las políticas y los recursos, lo cual permite a las entidades aumentar su eficiencia en el uso de los recursos disponibles en el tiempo y tomar las decisiones estratégicas que conduzcan al logro de los resultados deseados.
- Lo anterior se verá reflejado en una mayor capacidad de las entidades para alcanzar los resultados deseados, una mejor integración entre la planeación y el proceso

²²Las cifras proyectadas o estimadas del gasto no son apropiaciones o derechos en el sentido tradicional del presupuesto. Son cifras indicativas, pero discutidas públicamente, que pueden ser reajustadas cada año.

presupuestal, una asignación de recursos entre los sectores más acorde con las prioridades de la Administración y una mayor eficiencia en el gasto y en la efectividad por parte de las entidades.

C. Sistema de Costeo Basado en Actividades – Sistema ABC²³

Asignar recursos a resultados requiere de un procedimiento regular de costeo, que suministre información acerca de todos los recursos necesarios para proveer a la ciudad de bienes y servicios y que ofrezca información sobre los recursos presupuestales requeridos y consumidos en la entrega de bienes y servicios.

Para el Distrito se seleccionó el sistema de Costeo Basado en Actividades, teniendo en cuenta sus ventajas como herramienta de apoyo en la toma de decisiones a partir de la determinación del costo real de las actividades, bienes y servicios, en la promoción de una “cultura de costos” al interior del gobierno y en la ayuda a la transformación institucional que requiere una gestión pública orientada a resultados.

El Sistema ABC (por sus siglas en inglés) se constituye en un instrumento de gestión que posibilita al administrador la toma de decisiones frente a los procesos y actividades en términos de los recursos consumidos para la generación de bienes y/o servicios. Es otro componente fundamental del PI, que busca suministrar información precisa, completa y transparente sobre todos los recursos necesarios en que incurre el Distrito para proveer a la ciudad de bienes y servicios. Adicional a su utilidad en la gerencia y el desempeño eficiente de las entidades, este sistema permitirá conocer el costo de mediano plazo de programas y políticas sectoriales y de esta manera brindará apoyo al proceso presupuestal.

1. Información que Ofrece el Sistema de Costeo Basado en Actividades (ABC)

Mientras los sistemas contables de costos sólo permiten el costeo aproximado a nivel de productos y en términos de estructuras organizacionales verticales (centros de costos), el sistema ABC permite costear procesos transversales. Mediante el sistema ABC se identifican los procesos, subprocesos y actividades necesarias para prestar los servicios en la entidad y su asignación a estos. De esta manera el Sistema ABC integra un sistema gerencial, donde es posible medir el valor agregado de las entidades en cada uno de los procesos que adelantan para entregar bienes y servicios a la comunidad. Por esta razón, si bien el Sistema ABC es una herramienta para el Presupuesto Orientado a Resultados y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, su alcance va más allá como herramienta gerencial de toma de decisiones al interior de las entidades.

Mediante el costeo basado en actividades los costos se asignan a los bienes y servicios con base en el consumo de actividades. El sistema parte de la noción de procesos, donde los recursos de una entidad se consumen durante el desarrollo de las actividades adelantadas como parte de los procesos de generación de bienes y servicios en la entidad.

Los objetos de costeo se pueden establecer en diferentes niveles, pero los recursos se imputan al nivel más detallado que se seleccione. En este caso el primer nivel de costeo es la actividad y estos

²³ Un mayor detalle sobre este componente puede consultarse en: Jara, otros; 2003, Op. Cit.

costos se imputarán a su vez a los procesos asociados a la entrega de bienes y servicios y a los productos.

La medición de los recursos consumidos se realiza a través de indicadores o inductores de costos, que miden la causalidad entre el recurso que se está consumiendo y la actividad que lo recibe. "... La distribución de costos se fundamenta en la definición de tres elementos básicos, cómo se distribuye, a quién y por cuanto, en otras palabras, el cómo es el inductor, a quién, son quienes reciben los costos y por cuánto es el valor con que recibe costos el centro o la actividad"²⁴.

2. Beneficios del ABC

El sistema de costeo ABC genera entre otros los siguientes beneficios:

- Permite mayor precisión en la asignación de los costos indirectos a las actividades, procesos, productos y/o servicios.
- Como herramienta gerencial, facilita la identificación de actividades estratégicas, misionales y de apoyo, así como la duplicidad e ineficiencia de algunas actividades.
- Posibilita la medición del costo real de las actividades, bienes y/o servicios generados por los diferentes centros de responsabilidad y las entidades públicas distritales, como mecanismo gerencial para una adecuada toma de decisiones.
- Sirve como punto de referencia para determinar la eficiencia de la administración pública en desarrollo de sus actividades y en la entrega de bienes y servicios.
- Visualiza a las entidades como una serie de procesos generadores de valor, incluyendo la totalidad de los recursos consumidos para el desarrollo de su cometido estatal. De esta manera, genera un cambio de cultura en la administración de los recursos, al costear siguiendo la cadena productiva.
- Apoya al Presupuesto Inteligente en la toma de decisiones de asignación de recursos, ofreciéndole información sobre el costo de proveer los bienes o servicios.

III. AVANCES DEL PRESUPUESTO INTELIGENTE EN BOGOTÁ D.C.²⁵

Durante la última década, en Bogotá se han creado las condiciones para el establecimiento de una gestión pública orientada a resultados: Las Administraciones han desarrollado una visión de ciudad compartida y una mayor capacidad para proveer bienes y servicios, se ha generado una mayor demanda por resultados al interior del gobierno y se ha presentado un mayor uso de mecanismos de control de la gestión pública. Estos y otros factores tales como la necesidad de alcanzar la estabilidad de las finanzas distritales, promover el crecimiento sostenido de la ciudad y elevar la calidad de vida de los ciudadanos, han motivado a la Administración Distrital a avanzar en el diseño e implementación de los arreglos institucionales necesarios para orientar la gestión pública a resultados.

²⁴ Jara, otros, 2003, Op. Cit.

²⁵ Este documento se centra en los avances del POR y el MGMP.

Como elemento orientador a resultados de la gestión Distrital se diseñó el Presupuesto Inteligente a partir del trabajo de diagnóstico y diseño del Presupuesto Orientado a Resultados - POR realizado por la Misión Institucional del Distrito Capital durante el 2000²⁶ y recogiendo los avances en la conceptualización y operación del POR como herramienta gerencial para las entidades realizados en el marco del Proyecto de Modernización durante el 2001²⁷. El Presupuesto Inteligente se implementa en el Distrito a partir del 2001 a través de tres proyectos: el primero, denominado también Presupuesto Inteligente, se ocupa de los componentes del POR y el MGMP; el segundo tiene como objetivo el Diseño e Implantación de un Sistema de Costeo por Productos como herramienta del Presupuesto Inteligente²⁸; y el tercero consiste en el desarrollo del Sistema Hacendario Distrital, que ofrece el soporte tecnológico y de comunicaciones al Presupuesto Inteligente.

A. Objetivos

Los objetivos del Presupuesto Inteligente se formularon en términos de las transformaciones gerenciales esperadas como resultado de la implementación de los cambios institucionales y organizacionales impulsados por el proyecto²⁹:

Objetivo General: Cambiar la forma en que el Distrito toma las decisiones de asignación de recursos de tal manera que:

- Oriente la asignación a obtener mejores resultados con el mínimo de recursos.
- Involucre el gasto futuro necesario para asegurar la sostenibilidad de los resultados.
- Involucre a la ciudadanía como un interlocutor válido en la toma de decisiones de asignación de recursos.

Objetivo Específico 1: Lograr que el proceso de asignación de recursos se adelante consultando en forma sistemática y oportuna los resultados de la gestión pública.

Objetivo Específico 2: Lograr que los efectos fiscales del gasto público en el mediano plazo sean un referente para la asignación de recursos en cada vigencia.

Objetivo Específico 3: Ofrecer a la ciudadanía información clara, veraz y oportuna sobre los resultados de la administración, de tal manera que cuente con herramientas para actuar como un interlocutor válido dentro de la toma de decisiones y ejercer el control sobre los recursos públicos.

Objetivo Específico 4: Proveer a las localidades de herramientas de información de resultados para avanzar en la orientación a resultados de la gestión local y apoyar la toma de decisiones de asignación de recursos.

²⁶Misión de Reforma Institucional del Distrito Capital, liderada por Israel Fainboim Yaker.

²⁷ Proyecto de Modernización, liderado por Miguel Gandour.

²⁸ Dada la orientación hacia el análisis de procesos y actividades al interior de las entidades y su alcance, que supera el proceso presupuestal, se optó por desarrollar el Sistema de Costeo como un proyecto de inversión gerenciado en forma independiente.

²⁹ Reformulación del Proyecto Presupuesto Inteligente a junio de 2003. Secretaría de Hacienda Distrital.

B. Proceso de Diseño e Implementación

El procedimiento de diseño e implementación aprobado por la Secretaría de Hacienda se centró en los siguientes pasos, aplicables a cada uno de los desarrollos específicos del Presupuesto Inteligente:

- Diseño conceptual y operativo por parte de un equipo de consultores y su aprobación por el más alto nivel de la organización (Despacho de la Secretaría de Hacienda y equipo directivo de la Dirección Distrital de Presupuesto).
- Prueba de operación (prototipo operando) por parte del equipo de consultores, con el fin de garantizar la viabilidad de sus propuestas.
- Implementación, donde la responsabilidad del proyecto se centra en el acompañamiento al área responsable en la Secretaría de Hacienda Distrital (Dirección Distrital de Presupuesto) en la operación inicial de las herramientas y en el proceso de institucionalización de las mismas.

Se acordó que la Dirección Distrital de Presupuesto – DDP operaría dentro de los arreglos vigentes durante la etapa de diseño y prueba de operación. Una vez probado cada desarrollo, el equipo de consultores procedería a acompañar a la Secretaría de Hacienda Distrital en la implementación de los nuevos arreglos en las estructuras organizacionales e institucionales del presupuesto.

Articulando el procedimiento a los objetivos, el proyecto PI se ha implementado en tres etapas:

- La Primera Etapa consistió en el diagnóstico, diseño y prueba operacional del POR como parte del procedimiento regular de programación del presupuesto del Distrito, haciendo uso de herramientas computarizadas, que se inició en el 2000 y culminó en diciembre de 2001.
- La Segunda Etapa, que consistió en el diseño del Presupuesto Inteligente – PI y en la implementación del POR como un componente del PI, que culminó en diciembre de 2002.
- La Tercera Etapa, que comprende la implementación del MGMP y del Sistema de Evaluación de la Gestión como componentes del PI, que culmina en diciembre de 2004. En esta etapa también se contempla el incremento de la cobertura del POR a localidades y empresas.

No obstante la clara diferenciación entre los procesos de cada etapa, como es de esperarse con desarrollos integrales donde la correlación entre los componentes es alta y la sostenibilidad de los procesos implementados debe ser mantenida, se observó alguna superposición de las etapas, en particular al final de cada una e inicios de la siguiente. En las secciones que siguen se amplía la descripción de las tareas realizadas en cada una de las etapas.

1. Primera Etapa (2000 – 2001)

Esta primera etapa, que abarcó los años 2000 y 2001, se centró en el diagnóstico de los arreglos institucionales que definen el proceso de asignación y ejecución de los recursos y el impacto que tienen estos arreglos sobre la sostenibilidad fiscal, la priorización estratégica del gasto y el uso eficiente de los recursos. A partir de este diagnóstico se diseñó y se realizó la prueba operacional del proceso de programación del Presupuesto Orientado a Resultados.

El diagnóstico fue realizado en el marco de la Misión de Reforma Institucional del Distrito, liderada por la Secretaría de Hacienda Distrital, que tuvo como principal objetivo ofrecer un panorama comprehensivo sobre las instituciones que rigen la gestión pública en la ciudad de Bogotá y proponer un conjunto de reformas de corto y largo plazo. Como resultado del análisis se observó que las diferentes reglas que rigen el Sistema Presupuestal en el Distrito Capital contribuyen a la creación de un entorno institucional adecuado que promueve una gestión pública orientada a resultados:

- En el nivel agregado, el proceso presupuestal en Bogotá, D.C. es de carácter jerárquico y posee una estructura de arriba hacia abajo, la cual asigna una autoridad clara al Secretario de Hacienda sobre las decisiones de monto global. Además, cuenta con los instrumentos necesarios para fijar restricciones al presupuesto, como los techos presupuestales o límites de gasto de las entidades, que favorecen la disciplina fiscal agregada³⁰.
- Su sistema de planeación está basado en Planes de Desarrollo que tienen valor indicativo, en términos de la definición de prioridades para cuatro años.
- Las entidades tienen relativa autonomía en sus decisiones de uso de insumos a partir de una validación central de las políticas, los programas y los proyectos, dentro de unos límites claros de gasto.

No obstante, hay aspectos de la normatividad presupuestal del Distrito, relacionados con la separación entre inversión y funcionamiento, la desarticulación de los procesos de planeación y presupuestación y su enfoque de corto plazo, que afectan la disciplina fiscal, la priorización estratégica y la eficiencia técnica del gasto:

- En términos de la disciplina fiscal agregada, la asignación anual de recursos no considera la demanda futura de gasto asociada a las políticas y programas de inversión presentes, así como tampoco los beneficios esperados de dicho gasto.

³⁰ Lo más adecuado para propiciar la disciplina fiscal es un arreglo institucional en el que existan procedimientos jerárquicos –de arriba abajo– que le otorguen el poder sobre la agenda del presupuesto al responsable de las finanzas. Asesina, Alberto; “Disciplina fiscal e instituciones presupuestales”; en Gandour, Miguel; Mejía, Luis B; (comps.), *Hacia el rediseño del estado*, DNP, T.M. Editores, Bogotá, 1999, pags 114-115.

- En cuanto a la priorización estratégica, no existen los arreglos institucionales en el marco de los cuales se efectúe una revisión sistemática de las políticas plurianuales y de la planeación anual. Los ejercicios de priorización estratégica del gasto se adelantan sin análisis sobre los resultados y los efectos de los compromisos adquiridos por las entidades con el Alcalde y sin un criterio claro que relacione la asignación con las prioridades de política de la Administración. Esto incentiva a que la discusión presupuestal se mueva en torno a las presiones de gasto de las entidades para adelantar sus prioridades particulares y la disponibilidad real de recursos.
- Con respecto a la eficiencia técnica, el análisis de resultados de la gestión pública se concentra en la inversión y no en las posibilidades que tienen las entidades de generar valor agregado. En consecuencia, no se refleja el valor de la gestión pública en los beneficios generados en la comunidad (no se privilegia el valor agregado que cada entidad le entrega a la ciudad y con la contribución de sus funcionarios).

Dada esta situación, y con el ánimo de hacer del proceso presupuestal un instrumento de política más eficiente y transparente, la Misión de Reforma Institucional emprendió el diseño del Presupuesto Orientado a Resultados – POR para la ciudad. Una de las primeras actividades realizadas fue la revisión y estudio de los modelos de gobierno y las reformas estatales orientadas a resultados de los países y ciudades a la vanguardia en estos temas tales como Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido, Suecia, Canadá, Estados Unidos e Indianápolis.

A la luz de estas experiencias y de acuerdo con la estructura de gobierno de la ciudad y sus procedimientos presupuestales, se desarrolló un modelo de presupuestación por resultados cuya característica principal fue la introducción de la unidad producto en el proceso presupuestal, concentrando así el presupuesto en la entrega de bienes y servicios a la comunidad. Este enfoque a productos permitiría clarificar lo que las agencias están entregando y establecer el valor que estos bienes y servicios generan en la comunidad.

Una segunda característica fue la implementación de la cadena objetivos-productos, que permitiría vislumbrar la forma en que los bienes y servicios entregados por la Administración generan ciertos beneficios o impactos en la comunidad. De esta manera se sientan las bases para integrar los procesos de planeación, presupuestación y la evaluación en torno a resultados.

Por último, se articuló el presupuesto de inversión y el de funcionamiento a los bienes y servicios finales que entregan las entidades, con lo que se esperaba avanzar hacia una conceptualización en la que son los bienes y servicios que espera entregar la Administración los que deben definir la mejor combinación de inversión y funcionamiento.

Durante el segundo semestre de 2000 se puso a prueba el diseño del POR mediante un primer ejercicio de identificación de productos y resultados del presupuesto 2001. En primer lugar se elaboraron diversas herramientas metodológicas y documentos que soportaban la propuesta, tales como el Instructivo de Identificación de Resultados³¹ y la Guía para la

³¹ El instructivo hace parte del Manual Operativo Presupuestal, Bogotá, D.C., Resolución 1602 de 2001.

Asignación del Presupuesto entre los Productos que entrega su Entidad. Así mismo, se diseñaron los formatos para facilitar la recolección de información de resultados y la presupuestación por productos. En segundo lugar, se llevó a cabo el acompañamiento a las 37 entidades de la Administración Central y Establecimientos Públicos³² en la identificación de los productos y de los compromisos de resultados (metas de los indicadores) para la vigencia en curso y la vigencia que se estaba programando. Durante esta etapa se realizaron presentaciones, talleres y reuniones con funcionarios de todas las entidades con el fin de difundir los nuevos conceptos³³. El diseño quedó debidamente probado con la publicación final del Presupuesto Anual del Distrito Capital para 2001, que adicional al detalle por rubros de gasto del Presupuesto, incluyó la información presupuestal por resultados de la Administración Central y de los Establecimientos Públicos.

Durante el 2001 se realizó la prueba de operación (prototipo operando) del POR como parte integral del proceso de programación del presupuesto, lo que incluyó el diseño y operación del Sistema de Información respectivo. Continuando con la idea de unificar la información de inversión y funcionamiento en torno a resultados y que el ciclo de gerencia de recursos articulara la planeación, presupuestación, ejecución y evaluación alrededor de resultados, se emprendieron las siguientes actividades:

- Se avanzó en el diseño y desarrollo de un Sistema de Información de Resultados que permitiera elaborar informes y evaluaciones con el propósito ofrecer información para revisar las políticas, las estrategias de desarrollo y la planeación de las entidades. El sistema se centró en construir un acervo de información pública transparente, que le permitiera a la Administración y a la ciudadanía establecer qué es un buen resultado y, por otro lado, desarrollar la capacidad de las entidades para fijar productos, objetivos e implementar estrategias para alcanzar los compromisos pactados; esto, a su vez, permitiría construir las bases para el control social sobre los resultados de la gestión pública. Además, para garantizar la integridad de estos desarrollos al sistema presupuestal, el Sistema de Información de Resultados se definió como un módulo en línea del Sistema de Información Presupuestal que opera en el Distrito.
- Como soporte al proceso de programación, se brindó asesoría y asistencia técnica permanente a las entidades del Distrito. En particular, cabe resaltar: (i) la asesoría brindada a las entidades en la integración del POR al nuevo Plan de Desarrollo; (ii) la asesoría al DAPD en la elaboración de una propuesta de evaluación del Plan de Desarrollo, a la Veeduría Distrital en el diseño de la información básica para los ejercicios de rendición de cuentas y al equipo del Observatorio de Cultura Urbana en el análisis de los sistemas de información vigentes y el uso de los conceptos de resultados, con el propósito de acordar un lenguaje común.

³² Actualmente son 36 entidades.

³³ Durante esta etapa del proceso fueron importantes los aportes que el consultor internacional Malcolm Holmes hizo en las discusiones sobre identificación de objetivos, productos e indicadores. Estos comentarios quedaron plasmados en el "Informe de visita a Bogotá" del 18 de agosto del 2000.

En relación con los niveles locales, en el marco del proyecto de Modernización se inició el proceso de diseño del POR en las localidades. Se elaboró un diagnóstico preliminar de las dificultades que enfrentaban las localidades para asumir a cabalidad los compromisos que representa un sistema presupuestal en términos de resultados y se optó por rediseñar la estrategia de implementación. Este diagnóstico inicial exigió un replanteamiento en la estrategia de implementación del POR, que además quedó dependiendo del avance en la delimitación de responsabilidades entre las Alcaldías, la Secretaria de Gobierno y las UEL.

2. Segunda Etapa (2002)

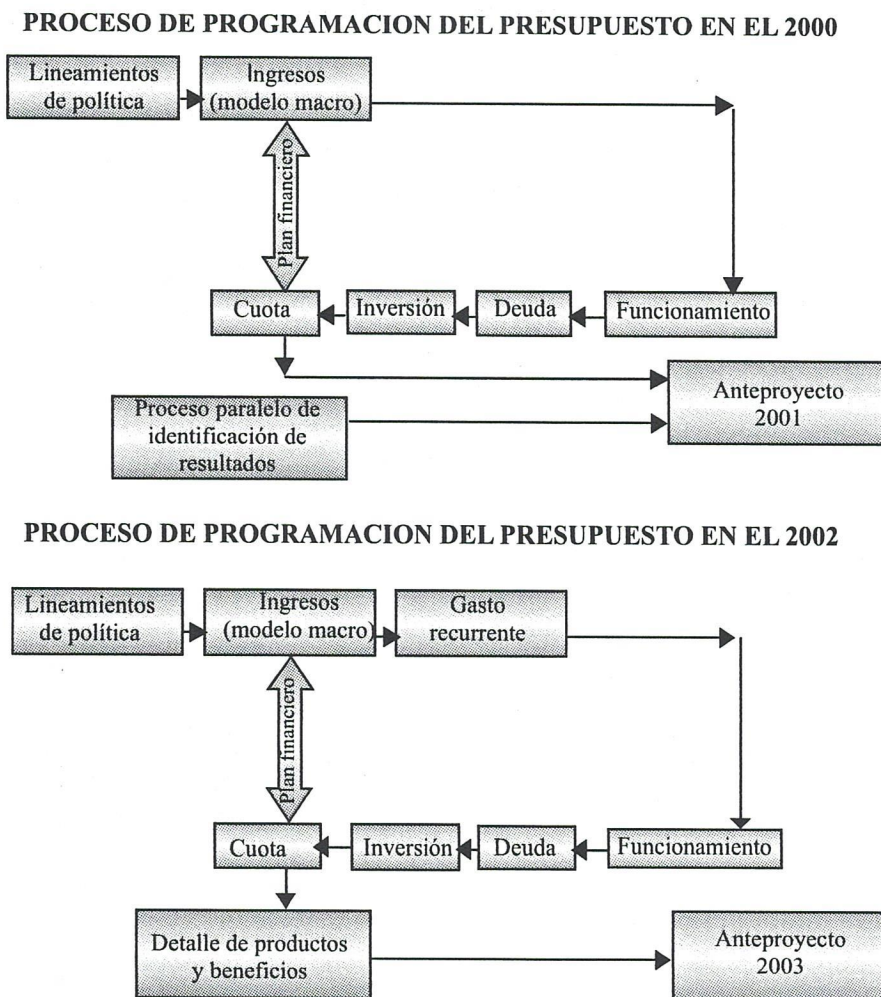
El interés de la administración Mockus en la orientación a resultados de la gestión pública quedó especialmente resaltado en su Plan de Desarrollo, dentro del objetivo Gestión Pública Admirable, que incluye el compromiso explícito de adelantar el proyecto de inversión “Presupuesto Inteligente”, identificado en el Plan como proyecto prioritario de la Administración.

Durante la primera etapa se había avanzado en el diseño y prueba operacional del POR haciendo uso de herramientas computarizadas y en la identificación de elementos de evaluación de los resultados para el nivel central y los establecimientos públicos. No obstante, la conceptualización del Presupuesto Inteligente exigía que, además de reflejar el compromiso de los gerentes públicos con los ciudadanos en la entrega de unos bienes y servicios y en el logro de unos beneficios sociales, el sistema presupuestal se articulara de tal manera que los resultados fueran el eje de la asignación de recursos y se ofreciera información en forma sistemática sobre los resultados alcanzados y el impacto fiscal de las decisiones de gasto, de tal manera que facilitara el control político y ciudadano y la toma de decisiones de política. En otras palabras, la administración pública debía trascender a su dinámica anual para comprometerse con resultados de mediano y largo plazo y el ciclo de gerencia de los recursos se debía articular en torno a la exigibilidad, la sostenibilidad y el monitoreo de este compromiso.

La desarticulación del proceso presupuestal con los demás procesos gerenciales de toma de decisiones se manifestaba (y se manifiesta aún) principalmente en la ausencia de un vínculo formal entre los procesos de priorización y los de asignación de recursos. Esto se presenta cuando la toma de decisiones de asignación de recursos se realiza sobre una unidad de gasto diferente a la unidad de toma de decisiones de política y cuando no hay un mecanismo sistemático en el que gestión de las agencias retroalimente el diseño de políticas.

Un cambio de prioridades de una vigencia a la siguiente no sólo debe responder a consideraciones políticas de reorientar el gasto hacia lo que la administración considera estratégico o prioritario, debe estar basado en una explicación de porqué dicha reorientación genera mayores beneficios sociales que los bienes o servicios que estaban siendo priorizados en el pasado. Además, para que la evaluación de la gestión de las agencias retroalimente el diseño de políticas se requiere de arreglos institucionales que faciliten el monitoreo y la exigibilidad de los resultados pactados. Esto demanda que los resultados pactados en el nivel de las políticas correspondan a los resultados a los que se asignan los recursos en el proceso presupuestal.

Figura 3 Cambios en el Proceso Presupuestal 2000-2002



Otro aspecto que intervenía en la desarticulación del proceso presupuestal con los demás procesos gerenciales de toma de decisiones en el Distrito, era la ausencia de un referente en el tiempo que ofreciera información sobre los efectos de la asignación de los recursos sobre la orientación del desarrollo y la sostenibilidad de las finanzas distritales. Al respecto, se había identificado que aún no existía una práctica sistemática para identificar las implicaciones que en el mediano plazo tienen las decisiones de política presentes. No existían mecanismos para que, quienes diseñan las políticas, consideren los efectos financieros y en términos de resultados de sus decisiones presentes. Al no contar con información sistemática y regular de las demandas de gasto, no era posible tomar decisiones entre las diferentes alternativas de inversión que sean adecuadas en términos fiscales: la SHD no estaba en capacidad de conocer cuánto le costaba a la Administración el dar continuidad a las políticas

de gasto presentes ni qué implicaba en el mediano plazo la introducción de una nueva iniciativa y el replanteamiento de antiguas prioridades.

En respuesta a esta problemática la Administración reconceptualizó el alcance de las transformaciones propuestas y emprendió el proceso de diseño e implementación del Presupuesto Inteligente, como un sistema de gestión pública basado en resultados, que permite establecer un vínculo claro entre la asignación del gasto y las prioridades de la Administración, constituyéndose en un acuerdo público que promueve el uso eficiente y efectivo de los recursos en el mediano plazo.

Bajo este nuevo alcance, durante el 2002 finalizó la implementación de la etapa de programación del POR, culminó el diseño y prueba del proceso de ejecución y reporte de resultados en la entrega de bienes y servicios, se diseñaron las herramientas de evaluación automática de resultados, se avanzó en la conceptualización del MGMP y se dio inicio en la SHD al proyecto de Diseño e Implantación de un Sistema de Costeo por Productos como herramienta del Presupuesto Inteligente.

Fue evidente el avance en las reglas de juego hacia una orientación a resultados del presupuesto por parte de la Secretaría de Hacienda. En la figura se presenta gráficamente la transformación efectuada en el proceso presupuestal y que muestra el avance en dicha orientación.

En el 2002, la identificación de productos y beneficios fue realizada por la DDP – SHD, con el apoyo del equipo de consultores del Proyecto. Además, como se observa en la figura 3, desde el 2002 uno de los criterios sobre los cuales la Secretaría de Hacienda Distrital ha hecho gran énfasis en el proceso de programación del presupuesto de las entidades distritales ha sido el de financiar los gastos para conservar la infraestructura de la ciudad (gastos de mantenimiento y de reforzamiento estructural) y mantener la oferta actual de los principales bienes y servicios públicos. Así pues, para atender a los criterios de priorización de gasto, se trabajó con las entidades en la identificación de los costos directos de inversión por unidad de infraestructura física y por bien o servicio público. Una consecuencia importante de este desarrollo consiste en haber sentado las bases informativas para hacer proyecciones de gasto de mediano y largo plazo, proyecciones que ya se realizaron para cinco sectores (salud, educación, bienestar social, seguridad y movilidad), como parte de los desarrollos en la tercera etapa.

En cuanto al diseño de instrumentos para enmarcar el sistema presupuestal en un Marco de Gasto de Mediano Plazo, bajo el liderazgo técnico de la Dirección de Estudios Económicos y en el marco del proyecto se elaboró un Modelo de Proyección y Consistencia Macroeconómica, que busca dotar a la Administración y a la Secretaría de Hacienda Distrital de una herramienta que contribuya a determinar los impactos y efectos que el comportamiento de variables macroeconómicas nacionales, distritales y de políticas públicas tiene sobre el comportamiento de los ingresos tributarios, no tributarios y el endeudamiento, en un marco de consistencia macroeconómica y sostenibilidad fiscal, así como establecer una metodología que, considerando la dinámica económica de la ciudad, permita proyectar los ingresos y las necesidades de financiamiento futuras de la Administración Pública Distrital.

Con respecto a la extensión del POR a la Administración Local Distrital³⁴, los esfuerzos de la Administración Central Distrital, liderados por la Secretaría de Gobierno Distrital, la SHD y el DAPD, estuvieron dirigidos a proporcionar a las localidades las herramientas gerenciales que permitieran agilizar y hacer más eficientes sus labores administrativas y que a su vez facilitaran la posterior identificación de los bienes y servicios que entregan a la comunidad. En particular cabe resaltar la identificación de líneas de inversión y la caracterización de las Alcaldías Locales como unidades productivas.

3. Tercera Etapa (2003 – 2004)

En esta etapa, en proceso, se espera culminar el rediseño del sistema presupuestal, de tal manera que los nuevos arreglos institucionales incluyan un análisis de los resultados alcanzados y los esperados, así como compromisos formales de la Administración con los ciudadanos en la entrega de bienes y servicios y en el logro de beneficios sociales, bajo un referente de gasto que supere la visión anual del presupuesto. Con tal propósito, en el componente del POR y su estrategia de difusión y comunicación, esta etapa se ha centrado en:

- El diseño de instrumentos de análisis de resultados, que retroalimenten la toma de decisiones de la Administración y fortalezcan la transparencia y la rendición de cuentas. Hoy se cuenta con un diseño del Sistema de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública, que retroalimentaría la toma de decisiones con los resultados alcanzados y que quedaría implementado en el 2004.
- El desarrollo e implementación de una estrategia de comunicación, que permita que la información reportada por las entidades sea utilizada y divulgada entre los ciudadanos y las instituciones interesadas en los resultados logrados por la Administración. El sistema de información de resultados está diseñado de tal manera que todas las entidades y organismos de control están en capacidad de consultar la información de la totalidad de las entidades. Además, se cuenta con un sistema en línea que le permitirá a cualquier usuario de Internet acceder a esta información, elaborar reportes y enviar sus opiniones y comentarios. Esto permitirá integrar las sugerencias e ideas de la ciudadanía a la oferta de bienes y servicios del Distrito y responder con información relevante a una sociedad que reclama solución a sus necesidades. La página WEB es: www.shd.gov.co/pi
- El diseño de guías para orientar los ejercicios de planeación estratégica en las entidades, articulados al proceso presupuestal.

A la fecha se puede afirmar que el POR como estructura de información se encuentra plenamente implementado en las 36 Entidades de la Administración Central y

³⁴Bogotá D.C. está dividido en 20 administraciones locales. Decreto Ley 1421 de 1993.

Establecimientos Públicos del Distrito³⁵. Además, la SHD ha avanzado en el POR como procedimiento de asignación y herramienta gerencial.

Otro aspecto importante en la retroalimentación del proceso presupuestal con los resultados es el de extender el horizonte presupuestario más allá del ejercicio anual, que permita incorporar el análisis de las políticas, los efectos e impactos del gasto público y las necesidades futuras de recursos para garantizar dichos efectos e impactos. Esto hace parte de la propuesta de implementación del MGMP, que está soportada en los siguientes productos entregados durante el 2003:

- Diseño conceptual y propuesta procedimental de un Marco de Gasto de Mediano Plazo, viable jurídicamente. La propuesta integra: (i) recomendaciones para llevar a cabo el proceso de transición del sistema presupuestal actual a un sistema presupuestal basado en un Marco de Gasto de Mediano Plazo; (ii) propuesta de cálculos que adelantaría en forma regular la Secretaría de Hacienda; (iii) propuesta procedimental de herramientas y modelos de análisis que formarían parte del MGMP; (iv) cronograma que integra la planeación y la presupuestación en un Marco de Gasto de Mediano Plazo.
- Primer avance en las herramientas para institucionalizar el MGMP como parte del proceso presupuestal regular, dentro de un marco procedimental y de información de mediano plazo y un cronograma de implementación.

Adicional al Modelo de Proyección y Consistencia Macroeconómica, adelantado durante la etapa anterior, las herramientas y procedimientos desarrollados hasta la fecha incluyen:

- Modelo Sectorial de Proyección y Priorización de Gasto – MSPP, que permitirá identificar el valor de mantener las políticas vigentes y presentar diferentes escenarios financieros que se generarían con la aplicación y/o combinación de diferentes políticas de gasto sectorial. Es una herramienta que permite relacionar las prioridades de política con la disponibilidad de recursos para su ejecución, en un horizonte plurianual. Las diferentes proyecciones elaboradas en el marco del modelo quedarán integradas en un análisis del **espacio disponible para libre inversión** de tal manera que sea posible efectuar análisis de sostenibilidad en el gasto público Distrital.
- Cuatro documentos sectoriales (elaborados directamente por las entidades y la SHD a partir de las proyecciones que ofrece el MSPP) con un enfoque de gasto por políticas, para Educación, Bienestar Social, Salud y Seguridad³⁶. Estos documentos incluyen las políticas en el mediano plazo, sus logros a la fecha y las proyecciones globales de gasto.

³⁵Se incluyen el Concejo de Bogotá y la Personería como Entidades de la Administración Central y la Contraloría y la Universidad Distrital como Establecimientos Públicos.

³⁶Además se cuenta con proyecciones detalladas para el sector de movilidad.

Otro elemento fundamental para avanzar en la asignación de recursos a resultados es el desarrollo de un sistema de costeo que ofrezca información sobre los recursos presupuestales necesarios para entregar los bienes y servicios con los que la Administración se ha comprometido de acuerdo con las políticas vigentes. En lo corrido del año se ha avanzado en el diseño e implementación de un Sistema de Costeo Basado en Actividades. Para finales de 2003 se espera implantar el Sistema en al menos 10 entidades de la Administración Central y Establecimientos Públicos Distritales y en el 2004 se espera incluir otras 10 entidades³⁷.

Adicionalmente, durante el 2003 culmina la identificación de bienes y servicios que entregan las localidades con los recursos que administran directamente y se espera avanzar en la identificación de los productos que se entregan con los recursos en los que intervienen las UEL.

Para el 2004 y de acuerdo con lo programado hasta la fecha y los compromisos adquiridos por el Distrito en el marco de los recursos del crédito BID con el que se cofinancian estos desarrollos, se propone culminar las propuestas del PI en los siguientes temas:

- En lo referente al POR en el nivel Central y Establecimientos Públicos, las actividades se centrarían en la implementación del sistema de evaluación regular de resultados y del POR como herramienta gerencial. Esto implica: (i) asesoría y asistencia técnica en la aplicación de los procedimientos de evaluación diseñados; y, (ii) asesoría y asistencia técnica en el uso de herramientas de Planeación Estratégica, con el fin de avanzar en el componente gerencial del POR.
- En el componente de MGMP, las actividades apuntarían a: (i) brindar asistencia técnica y asesoría en el uso de las herramientas y procedimientos que quedan diseñados en el 2003 y en el desarrollo de reglas de juego que garanticen la aplicabilidad de estos instrumentos; (ii) realizar evaluaciones ad-hoc que buscan ofrecer miradas más profundas sobre temas específicos (productos, proyectos, actividades), con énfasis en el análisis de las políticas y las estrategias que han servido de base a los desarrollos objeto de análisis; y, (iii) integrar el Modelo de Proyecciones de Gasto Sectorial al Modelo de Proyección y Consistencia Macroeconómica y estos al Sistema de Información Plurianual, que tendría como uno de sus reportes principales el Plan Financiero Plurianual.
- Así mismo, culminaría el diseño y se implementaría la estrategia de capacitación y difusión del PI. En materia de difusión de resultados, la expectativa es ampliar los servicios de la página web del PI, de tal manera que se constituya en un servicio de monitoreo de la gestión pública distrital disponible en Internet, donde los legisladores y el ciudadano puedan hacer un seguimiento de los resultados alcanzados por las entidades distritales con los impuestos y otros ingresos con que cuenta la administración.

³⁷ Jara, otros; 2003, Op. Cit.

- Además, se ha proyectado ofrecer difusión y capacitación a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, para orientar su información hacia los esquemas de presupuestación por resultados que se han desarrollado para el nivel Central y los Establecimientos Públicos. Dada la clara orientación hacia bienes y servicios de estas entidades, el ejercicio se ocuparía de la identificación de objetivos y medición de efectos e impactos para la ciudad.
- En cuanto al nivel local, el compromiso del Proyecto es dejar, en septiembre de 2004, implementado el POR para las Localidades en su etapa de programación y diseñar los instrumentos y reglas para avanzar en la etapa de evaluación. Esto significa que la etapa de evaluación de resultados en las localidades no se realizaría durante la vigencia 2004. Es importante tener en cuenta que los procesos evaluativos deben iniciarse sólo cuando la administración ha logrado revelar suficiente información de resultados, de tal manera que el proceso de evaluación no venga acompañado de un comportamiento estratégico por parte de los evaluados, o al menos se reduzcan los incentivos a asumir compromisos de resultados muy por debajo de la capacidad de gestión del evaluado. No obstante lo anterior, se considera que los desarrollos evaluativos que quedan implementados para el nivel Central podrán ser fácilmente adecuados a las Localidades.
- Otro compromiso programado para el 2004 es la ampliación de la cobertura del POR a 6 Empresas Sociales del Estado - ESE's (dos de cada nivel). Al respecto, se estimó que es factible contemplar esta ampliación de cobertura siempre y cuando se vea precedida de un análisis de la prestación de los servicios por parte de dichas instituciones, de tal manera que haya seguridad sobre el modelo que se va a costear y a proyectar en términos de bienes y servicios. Por lo anterior, en el detalle de retos para el 2004 se incluye una evaluación de los tres niveles de prestación de servicios en salud, que se realizaría durante el primer semestre del 2004 y la ampliación de cobertura del POR para 6 ESE's durante el segundo semestre.

C. Cambios Producidos como Resultado de la Adopción del Presupuesto Inteligente en Bogotá

En términos de la orientación a resultados de la Administración Pública Distrital, cabe resaltar las siguientes transformaciones como producto de los desarrollos en materia de Presupuestación Inteligente:

- Las Entidades de la Administración Distrital ya han interiorizado dentro del proceso de asignación de recursos los conceptos de producto y resultado. Además, a partir del 2002 se empezaron a analizar los resultados alcanzados y utilizar los logros como insumo para retroalimentar la toma de decisiones de política.

- Los entes de Control y el Concejo Distrital han utilizado la información suministrada por el POR para debatir asuntos relativos al presupuesto y, asimismo, ejercer el control político de los compromisos adquiridos y los resultados alcanzados por la Administración. Este cambio en la discusión del presupuesto representa un avance importantísimo, ya que es la primera vez en la historia de Colombia que un arreglo institucional abre espacio para que sean los mismos contribuyentes y los habitantes de la ciudad y sus representantes políticos, quienes puedan tener acceso a información completa para evaluar el desarrollo de una o varias políticas, así como la gestión de los alcaldes (Se produjo un primer informe de los resultados de la gestión en 2001 y 2002 con base en información del POR. El Proyecto “Bogotá como Vamos” lo utiliza como referente).
- La Administración está en capacidad de efectuar los análisis de sensibilidad del gasto público futuro ante diferentes opciones de gasto presente. Además, tiene una propuesta procedimental que le permitiría integrar el POR al MGMP en el Distrito bajo un procedimiento que articula la Planeación y la Presupuestación.

En términos de la orientación hacia un Marco de Gasto de Mediano Plazo, consideramos que el Distrito ha avanzado significativamente en términos de disciplina fiscal agregada de mediano plazo y en términos de la generación de beneficios sostenibles para la ciudad, no sólo como resultado de los desarrollos del proyecto, sino también como producto de un ejercicio consciente de transparencia y rigurosidad en el manejo de los recursos públicos que ha permitido crear al interior de la Secretaría un capital humano que cuenta con un know how invaluable en este sentido.

Adicionalmente, cabe resaltar los cambios introducidos en la legislación presupuestal por la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal y la contribución del Distrito en parte del articulado. La Ley es un paso adelante en el manejo responsable de las finanzas públicas, pues presenta ventajas como las siguientes:

- Exige una mayor disciplina fiscal, pues establece límites al gasto en términos del superávit primario y la sostenibilidad de la deuda pública.
- Involucra consideraciones de mediano plazo en el análisis del gasto público al exigir el cálculo de los pasivos que puedan afectar la situación financiera.
- El Marco Fiscal de Mediano Plazo permite una perspectiva en el tiempo de la política fiscal del gobierno, aspecto no visible fácilmente con la información de un solo año. De esta manera, hace más predecible el financiamiento de las políticas públicas.

IV. RETOS DEL PRESUPUESTO INTELIGENTE

El éxito en la orientación a resultados “dependerá del empeño de las futuras administraciones en llevar a cabo las reformas institucionales al sistema presupuestal que permitan consolidar el entorno de política y de gestión que propicie la búsqueda y el logro de resultados”³⁸. Esta

³⁸Gandour, otros; 2000. Op.Cit., Pág. 19.

recomendación, que hizo parte de las conclusiones de la Misión de Reforma Institucional (2000), adquiere ahora mayor validez por cuanto el desarrollo en el POR ha sido exitoso en el nivel operativo y en su entorno político en el Concejo de Bogotá, pero hay aún un camino que recorrer en la orientación a resultados de la gestión pública.

El POR como estructura de información se encuentra plenamente implementado; la SHD ha avanzado en el POR como procedimiento de asignación y algunas entidades han empezado a utilizar el POR como herramienta gerencial, pero el ciclo presupuestal debe ir más allá de una definición de compromisos de resultados anexos al presupuesto y el proceso de asignación de recursos debe articularse en torno a la exigibilidad, la sostenibilidad y el monitoreo de dichos compromisos.

Establecer compromisos creíbles en términos de resultados exige de incentivos para que la toma de decisiones de asignación de recursos se adelante en términos de resultados³⁹. Mientras los procesos presupuestales se sigan centrandos en la determinación del gasto a asignar a cada proyecto de inversión durante la vigencia y a financiar la operación mínima de las entidades, los gerentes públicos no se verán inducidos a basar sus análisis en resultados. Las siguientes recomendaciones están orientadas a la generación de condiciones para orientar a resultados el ciclo de gerencia de los recursos públicos:

- En cuanto a las reglas que rigen la secuencia en los procesos de toma de decisiones de asignación de recursos, **se recomienda ajustar el Manual Presupuestal para involucrar formalmente el análisis de resultados al proceso presupuestal** y continuar con los cambios institucionales en el proceso de programación del presupuesto, de tal manera que deje de centrarse en la definición de las cuotas y se centre en la distribución de las mismas a partir de una discusión detallada sobre los resultados a los que se van a comprometer las entidades con la ciudad. La Secretaría de Hacienda ya ha logrado revelar información importante sobre los niveles del gasto y su uso específico. A partir de esta información, estaría en capacidad de establecer la cuota por entidades en los próximos presupuestos y reemplazar la discusión sobre el monto de recursos a gastar, por la definición de compromisos por parte de las entidades a partir de dicha cuota.
- Entre las reformas en las reglas que rigen el proceso presupuestal, estaría el incluir como parte del proceso presupuestal anual: (i) una definición y/o revisión de políticas sectoriales (o poblacionales), que debería contemplar un acuerdo en el más alto nivel sobre los montos de recursos que estarían destinados a cada una de las políticas; (ii) una definición inicial de cuotas, a partir de la cual se realizarían reuniones (mesas de trabajo, comités) centradas en el análisis y establecimiento de compromisos de resultados a partir de las cuotas establecidas; y, (iii) un análisis de los resultados como referente para las discusiones finales de distribución del presupuesto.

³⁹ La prueba de esta afirmación fue el avance alcanzado en el uso de la información del POR a partir de los requerimientos de resultados del Concejo de Bogotá durante los procesos de discusión del presupuesto en los años 2003 y 2004.

- En cuanto a la estructura actual del presupuesto y la información que ofrece, adicional a lo ordenado en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, se recomienda incluir la clasificación funcional bajo una orientación a bienes y servicios, como puente entre la información presupuestal por líneas de gasto y compras estatales y la información presupuestal por resultados.
- En relación con las reglas que rigen la autoridad sobre las decisiones de gasto, se requiere un compromiso formal de los gerentes públicos con la ciudad de entregar ciertos bienes y servicios con los recursos que les han sido asignados dentro del proceso presupuestal. La iniciativa de este compromiso debe provenir del más alto nivel jerárquico de la Administración (Alcaldía Mayor). Sólo así el POR se eleva del nivel técnico, para influir en la gerencia de las entidades.
- Otro aspecto institucional a considerar es la importancia de generar las condiciones organizacionales necesarias para implementar formalmente las nuevas reglas del juego presupuestal del Presupuesto Inteligente dentro de la estructura político-administrativa del Distrito. Al respecto, la propuesta organizacional del Distrito pretendía crear las condiciones para implementar formalmente las nuevas reglas del juego presupuestal del PI (a nivel de CONFIS, CODPES y en las funciones de la Secretaría de Hacienda y de Planeación). Se recomienda revisar de nuevo las propuestas y de considerarlas favorables para una orientación a resultados de la gestión, analizar la posibilidad de implementarlas⁴⁰.
- Finalmente, como un incentivo hacia resultados, **se recomienda levantar el control ex ante puesto por la SHD y el DAPD a los traslados al interior de los grandes rubros de Inversión y Funcionamiento, siempre que las entidades no disminuyan sus compromisos de resultados.** Esta mayor flexibilidad podría otorgarse de manera gradual y selectiva a aquellas entidades que muestren una mejor definición de objetivos y productos y mayores compromisos de resultados con los recursos disponibles.

Otro reto que enfrenta aún el PI es el de elevar el análisis de resultados al nivel de la toma de decisiones de política. Una estrategia en este sentido es la de centrar el análisis en los resultados más estratégicos y complementar esta información con análisis de valor agregado sobre aquellos proyectos que comprometen recursos significativos del presupuesto. Como aporte institucional hacia el análisis estratégico del gasto público se recomienda:

⁴⁰ Las propuestas en los Sectores de Planeación y Hacienda pueden implementarse desde el ejecutivo, utilizando mecanismos de delegación y reestructuración.

- Hacer uso de las propuestas evaluativas diseñadas en el marco del Presupuesto Inteligente, e integrar en forma permanente los indicadores de ciudad y de gestión definidos en el Acuerdo 67 (con los ajustes y precisiones que la Administración considere necesarios), no solamente con el propósito de elaborar reportes de resultados con destino al Concejo, sino también con el propósito de efectuar recomendaciones a las entidades y tomar decisiones de asignación de recursos. Esto implica un acuerdo a nivel gerencial sobre los indicadores estratégicos de gestión en el Distrito y su inclusión en el POR de las entidades, de tal manera que sea posible reportar sistemáticamente al Concejo y a la ciudad los cambios en las políticas públicas que se produzcan a partir del análisis de los resultados alcanzados.
- Por su parte, la ciudad debe involucrarse activamente en los asuntos públicos y frente al desarrollo de Bogotá. Actualmente, se dispone de un importante espacio para participar, al tener acceso a la información de resultados que brinda el PI. No obstante, **se hace necesario desarrollar los incentivos para que los bogotanos y bogatanas asuman la responsabilidad de evaluar sistemáticamente los resultados obtenidos por la Administración.** Como estrategia para avanzar en esta dirección se hace necesario implementar unos ejercicios sencillos y sistemáticos de rendición de cuentas sobre los resultados obtenidos. Además, se hace necesario iniciar acciones en relación con la identificación de la información relevante para consulta pública; se espera que esto facilite la participación ciudadana e incentive a la administración a dar respuesta a los problemas y necesidades de todos los ciudadanos.
- Igualmente, es fundamental hacer sistemático el uso de la información producida por analistas independientes como base para elaborar los supuestos macroeconómicos e incentivar su participación en mesas de opinión para analizar las proyecciones de gasto sectorial.

Otro aspecto que merece atención en el futuro es la importancia de ampliar la visión que brinda el presupuesto hacia una mirada plurianual. Dado que en muchos casos la entrega de bienes y servicios involucra más de una vigencia, se hace necesario superar la limitación del presupuesto anual en el proceso de asignación de recursos. Adicionalmente, una orientación a resultados exige una mirada integral del gasto público en el tiempo de tal manera que sea posible articular el beneficio social a su costo social.

Una opción a futuro es acompañar las cifras del presupuesto con información plurianual (el año de vigencia en estudio, un año anterior, la vigencia en curso y al menos dos años más de proyecciones) y con información de caja y de costos por producto que le permitan a la Administración y a la ciudad efectuar mejores análisis de eficiencia y de valor agregado de las organizaciones⁴¹. Sólo así los análisis del gasto público serán

⁴¹ Ofrecer información de costos exige la plena implementación del Sistema de Costeo Basado en Actividades - ABC.

comparables a los análisis de los resultados.

Además, se requiere continuidad en la implementación del MGMP, no sólo como una herramienta informativa sobre el gasto futuro, sino como un proceso de toma de decisiones de política que exige de acuerdos a nivel de los gerentes públicos sobre las tendencias del gasto medidas en términos de la dirección de las políticas. La Administración Distrital ya cuenta con las propuestas institucionales y operacionales para avanzar en este sentido.

Con la institucionalización del Presupuesto Inteligente como parte integral del sistema presupuestal, se espera que el proceso de asignación haga exigibles los compromisos que adquieran los gerentes públicos con los recursos asignados y esté basado en información sobre:

- Los resultados alcanzados y los esperados.
- Los costos futuros de mantener las obras físicas del Distrito, la oferta actual de los servicios sociales y las políticas vigentes.
- Los costos futuros asociados a nuevas prioridades y nuevas inversiones.
- La situación fiscal agregada de mediano plazo, donde la restricción de ingresos es un referente para las políticas económicas y sociales.

Para ello, se espera culminar la implementación de los instrumentos del PI y legitimarlos en todo el ámbito Distrital, para fortalecer la transparencia y posibilitar los ejercicios de rendición de cuentas. Así:

- El MGMP será la base para la priorización y repriorización de las políticas económicas y sociales.
- El Sistema de Costeo se convertirá en la herramienta para la identificación de los niveles factibles de coberturas en la entrega de bienes y servicios.
- El POR permitirá consolidar un proceso y un lenguaje presupuestal orientado al ciudadano, al centrar la asignación de recursos en los bienes y servicios que entrega la Administración con los dineros que recibe y los beneficios e impactos que pretende generar.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Asesina, Alberto, “Disciplina Fiscal e Instituciones Presupuestales”, en *Hacia el Rediseño del Estado*, Gandour, Miguel y Mejía, Luis Bernardo, Compiladores. Ed. Tercer Mundo Editores, Bogotá D.C., Colombia, 1999.
- Banco Mundial, “Public Expenditure Management Handbook” Washington D.C., 1998.
- Bresser, Luiz Carlos, “Reforma estatal en los noventa: lógica y mecanismos de control”, en *Hacia el Rediseño del Estado*, Gandour Miguel y Mejía Luis Bernardo, Compiladores. Ed. Tercer Mundo Editores, Bogotá D.C., Colombia, 1999.
- Gandour Miguel, Gómez Gloria y González Carolina, “Disciplina Fiscal, Priorización Estratégica y Eficiencia Técnica en las Instituciones del Gasto”, en *Planeación Urbana e Instituciones Presupuestales*, Misión de Reforma Institucional de Bogota , Fainboim, Israel, Gandour, Miguel y Uribe, Maria Camila, Editores, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Editorial Alfaomega S.A., Bogotá D.C., 2000.
- Jara, Gloria Nancy, Castañeda, Jorge, Gómez, Luis Fernando, Sistema de Costeo Basado en Actividades como Herramienta del Presupuesto Inteligente para Bogotá D.C., 2003.
- Liner, Blaine, Hatry, Harry, Vinson, Elisa, Allen, Ryan, Dusenbury, Pat, Bryant, Scott y Snell, Ron, “Making results-based state government work”. The Urban Institute, Washington D.C., 2001.
- Manual Operativo Presupuestal, Bogotá, D.C., Resolución 1602 de 2001.
- Muñoz, Andrés Felipe, Marco de Gasto de Mediano Plazo, 2003

CAPÍTULO 4

EL FORTALECIMIENTO DE LA LOCALIDAD EN LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDAD Y DE CIUDADANÍA: LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS LOCALES

Gerardo Burgos Bernal*

I. INTRODUCCIÓN

Para la Administración del Alcalde Antanas Mockus (2001-2003) la localidad y sus instituciones constituyeron el espacio de mayor potencial para consolidar los mecanismos de gobernabilidad de la ciudad, para mejorar las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana y para mejorar la eficiencia y eficacia del sistema de inversión de los recursos locales dentro de un modelo de gestión participativa.

El presente documento recoge las memorias sobre el enfoque de intervención y los instrumentos que diseñó, implementó y fortaleció la Administración para la gestión local, en la perspectiva del fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión pública y de los componentes institucionales requeridos para hacer de ésta un proceso más legítimo y eficiente en términos de la producción de bienes y servicios, procurando mejores condiciones y mejor calidad de vida para los habitantes de Bogotá.

Con esta orientación, se describe cómo se entendió la localidad y la composición del modelo de gestión local que sirvió de referente para proponer una intervención integral tendiente a su fortalecimiento como unidad administrativa. Así mismo, se explican algunas generalidades del diagnóstico que dan cuenta de la necesidad de intervenir aspectos centrales de la vida institucional local y los componentes y objetivos de los programas “Procedimientos para Decidir”, “Organizarse para Influir y Aprender” y “Localidades Fuertes”, a través de los cuales se realizó la intervención para el fortalecimiento institucional de las localidades.

Este documento fue elaborado por el Subsecretario de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano de la Secretaría de Gobierno de Bogotá y fue revisado y comentado por Israel Fainboim Yaker.

*Subsecretario de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano

II. LA LOCALIDAD COMO UNIDAD ADMINISTRATIVA

La Localidad es la división territorial y administrativa del Distrito Capital en la que se busca el acercamiento de las autoridades públicas al ciudadano, para que conjuntamente decidan sobre la manera y oportunidad de resolver los asuntos de interés público, teniendo en cuenta el carácter subordinado de su articulación al Distrito y los criterios de eficacia, equidad y sostenibilidad, para el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de sus habitantes y el desarrollo de dicho territorio.

La Localidad y su institución, la Alcaldía Local, constituyen la unidad básica para la gobernabilidad de la ciudad. Por esta razón la Administración buscó, a partir de su fortalecimiento, transformar la percepción y la satisfacción de los ciudadanos con respecto a la gestión pública de la ciudad.

Las siguientes son algunas razones que fundamentan la importancia de la localidad para soportar la institucionalidad de la ciudad:

- Es el espacio en el que se ejecutan las funciones de control: uso del suelo y régimen urbanístico, espacio público, establecimientos de comercio, pesas y medidas
- Es el ámbito de aplicación de las funciones institucionales de persuasión y promoción de la convivencia ciudadana e implementación de medios de justicia alternativa: inspecciones de policía, unidades de mediación y conciliación, Casas de Justicia y mecanismos de promoción de corresponsabilidad
- Es el primer eslabón en el ejercicio de la democracia representativa: la Junta Administradora Local, como instancia política (actor político) que representa la diversidad social y territorial de la ciudad (comunidad, barrio, Unidad de Planeamiento Zonal -UPZ- y Localidad)
- Es el escenario institucional más cercano al ciudadano, en el que se facilita la identificación de la demanda social por bienes y servicios públicos y la caracterización y particularización de la oferta pertinente.
- Es la unidad territorial de mayor potencial para la promoción de la organización y la participación ciudadana en la gestión de la ciudad
- Es el ámbito más cercano y propicio para ejercer el control ciudadano a la gestión pública (mecanismos de información, audiencias públicas y encuentros ciudadanos de rendición de cuentas)
- Como división territorial, facilita la planeación y gestión del desarrollo Distrital teniendo en cuenta, por un lado, las particularidades territoriales y, por otro, la necesidad de la articulación y complementariedad de las políticas distritales en función de las prioridades sociales y sectoriales en cada ámbito local, lo que exige la territorialización sistemática de la gestión pública Distrital para armonizar los objetivos de desarrollo de la ciudad.

- La capacidad de gestión, vigilancia, seguimiento y control de la Alcaldía Local, constituyen el mejor potencial de la ciudad para el desarrollo del Plan de Ordenamiento Territorial: la Localidad posibilita la concertación sobre la reglamentación del uso del suelo entre actores privados, públicos y sociales que tienen intereses sobre un territorio específico (UPZ), o temas sustanciales de ciudad (Planes Parciales). La Localidad, entonces, permite identificar conflictos por el uso del suelo y decisiones concertadas sobre el mismo.

El Plan de Desarrollo “**BOGOTÁ para VIVIR Todos del Mismo Lado**” posicionó la localidad como la instancia de mayor potencial para el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana y, en consecuencia, la unidad administrativa más adecuada para ajustar las estructuras institucionales en la perspectiva de mejorar la capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas. Por esta razón, fortalecer la localidad implicó que más decisiones se pudieran tomar localmente, que más problemas se resolvieran en ella.

III. DE DÓNDE SE PARTIÓ

A. Composición de la estructura administrativa de las Localidades

Para el cumplimiento de sus responsabilidades las Localidades cuentan con personal del plan de cargos de la Secretaría de Gobierno en número de 718 (35 cargos por Localidad). Los empleos se distribuyen en las siguientes áreas:

- Junta Administradora Local
- Despacho Alcalde Local
- Coordinación administrativa y financiera:
 - Administración del Fondo de Desarrollo Local
 - Coordinación de la participación ciudadana
- Coordinación normativa y jurídica:
 - Inspecciones de policía
 - Unidades de mediación y conciliación
 - Asesoría jurídica (control del espacio público y establecimientos abiertos al público)
 - Asesoría de obras (control al régimen urbanístico)

B. Debilidades y problemas

Debido a que en el nivel local actúan la mayor parte de las entidades públicas del Distrito, las localidades tienen que interactuar con una multiplicidad de agentes institucionales, sobre una gran diversidad de materias, circunstancia que no se compadece con su capacidad institucional, lo que genera grandes dificultades para lograr resultados efectivos y eficientes.

La gestión del alcalde local en el marco de las articulaciones territoriales e institucionales implicaba actuaciones que abarcaban desde la definición y control político de

su gestión con las veedurías ciudadanas, el Consejo de Planeación Local -CPL- y las Juntas Administrativas Locales -JAL- hasta las tareas de coordinación con instancias como las Unidades Ejecutivas Locales -UEL-, las diferentes entidades distritales, los organismos de control y 42 consejos y comités locales creados por Acuerdos del Concejo y por la Administración Central, no todos activos.

Igualmente, el alcalde debía enfrentar los problemas relacionados con la imprecisión de las competencias, las herramientas y los mecanismos de coordinación local con la Administración Central; la superposición de funciones con el nivel Central y la indefinición sobre los interlocutores distritales para ejercer sus funciones; la falta de fluidez en la comunicación entre las alcaldías y la Administración Central; y la carencia de una clara línea divisoria entre las funciones de los alcaldes y las JAL, circunstancia que causaba debilidad en el rol de control que éstas debían ejercer y que, en ocasiones, las convertían en coejecutoras de las funciones de los alcaldes. Así mismo, era evidente la carencia de reconocimiento de los alcaldes como autoridades locales por parte de las entidades del gobierno Distrital y nacional que actuaban en su ámbito territorial.

La precaria definición de competencias daba lugar a que cada alcaldía local interpretara sus funciones individualmente, lo que dificultaba la construcción de una agenda uniforme en el Distrito y limitaba la armonización entre la política Distrital y las acciones específicas de gobierno a nivel local. Así mismo, dificultaba el entendimiento por parte de la comunidad de las competencias de las localidades, afectando las relaciones entre éstas y sus ciudadanos.

Entre los principales problemas que afectaban la capacidad de gestión de las localidades y, en consecuencia, de la ciudad, se resaltan: la carencia de autoridad para administrar el personal que les ha sido asignado, así como de mecanismos adecuados de supervisión sobre su labor; la baja capacidad técnica de las localidades para formular y ejecutar proyectos, debido a su propia debilidad en materia de talento humano y al insuficiente apoyo técnico que les brindaban las UEL; y dificultades en su gestión administrativa y en los servicios que prestaban a los ciudadanos.

Algunas dificultades encontradas en materia administrativa y financiera fueron:

- Bajo planeamiento y control de la gestión;
- Baja articulación entre el sistema financiero y de planeación de la inversión Distrital y el definido para las localidades;
- Ausencia de reglamentación e inexistencia de manuales de funciones y procedimientos para sus diferentes atribuciones financieras, administrativas y policivas;
- Dispersión en el uso de instrumentos para la administración y el reporte de información de la ejecución presupuestal, contable y de tesorería;
- Estados financieros no razonables;
- Baja coordinación entre dependencias generadoras de información y las consolidadoras a nivel Distrital;

- Serias dificultades técnicas de conectividad con la Administración Central y entre las Localidades y sus dependencias, que permitieran flujos oportunos y con calidad de la información;
- Dispersión en el manejo de información referida a los proyectos de inversión local;
- Uso de diversos formatos y aplicaciones para la formulación, registro y administración de información referida a los proyectos de inversión local;
- Imprecisión de canales, responsables y contenidos de información para compartir entre las localidades y el nivel central y viceversa;
- Bajo nivel de organización en archivos de información documental y dificultad en el seguimiento a la correspondencia;
- Alto represamiento de actuaciones administrativas de carácter policivo;
- Retrasos para responder a peticiones elevadas por ciudadanos; y,
- Pérdida reiterada de documentos.

El Decreto 1421 de 1993 y el Acuerdo 13 de 2000 prevén que la ciudadanía tenga un rol activo en la definición del Plan de Desarrollo local, en la formulación del presupuesto de inversiones, en el seguimiento y control de los gastos, así como en el fortalecimiento de las formas de organización existentes y de los espacios de participación en la gestión pública.

No obstante, siete años después, seguían existiendo problemas para que la participación de los ciudadanos en el gobierno Distrital y local alcanzara las metas de transparencia y mejora de la gestión que contempla el Plan de Desarrollo:

- Desconocimiento por parte de los ciudadanos de las funciones de las autoridades locales;
- Desconocimiento de las funciones y gestiones que pueden realizar las localidades;
- Falta de diagnósticos que caractericen la problemática social y territorial de la localidad y de su divulgación a la ciudadanía como insumo básico para el conocimiento de las prioridades locales por parte de la comunidad y el debate cualificado de los encuentros ciudadanos;
- Inexistencia de reglas que orientaran los encuentros ciudadanos, el espacio de participación Distrital más reconocido por los ciudadanos;
- Acceso limitado de los ciudadanos a información relevante de gestión de las Alcaldías Locales;
- Inadecuada infraestructura de las oficinas de servicio al ciudadano para atender a quienes acuden a las alcaldías locales; y,
- Baja difusión del esquema de contratación vigente, para que promueva y facilite la participación de la comunidad en la ejecución y seguimiento de proyectos.

C. Percepción ciudadana

De los resultados de las encuestas realizadas por el Observatorio de Cultura Ciudadana (IDCT, 2001) y el proyecto Bogotá Cómo Vamos (Fundación Corona, Casa Editorial El Tiempo y

Cámara de Comercio, 2001), en los que la ciudadanía percibe la gestión local como ineficiente y poco transparente, se evidenció la debilidad de la ejecución de los asuntos asignados a esta instancia institucional, así como la falta de información a la ciudadanía sobre los resultados de su gestión, circunstancias que profundizaban el cuestionamiento social a la operación de las localidades. En consecuencia, procesos de fortalecimiento democrático, técnico y de evaluación de resultados se convirtieron en objetivos necesarios para enfrentar esta situación (PDD 2001-2004).

En la exposición de motivos del Plan de Desarrollo de la Administración Mockus se encuentra la siguiente sustentación de la estrategia orientada al fortalecimiento de la cultura democrática:

“... el cumplimiento voluntario de las normas requiere de un mayor compromiso de los habitantes, compromiso que demanda su participación en la elaboración de las mismas; es necesario fomentar la participación y la reivindicación de los derechos ciudadanos. Igualmente, no existe suficiente claridad sobre los procedimientos democráticos para la toma de decisiones, los mismos no tienen suficiente poder vinculante. La participación ciudadana en los diferentes espacios existentes es muy reducida y es incipiente la capacidad de las distintas organizaciones para influir y promover espacios de aprendizaje en la población”.

CRITERIOS	%
Ciudadanos que utilizaron algún mecanismos de participación	29,7
Ciudadanos que son miembros de alguna organización secular, comunitaria o política	34,0
Percepción de la gestión de las alcaldías	2,9/5,0
Percepción de la gestión de las JAL	2,8/5,0
Percepción de los encuentros ciudadanos como el espacio más reconocido de participación	32,4
la única manera de acceder a cargo público es con una palanca	60,3
Debo votar aunque ningún candidato me satisfaga	55,5
Con la participación en los asuntos públicos no se obtiene nada	64,5
La gente se queja de los problemas de la ciudad pero no participa en la solución	85,5
La única manera de influir en las decisiones Distritales es ser amigo de un concejal	45,6
Porcentaje de la población que considera que las alcaldías locales favorecen los intereses de unas pocas personas o grupos	60,0
Porcentaje de la población que se siente satisfecha con el trabajo que realizan las alcaldías locales	35,0
Porcentaje de la población que considera que las alcaldías locales realmente contribuyen al desarrollo de la ciudad	47,0
Porcentaje de la población que considera que las decisiones de las JAL favorecen los intereses de unas pocas personas o grupos	44,0

Los siguientes resultados de la encuesta del Observatorio de Cultura Ciudadana y de la encuesta del proyecto Bogotá Cómo Vamos constituyeron motivación suficiente para otorgar un alto grado de prioridad a la intervención en la adecuación de la organización y capacidad institucional local:

Para el gobierno Distrital la localidad se convirtió en espacio y objeto de intervención prioritaria de una propuesta de mejoramiento organizacional y de gestión que respondía al principio básico del Plan de Desarrollo que establece que “la descentralización orientará la gestión pública” y “la ciudadanía y su participación serán eje de la gestión”, propuesta que se armonizó con la estrategia de fortalecimiento, por un lado, de las competencias y la capacidad técnica, financiera y administrativa de las alcaldías locales para conseguir una gestión eficiente y efectiva y, por otro, de los procesos de participación y las formas de organización de la ciudadanía para intervenir en la gestión de los asuntos públicos.

IV. LA LOCALIDAD EN EL PLAN DE DESARROLLO “BOGOTÁ para VIVIR todos del mismo lado”

Ante la situación esbozada, el Plan de Desarrollo Distrital definió como política, en primer lugar, la profundización de la gestión pública en el ámbito local, dando norte en esta perspectiva a la administración Distrital en su conjunto; y, en segundo lugar, el reconocimiento y la participación ciudadana como ejes sustanciales de la gestión pública. La Localidad se propuso como unidad administrativa y como espacio político de trabajo y acercamiento del ciudadano a la gestión pública, mediante mecanismos de participación en la definición de propuestas y de veeduría a la gestión de los servidores públicos y autoridades locales.

Con este propósito, la localidad en el Plan de Desarrollo se asumió desde dos de sus objetivos “Cultura Ciudadana” y “Gestión Pública Admirable”. Dentro del objetivo de Cultura Ciudadana se definió el programa “Procedimientos para decidir y Organizarse para influir y aprender”, estructurado para generar procesos y espacios participativos como expresión de reglas claras orientadas a que la ciudadanía participara en la gestión de lo público y que impulsara, cualificara y ampliara la discusión sobre lo público.

La meta definida tuvo como referente la mayor percepción de los derechos como derechos y no como favores y del nivel de confianza de los procedimientos democráticos. Los referentes de línea de base construidos fueron: el 29,7% de los ciudadanos utilizó algún mecanismo de participación y la meta es llegar al 40% al final del Plan de Desarrollo; y el 34% de los ciudadanos es miembro de alguna organización secular, comunitaria o política y la meta es llegar al 40% al final del período del Plan.

Por su parte, con el programa “Localidades Fuertes” del objetivo Gestión Pública Admirable se propuso adecuar la estructura institucional de la localidad y sus procesos, procedimientos, instrumentos y metodologías, para responder mejor a las necesidades ciudadanas y lograr que los procesos participativos generen insumos legítimos que sirvan a las autoridades en la toma de decisiones adecuadas.

El esfuerzo con este programa apuntó a mostrar cómo los procesos democráticos se armonizan y complementan con la eficiencia institucional y a que la ciudadanía reconozca más y mejor la buena gestión local, que tenga un contacto directo con sus autoridades locales y que acceda a información pública Distrital y local, condición esencial para motivar al ciudadano a interesarse por los asuntos públicos, organizarse y participar.

La meta definida para este tema en el Plan tuvo que ver con el mejoramiento de la percepción de los ciudadanos sobre la gestión de sus autoridades. Según los referentes de línea de base definidos por el proyecto Bogotá Cómo Vamos la percepción de la ciudadanía de la gestión de las alcaldías locales pasó de una calificación de 2,9 en 2001 a 3,12 en 2003.

V. EL NUEVO MODELO DE GESTIÓN LOCAL

El gobierno partió de la base de la Administración Local está en capacidad de atender más rápidamente algunos problemas de los ciudadanos por estar más cerca de la gente. Pero para que ese planteamiento fuera efectivamente una realidad, la localidad requería la definición de una serie de acciones, las que fueron construidas a partir de tres ejes temáticos de intervención, que constituyeron los componentes básicos para la estrategia de fortalecimiento local:

- a) Fortalecimiento de la capacidad institucional local: procesos, procedimientos, instrumentos y metodologías;
- b) Mejoramiento de la relación de las localidades con la Administración Central; y,
- c) Fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana.

Para cada uno se definió una imagen objetivo, como punto de llegada al final del Plan de Desarrollo y unos componentes específicos que estructuran los resultados y el impacto a conseguir.

A. Fortalecimiento de la Capacidad Institucional Local

El mejoramiento de la gestión pública en las 20 localidades del Distrito se definió a partir de una estrategia en la que se contemplaba como componentes para mejorar la gobernabilidad, la planeación de la inversión, las finanzas locales, la justicia local, la administración documental, el control interno, la administración de la información y el servicio al ciudadano.

Dentro de un enfoque que concibe el proceso financiero de la localidad como el sintetizador de la gestión, la intervención para el fortalecimiento local se centró en el diseño y consolidación de los mecanismos y procedimientos necesarios para hacer de la planeación de la inversión y la gestión del presupuesto, subprocesos de gestión estratégica que incluyen el control y los mecanismos de ajuste en torno a los objetivos y metas del Plan de Desarrollo, dentro de cada vigencia fiscal.

En esta perspectiva, el mejoramiento de los instrumentos administrativos y financieros estuvo orientado a garantizar información cualificada y oportuna para las autoridades y el ciudadano, enmarcada en procesos e instrumentos que definieran criterios homologados para la acción pública.

Como imagen objetivo y productos definidos para el período del Plan de Desarrollo en temas los temas relacionados directamente con el ciudadano se definieron:

- En materia de planeación de la inversión, la imagen objetivo estuvo referida a la construcción de un sistema de inversión local articulado con el sistema de inversión del sector central, con énfasis en planes de desarrollo local formulados con participación ciudadana, banco de programas y proyectos de inversión local, proyectos de inversión formulados con metodologías unificadas, líneas de inversión local y Distrital complementarias en el marco del Plan de Desarrollo, ajuste del modelo de asignación de recursos de inversión local sobre criterios de equidad y eficiencia y sistema de seguimiento a la ejecución de la inversión física y financiera local.
- En cuanto a las finanzas locales, la imagen objetivo se relacionó con un sistema financiero local confiable que permitiera autonomía en la administración financiera a las autoridades y actores sociales: Presupuesto Orientado a Resultados, estados financieros razonables y reporte oportuno y confiable de información financiera.
- Para intervenir en el mejoramiento de la administración de la información, la imagen objetivo estuvo referida a que la Administración Central, las autoridades locales y la ciudadanía contaran con información básica para tomar decisiones de impacto local y hacer seguimiento a la gestión pública local. Los componentes definidos fueron: información para el diagnóstico y monitoreo de la gestión local, a partir de la caracterización local en variables económicas, sociales y administrativas, implementación de los componentes de redes de voz y datos para el sistema de información local, interconexión del 100% de las dependencias de las 20 localidades y entre estas y las demás entidades distritales.

La imagen objetivo de aspectos como la justicia local y la atención al ciudadano no se describen aquí, en consideración al propósito del documento orientado a la presentación de la gestión financiera.

B. Mejoramiento de la Relación de las Localidades con la Administración Central

Componentes estructurales heredados del modelo centralizado de gestión de la ciudad impedían el dimensionamiento de la localidad como unidad administrativa que exigía mecanismos diferenciados de intervención y espacios para la gestión participativa, con lo cual se perdían oportunidades de optimización de recursos, de un trabajo conjunto frente a la solución de necesidades y de armonización del desarrollo de la ciudad.

En el contexto del Plan de Desarrollo, era claro que lograr resultados efectivos en la generación de bienes y servicios era más fácil si se hacía como un ejercicio compartido entre la Administración Central y las localidades.

Para el ciudadano se facilita entender la problemática y la dinámica de la localidad si la percibe articulada a la ciudad. Entender la dinámica de la tributación y el ejercicio redistributivo del gasto entre localidades (territorialización de la inversión), para garantizar

la solución de los problemas económicos y sociales con políticas de equidad, permite entender que lo público es una construcción compartida entre la Administración Central y Local, donde cada instancia tiene competencias definidas como reglas para su acción.

En este aspecto, la imagen objetivo para el período del Plan se relaciona con que la administración local pudiera precisar sus competencias y contara con herramientas y mecanismos de coordinación con la Administración Central en temas relacionados con el financiamiento de proyectos locales y la convivencia ciudadana. Para el efecto, los componentes de la estrategia fueron:

- Ajuste institucional de la Administración Central (reforma administrativa), que permitiera precisar las competencias locales y ampliar la planta de personal de las Alcaldías, producto de los procesos de fusión y supresión de entidades;
- Redefinición de las competencias locales y reparto de obras, servicios y funciones entre la Administración Central y la local con arreglo a los principios de eficiencia (economía de escala, control social y asignación de recursos) y eficacia (medición de objetivos, logros y equidad);
- Ajuste a la estructura orgánica y funcional de las Localidades, para mayor eficiencia en la prestación de servicios y obras al ciudadano;
- Generación de condiciones para que los alcaldes locales cuenten con mayor autonomía en la administración de personal y coordinen la presencia institucional de la Administración Central en lo local, para armonizar el ejercicio de las respectivas funciones y lograr los cometidos distritales a través de un Consejo Local de Gobierno.

C. Fortalecimiento de los Mecanismos de Participación Ciudadana

El propósito se planteó en términos de un ciudadano que no solo cumpla sus obligaciones mínimas de ciudadanía frente a la tributación o frente a normas básicas de convivencia; se quiere un ciudadano que en el marco del acatamiento de reglas sea veedor de los asuntos públicos locales, que intervenga en la identificación de los problemas locales, en la construcción de las alternativas de solución en los Planes de Desarrollo Local y que tenga en sus vecinos aliados organizados para interlocutar con la administración.

Se pretenden ciudadanos más organizados, cualificados y participantes en la discusión de los asuntos públicos que les afectan, con información pertinente y oportuna sobre los problemas, la gestión y los resultados de la localidad.

Fortalecer la Localidad como unidad administrativa para una gestión participativa de la ciudad, implicó generar desarrollos institucionales, administrativos y financieros como condición necesaria para que la participación fuera efectiva y sostenible; el ánimo del gobierno se centró en privilegiar la gestión pública por esta vía.

Dos fueron los frentes de trabajo que concibió la Administración en esta línea de intervención: el fortalecimiento del proceso democrático local y el reconocimiento de las

autoridades locales. En relación con el fortalecimiento democrático local, la imagen objetivo que la administración se trazó tuvo que ver con el fortalecimiento de los procedimientos democráticos para la toma de decisiones con carácter vinculante, lo cual permitió tener planes de desarrollo local formulados y controlados con participación ciudadana, la consolidación del sistema de planeación local participativo y la generación de organizaciones sociales vinculadas activamente a los asuntos públicos locales. Para el efecto, los componentes de la estrategia fueron:

- Implementación del Acuerdo 13 de 2000 y ajuste a las metodologías y los procedimientos para los encuentros ciudadanos;
- Desarrollo de procesos de capacitación y asistencia técnica a los diferentes actores de la sociedad civil participantes del proceso;
- Diseño y puesta en marcha de mecanismos de seguimiento y control ciudadano a la ejecución del Plan de Desarrollo local;
- Difusión de espacios de participación ciudadana;
- Consolidación de la información sobre las formas de la organización social por unidades de planeación zonal y local, haciendo visible su vinculación en los distintos campos de la gestión pública local;
- Desarrollo de procesos de capacitación de las organizaciones sociales;
- Desarrollo de procesos de investigación sobre la capacidad ciudadana para organizarse e influir en lo público; y,
- Definición y desarrollo de lineamientos para construir una política pública de participación para la ciudad.

En relación con el reconocimiento de las autoridades locales, la imagen objetivo trazada estuvo asociada al mejoramiento del desempeño de sus funciones y a que la ciudadanía conociera y reconociera su gestión. El objetivo se centró en que las autoridades locales (alcalde y JAL) fueran reconocidas y respetadas por la ciudad. Para el efecto, los componentes de la estrategia fueron:

- Generación de espacios y medios de comunicación entre la Administración Central y las autoridades locales que permitieran compartir y hacer transparente información asociada a la gestión;
- Capacitación, información y asesoría permanente a alcaldes y ediles en temas relacionados con sus competencias;
- Desarrollo de un sistema de incentivos para el reconocimiento de la gestión de las autoridades locales; y,
- Elaboración y difusión pública de informes de la gestión de las autoridades locales a la ciudadanía (rendición de cuentas mediante encuentros ciudadanos).

VI. LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL EN EL FORTALECIMIENTO DE LAS LOCALIDADES

Una estrategia esencial para la consecución de logros efectivos en el fortalecimiento de la localidad, fue el trabajo interinstitucional entre las diferentes entidades distritales con clara presencia en el ámbito local y entre éstas y las alcaldías locales.

Esta labor se desarrolló buscando aportar a la consecución de los siguientes objetivos:

a) Identificar de manera conjunta problemas de la Localidad e intervenirlos de forma integral y compartida.

En este contexto se adelantaron tareas que permitieron desarrollos financieros y administrativos, así como de impacto para la comunidad. En relación con los primeros, vale la pena mencionar el trabajo compartido con la Secretaría de Hacienda Distrital (Direcciones de Contabilidad, Presupuesto y Tesorería) y el DAPD (Subdirección de Seguimiento a la Inversión Pública), para el mejoramiento financiero y de la administración de los recursos de inversión, en temas como la adecuación de la estructura presupuestal local al Decreto 1139 de 2000, la implementación de los aplicativos PREDIS y PAC en las 20 localidades, la reglamentación de los procedimientos financieros y la implementación de instrumentos y procedimientos para la administración de la inversión y la programación de los gastos operacionales de las localidades bajo un esquema de presupuesto prospectivo por unidades de producción. En relación con los segundos, es de resaltar el trabajo adelantado por el Comité Interinstitucional de apoyo al proceso de planeación de la inversión local con participación (Acuerdo 13 de 2000), conformado por el DAPD, el DAAC, el IDCT, Misión Bogotá, la Veeduría Distrital y la Secretaría de Gobierno, quienes acompañaron la puesta en operación del Acuerdo 13 de 2000.

b) Optimizar el uso de los recursos institucionales, buscando una asignación precisa de responsabilidades entre entidades y un mayor impacto en la gestión local.

Ejemplos en este tema son:

- La reglamentación de las líneas de inversión que, construidas por sector, permiten precisar competencias de inversión entre las localidades y las entidades del nivel central, la complementación de recursos, así como los criterios de elegibilidad de los proyectos de inversión local cumpliendo las políticas sectoriales definidas para la ciudad;
- La redefinición del modelo UEL, que permitió una nueva perspectiva de acompañamiento de las entidades de la Administración Central al proceso de inversión local, con acciones de asistencia técnica a la formulación de los proyectos de inversión y al proceso de viabilización de la inversión, modificando su énfasis, restringido a la ordenación del gasto local; y,

- La formación y capacitación a ciudadanos y organizaciones en el proceso de planeación participativa, realizada de manera conjunta entre el DAAC y la Secretaría de Gobierno.
- c) Hacer visibles las responsabilidades, los responsables, los logros y las limitaciones institucionales (institucionalización de la rendición de cuentas al ciudadano). En este aspecto fueron importantes las acciones compartidas entre la Administración Central y las alcaldías para hacer presencia conjunta en las localidades. De ello dan cuenta:
- Los consejos de gobierno Distrital realizados en el año 2001 por el Alcalde Mayor en cada una de las localidades, con presencia del gabinete Distrital y del alcalde local respectivo y en los cuales fue presentado el Plan de Desarrollo Distrital y el Plan de Desarrollo Local; y,
 - La presencia de los miembros de los consejos locales de gobierno en cada uno de los encuentros ciudadanos de rendición de cuentas realizados por los alcaldes locales, en los cuales se mostró la importancia de los logros compartidos y del trabajo conjunto desarrollado entre la alcaldía local y las entidades distritales que hacen presencia en ellas.

VII. LOGROS VISIBLES EN LA GESTIÓN FINANCIERA Y DE PLANEACIÓN CON PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LO LOCAL

A continuación se describen los componentes y logros expresados en productos que forman parte del programa Localidades Fuertes y que se relacionan con el proceso financiero y de planeación participativa local.

a) Planeación de la inversión:

- Definición e implantación de un único aplicativo para la gestión de los bancos de programas y proyectos locales;
- Definición de una única metodología para la formulación de proyectos de inversión;
- Redefinición del apoyo y acompañamiento a la inversión local desde los equipos UEL: asesoría y asistencia técnica a partir de esquemas de mesas de trabajo para la formulación y viabilización de la inversión local, tema que se complementa con la definición de líneas de inversión por sector para orientar la inversión local y Distrital y para definir temas de cofinanciación de la inversión;
- Incorporación del componente de inversión al presupuesto local 2002, 2003 y 2004 sobre la definición de POAI según planes de desarrollo local concertados con actores locales. Los Consejos de Planeación Local participaron revisando y ofreciendo observaciones y/o recomendaciones sobre el anteproyecto de presupuesto a los alcaldes locales;

- Diseño del aplicativo SIGLO (Sistema Local de Inversión), en plataforma Oracle, que permite incorporar la totalidad del proceso de inversión local con participación, la información financiera de proyectos de inversión y los proyectos formulados. El aplicativo está diseñado de forma tal que permite su articulación al SEGPLAN;
- Ajuste del modelo UEL y precisión de competencias en cabeza de los alcaldes mediante Decreto reglamentario 854 de 2001, que permite gobernabilidad sobre el gasto local (las localidades formulan la totalidad de los proyectos de inversión y las UEL los viabilizan en términos jurídicos, técnicos y financieros): los alcaldes locales son gerentes de la inversión local, las UEL son instancias de apoyo a las diferentes fases del proceso de planeación local;
- Implementación de los Consejos Locales de Gobierno en las 20 localidades, con lo cual se coordina la acción Distrital en lo local, espacios institucionales que coordinados por el alcalde local permiten discutir la inversión Distrital en la localidad y la complementación de los recursos locales con las propuestas de inversión Distrital. Esta figura se formalizó mediante Decreto Distrital 098 de 2002 y se reglamentó para cada localidad mediante Decretos locales; y,
- Diseño y aprobación de las líneas de inversión local por cada uno de los 10 sectores que conforman las entidades que tienen UEL, con lo cual se configura el modelo de competencias de inversión para las localidades (aprobación en sesión del CONFIS del 27 de septiembre) y se genera un reparto de obras, servicios y funciones entre la administración central y local. Tiene como propósito: hacer visible a los actores locales y distritales las reglas de juego para la inversión de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local; precisar los campos de inversión Distrital y Local; establecer la complementariedad de los recursos locales y distritales; aumentar la calidad en la formulación de los proyectos de inversión y la cualificación de la participación ciudadana en el control sobre los recursos locales.

b) Finanzas:

- Implementación de los aplicativos PREDIS y PAC en las 20 localidades, con información presupuestal y de tesorería registrada a la fecha;
- Adopción de la nueva estructura presupuestal para los Fondos de Desarrollo Local, definida por el Decreto 1139 de 2000;
- Definición de la estructura para la adopción del sistema de Presupuestación por Resultados a los gastos de operación de las localidades;
- Elaboración de un plan de caja para las localidades concertado con las Secretarías de Hacienda, Gobierno y las UEL, de acuerdo a la disponibilidad de recursos de la administración Distrital y definición de metas financieras para las localidades: de ejecución presupuestal, cumplimiento del PAC y de proyectos de inversión;

- Diseño e institucionalización de un espacio conjunto (UEL: directores y financieros – localidades: coordinadores administrativos y financieros, profesionales de presupuesto y planeación), que permite un trabajo conjunto de seguimiento financiero. Se estableció un espacio mensual a partir del mes de abril de 2003 que permite el seguimiento presupuestal, contable y de tesorería a cada Fondo de Desarrollo Local y a la formulación, viabilización de proyectos de inversión y contratación de recursos locales por parte de las UEL;
 - Depuración de la contabilidad de las 20 localidades en el marco de la Ley 716 de 2001. Se tiene el diagnóstico por localidad levantado por la Secretaría de Hacienda Distrital y la oficina de control interno, la implementación y puesta en funcionamiento de los comités de depuración contable en cada localidad y los resultados efectivos en cada Fondo de Desarrollo Local. El plan de mejoramiento que garantiza el saneamiento contable de los 20 Fondos de Desarrollo Local está programado a 31 de diciembre de 2003;
 - Reglamentación de los procedimientos de contratación e interventoría para las diez UEL, así como de pagos en los Fondos de Desarrollo Local;
 - Diseño del manual de procedimientos financieros para las localidades (17 procedimientos), construido de manera participativa con el conjunto de funcionarios locales y de las UEL; y,
 - Depuración de las obras inconclusas existentes en las 20 Localidades con información suministrada por la Contraloría Distrital e información de las localidades y de las UEL. La viabilidad para su terminación fue soportada técnica, jurídica y financieramente por las UEL y los requerimientos financieros fueron sustentados ante el CONFIS para las modificaciones presupuestales necesarias para garantizar su financiamiento con recursos de disponibilidad final de la vigencia 2002, por valor de \$3.116 millones de pesos.
- c) Fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana:
- Elaboración y aprobación de 20 Planes de Desarrollo Local con participación ciudadana y realización de reuniones de rendición de cuentas en febrero, noviembre y diciembre de cada año, en las que cada Alcalde Local presentaba los resultados de la vigencia anterior y la programación para la siguiente;
 - Generación de un espacio compartido de trabajo interinstitucional (comité interinstitucional) para apoyar el proceso de planeación participativa en temas como: conformación de los Consejos Locales de Planeación y de las comisiones de trabajo, diseño de la metodología para el desarrollo del proceso por parte de los diferentes actores públicos locales y de la comunidad organizada, así como de los encuentros ciudadanos zonales y locales;

- Debate en el Concejo del proyecto de redefinición del Acuerdo 13 de 2000. El proyecto de Acuerdo fue presentado a iniciativa de los concejales que intervinieron en un proceso participativo de discusión sobre el tema con ediles, universidades, ONG's, consejos locales de planeación, funcionarios locales y distritales.
- Desarrollo de encuentros ciudadanos de rendición de cuentas en las 20 Localidades, en dos momentos: febrero-marzo y septiembre de 2002, y febrero de 2003, mostrando la inversión Distrital en lo local y la inversión local para la vigencia, en términos de bienes y servicios;
- Capacitación con el CIDER de la Universidad de los Andes a 800 líderes de las 20 Localidades, actores del proceso de planeación participativa en elementos de gestión local, control ciudadano y democracia participativa. El curso se desarrolló en 60 horas de trabajo académico;
- Desarrollo de 12 talleres a partir de la metodología “búsqueda de futuro” en igual número de localidades, con participación de diferentes líderes locales (100 en promedio), en coordinación con el Departamento Administrativo de Acción Comunal –DAAC-: Usme, Engativá, Kennedy, Rafael Uribe, Puente Aranda, Tunjuelito, Antonio Nariño, Candelaria, Fontibón, Teusaquillo y Usaquén. Los talleres buscaban que la misma comunidad reconstruya la historia de la localidad en los últimos 20 años, evalúe el presente y proponga alternativas de desarrollo a futuro;
- Puesta en marcha de 15 centros locales de apoyo a la organización social, con soporte interinstitucional (Secretaría de Gobierno, DAAC y Alcaldías Locales): Usme, Santa Fé, Kennedy, Engativá, Fontibón, San Cristóbal, Sumapaz, Teusaquillo, Candelaria, Tunjuelito, Barrios Unidos, Usaquén, Suba. Para este proyecto la Secretaría de Gobierno aporta el apoyo a la dotación de oficina abierta y mobiliario; por su parte, el DAAC aporta 7 profesionales que darán apoyo a los centros de las localidades de Teusaquillo, Fontibón, Usme, Kennedy y Santa Fé, quienes inicialmente han garantizado el espacio físico y la operación de los mismos; y,
- Definición y desarrollo de una agenda conjunta con los Consejos Locales de Planeación sobre temas relacionados con el fortalecimiento del proceso de planeación local y de los Consejos como formas de organización y espacios de participación.

d) Reconocimiento de las autoridades locales:

- Apoyo a la realización de encuentros ciudadanos de rendición de cuentas para las JAL, jornada que se realizó el 5 de julio de 2003 con la participación de 16 de las 20 JAL, quedando pendientes Tunjuelito, Usme, Barrios Unidos y Sumapaz. La Administración acompañó su organización y garantizó la difusión de la jornada por medios masivos;

- Apertura de cuentas de correo electrónico a alcaldes y JAL. para compartir información UEL asociada a la inversión local, con periodicidad semanal. Este ejercicio permitió hacer seguimiento a la viabilización de los proyectos de inversión y a su ejecución; y,
- Diseño y ejecución del Premio a la Mejor Gestión Local, que tuvo como propósito evaluar y reconocer la mejor gestión, por grupos de trabajo, a partir de variables e indicadores cuyas fuentes son, de una parte, las responsabilidades de mayor impacto institucional para el ciudadano y, de otra, los avances en el mejoramiento administrativo y financiero de la localidad. Los temas de referencia para la evaluación financiera fueron: de planeación financiera (programación y pagos de obligaciones por pagar, PAC, ejecución de la vigencia), mecanismos de información (de implantación y uso de aplicativos y racionalidad en la información), inversión, participación ciudadana y gestión local.

ANEXO

COMPONENTES INDICATIVOS DEL PROCESO PARTICIPATIVO DE GESTIÓN FINANCIERA LOCAL

Elementos del proceso de gestión de la inversión local:

a) Marco normativo

- Decreto Ley 1421 de 1994
- Acuerdo 12 de 1994
- Acuerdo 13 de 2000
- Plan de Desarrollo Distrital

b) Instrumentos

- Orientaciones programación y ejecución Presupuesto Distrital
- Banco de programas y proyectos de inversión local
- Plan de Desarrollo Local
- Plan local anual de inversiones
- Encuentros ciudadanos de rendición de cuentas
- Documento líneas de inversión

c) Procedimientos

- Elaboración anteproyecto presupuesto local anual
Alcalde Local – CPL – DAPD – CONFIS / CPL – Alcalde local - JAL
- Aprobación presupuesto local
- Gestión de la inversión
 - Selección de proyectos
 - Elaboración de proyectos
 - Viabilización de proyectos
 - Contratación de la ejecución de los proyectos
- Ejecución presupuestal de gastos de inversión
- Programación y reprogramación del PAC
- Trámite de pago
- Reconocimiento registro y trámite de pago UEL
- Cierre presupuestal mensual
- Cierre presupuestal anual
- Adición presupuestal
- Traslado presupuestal
- Reducciones, aplazamientos, suspensiones

CAPÍTULO 5

MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO

Andrés Felipe Muñoz Miranda

I. INTRODUCCIÓN

La gestión pública de la Administración Distrital pretende acercarse, a través de sus procesos, a una situación en la que esté en capacidad de estimar cuánto costarán las políticas existentes y nuevas en el mediano plazo, con el objetivo de tomar decisiones en la ciudad de acuerdo a la restricción presupuestal dada por la disponibilidad de recursos y a los análisis costo-eficiencia y costo-efectividad¹ de dichas políticas.

Esto se logra sustentando las decisiones de política (vigentes y futuras) en información sobre sus costos y resultados proyectados. Para ello, es necesario que los sistemas y procesos que determinan la planeación y la asignación de recursos a las prioridades estratégicas estén apoyados por estimativos de gasto que provean una perspectiva de mediano plazo a la toma de decisiones y que representen los costos futuros de las políticas existentes para su revisión en un contexto de presupuesto anual.

Actualmente, el presupuesto anual es principalmente un proceso de corto plazo que se ocupa exclusivamente de las necesidades financieras inmediatas y que no relaciona las necesidades de gasto con la disponibilidad futura de recursos (en un horizonte superior a un año). Sin embargo, el presupuesto anual debería estar vinculado estratégicamente a la planeación en un contexto plurianual pues la generación de resultados, la situación macroeconómica, las expectativas de ingreso y las necesidades de gasto de programas y políticas en el largo plazo superan el ciclo anual.

El sistema presupuestal ideal debería ser consistente con la situación macroeconómica y con los lineamientos de política formulados por el Gobierno y estar en capacidad, sobre todo, de cumplir una función de arbitraje entre prioridades de gasto. En otras palabras, el sistema debería servir como mecanismo de coordinación e integración de los procesos de planeación y presupuestación, así como marco de referencia de mediano plazo para los procesos de negociación que acompañan la competencia entre las organizaciones y los gerentes públicos por el uso y disposición de los recursos públicos.

Para que lo anterior sea una realidad se requiere, primero, establecer políticas fiscales realistas que especifiquen límites globales de tributación, gastos y déficit, que guarden

¹ El análisis de costo – eficiencia de las políticas busca identificar qué tan costosa resulta la gestión de la Administración en el desarrollo de una política dada. Por su parte, el análisis de costo-efectividad busca identificar a qué costo se lograron los efectos e impactos deseados con dichas políticas.

coherencia con las metas macroeconómicas gubernamentales. Segundo, ofrecer un presupuesto global rígido ante las demandas de gasto correspondientes a las prioridades gubernamentales de mediano plazo. Tercero, establecer procedimientos sistemáticos de revisión de políticas que sirvan de referente a los ajustes anuales en las proyecciones de gasto. Cuarto, establecer lineamientos que orienten el gasto hacia su uso eficaz y eficiente, de modo que se haga visible en el corto y mediano plazo si el dinero que gasta el Gobierno le genera valor público a los ciudadanos.

El cumplimiento de estas cuatro condiciones permitiría, igualmente, contribuir a la creación de incentivos para el fortalecimiento de una cultura contractual en los gerentes públicos, al definir en el proceso presupuestal reglas de juego claras para la orientación de la gestión pública a resultados y para una mejor rendición de cuentas otorgando, a su vez, una mayor flexibilidad a los gerentes en el uso de los recursos.

Por estas razones, la Administración Distrital y la Secretaría de Hacienda Distrital (SHD) han emprendido el diseño de un Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) para el Distrito Capital como parte integral de un Sistema de Presupuestación Inteligente (PI), con el cual se pretende avanzar hacia una mayor sostenibilidad y predictibilidad de las finanzas públicas y ofrecer información relevante para la toma de decisiones de política, que por su naturaleza tienen un alcance de mediano plazo.

Este documento presenta una descripción de las características del MGMP, acompañada de una breve reseña de su implementación en otros países y las lecciones que de sus experiencias se pueden extraer. Además, se incluyen los avances en términos de una planeación financiera de mediano plazo en el D.C. y un análisis conceptual inicial y recomendaciones para el desarrollo de un MGMP para Bogotá.

El documento fue elaborado en el marco del proyecto Presupuesto Inteligente, por el consultor Andrés Felipe Muñoz Miranda y fue revisado y comentado por Israel Fainboim Yaker. Participaron en su edición Gloria Gómez de Jiménez y Joshua Mitrotti Ventura. La mayoría de las propuestas contenidas en este documento parten del análisis conceptual, sugerencias y recomendaciones hechas por el consultor internacional Malcolm Holmes y por las discusiones al interior del grupo consultor de Presupuesto Inteligente. Se agradecen los comentarios y el apoyo prestado por Héctor Zambrano Rodríguez Director de Presupuesto y Reinaldo Ruiz Solórzano Asesor de la Dirección Distrital de Presupuesto.

II. MARCO CONCEPTUAL

En las últimas décadas, los gobiernos de los países en desarrollo han enfrentado grandes dificultades para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, promover el crecimiento económico, elevar la calidad de vida de sus habitantes, reducir la pobreza y las disparidades sociales. El mal desempeño del sector público ha sido, en gran medida, responsabilidad de sus sistemas presupuestales, cuyos resultados en términos de disciplina fiscal agregada, asignación de recursos acorde con prioridades estratégicas y eficiencia y efectividad en el uso de los recursos, se han visto limitados, principalmente, por la desarticulación entre dos procesos de toma de decisiones: la planeación y la presupuestación.

Esta desarticulación es una manifestación de la debilidad de los ciclos de la gerencia de los recursos, en los cuales la planeación, la presupuestación y la evaluación no han podido funcionar coordinadamente y formar parte de un proceso integral. Son varias las causas de dicha debilidad. En primer lugar, la presupuestación basada en rubros de gasto no está relacionada conceptualmente con el desempeño, es decir, no consulta los resultados alcanzados y se enfoca exclusivamente en el control de insumos, permitiendo que el desempeño sea medido erróneamente en términos de gasto. De esta manera, la toma de decisiones anuales de política no está articulada a los resultados alcanzados ni a las demandas de gasto generadas por éstas. Además, este tipo de presupuestación genera pocos incentivos en las entidades para ahorrar recursos, dado que la negociación (regateo) para la siguiente vigencia se basa en el nivel de gasto del año en curso. Así, la negociación carece de una unidad de medida que contribuya a promover la competencia entre entidades y a retroalimentar la toma de decisiones a partir de una evaluación del desempeño.

En resumen, la presupuestación no involucra información sobre los resultados alcanzados en vigencias anteriores y se concentra exclusivamente en la información necesaria para garantizar el control financiero. Este esquema, si bien resulta de gran utilidad para el control numérico legal de ejecución de recursos, no permite que el presupuesto se convierta en un instrumento que contribuya a la retroalimentación de política.

Segundo, la toma de decisiones de gasto en los presupuestos anuales no incluye consideraciones de mediano plazo, mientras la planeación identifica demandas de gasto de mediano y largo plazo, el presupuesto está sometido a un análisis financiero de corto plazo. Así pues, la presupuestación no ofrece a la planeación información sobre la disponibilidad real de recursos ni información sobre los costos futuros de decisiones de gasto actuales para la toma de decisiones de política de mediano plazo. Desde esta visión de corto plazo (anual), el gasto no es disciplinado por restricciones reales, generando los incentivos incorrectos en términos de la sostenibilidad de las políticas.

Tercero, la presupuestación de abajo hacia arriba, donde la toma de decisiones se realiza sobre asignaciones individuales a rubros desagregados de gasto, no sustentados en resultados de política y sin una base sólida de restricciones presupuestales agregadas, presiona el gasto y socava la disciplina fiscal. Así mismo, conduce a poca claridad de propósitos estratégicos y por lo tanto a poca información sobre costos de políticas, programas y de bienes y servicios prioritarios. Además, esta presupuestación y la débil toma de decisiones alrededor de rubros específicos, pueden causar en el futuro recortes presupuestales e incertidumbre en el flujo de recursos, menoscabando la planeación y los resultados de las agencias.

Cuarto, el presupuesto se encuentra dividido en presupuesto de inversión y de funcionamiento: “La separación del presupuesto entre funcionamiento e inversión impide tener una visión integral de las entidades, lo que desestimula la definición de objetivos organizacionales y la especificación de los productos que entregan a la sociedad”². Además,

² Gandour, Miguel; Gómez, Gloria; Gonzalez, Carolina; “Disciplina fiscal, priorización estratégica y eficiencia técnica en las instituciones del gasto”. En “Planeación urbana e instituciones presupuestales”, Secretaría de Hacienda, Bogotá, 2000.

esta separación legal no promueve una planeación que tenga en cuenta todos los recursos de las entidades, no hace explícito el valor agregado de los servidores públicos y no permite identificar el grado de eficiencia con el cual se entregan los bienes y servicios a la ciudadanía. Esto se apoya en la inclinación (preferencia) de los gastos de inversión sobre los de funcionamiento, en detrimento de la sostenibilidad futura de las finanzas públicas³. “El inexorable crecimiento de los proyectos de inversión significa para el proceso presupuestal anual que asigne recursos domésticos extremadamente limitados para mantener demasiados proyectos y actividades vivas”⁴.

Así pues, ésta “ha sido la principal culpable del fracaso para unificar la toma de decisiones, la planeación y la presupuestación, y [una de las principales razones que explican] los pobres resultados del presupuesto”⁵ en los países en desarrollo. La distinción legal también ha estimulado la elaboración de políticas económicas y fiscales no integrales que han socavado la disciplina fiscal y han generado una sobre-expansión del gasto público.

El MGMP es una solución potencial a gran parte de estos problemas en la medida en que permite que el gasto sea conducido por prioridades de política y disciplinado por restricciones presupuestales reales de mediano plazo. Con esta herramienta se pretende proveer un marco ex-ante para alinear montos de recursos agregados con prioridades de política⁶. El MGMP es un proceso estratégico de toma de decisiones de política y asignación de recursos que disciplina la toma de decisiones dentro de una restricción de recursos de mediano plazo, articulando los procesos de planeación y presupuestación a partir de un mecanismo global de coordinación que relacione los resultados que se esperan de las prioridades de política con los recursos disponibles.

Sus elementos son los siguientes:

- Un marco de recursos agregados derivados de una presupuestación de arriba hacia abajo consistente con la estabilidad macroeconómica y las prioridades del gobierno⁷. Este marco incluye una definición de los objetivos de política y un modelo macroeconómico que provee proyecciones de ingresos y gastos agregados a nivel sectorial.

³ Esto se debe no sólo a las debilidades conceptuales de la distinción entre inversión y funcionamiento, sino por la tendencia a considerar todo aumento de la inversión como algo benéfico para la ciudad, sin evaluar los resultados que ésta genera. Cuando se formulan o ajustan decisiones de política con base en estos criterios, se producen sesgos de política que ocultan cuáles son las demandas de gasto que en realidad reflejan las prioridades estratégicas de la Administración.

⁴ Holmes, Malcolm; “Public Expenditure Management Handbook”, Banco Mundial. Washington D.C, 1998. Pág. 5.

⁵ Holmes, Malcolm; 1998, Op. Cit., Pág. 53.

⁶ Bevan, David; “The Budget and MTEF in Uganda”, African Region Working Paper Series No. 24, Dic 2001, Pág. 1.

⁷ Una presupuestación de arriba hacia abajo hace referencia tanto al establecimiento de techos indicativos de recursos globales como a la definición de políticas, derivados de una estimación de ingresos, gastos y déficit consistentes con la situación macroeconómica.

- Una estimación de abajo hacia arriba de los costos corrientes y futuros de las políticas existentes y nuevas⁸. Esta estimación, realizada por las agencias de gasto sectoriales, se basa en una revisión de las políticas, la definición de estrategias y de los bienes y servicios a entregar y el costeo de los mismos y de los beneficios esperados.
- Un proceso interactivo de toma de decisiones en el cual se articulan los procesos de planeación y presupuestación a partir de la conciliación de la disponibilidad de recursos y las demandas de gasto, bajo una perspectiva de políticas de mediano plazo. Este proceso se desarrolla en un escenario de concertación y negociación en el cual tanto del valor de las políticas como de los programas y de los resultados sirven como unidad de medida inicial para impulsar la competencia por financiación entre los sectores. El proceso puede garantizar que la toma de decisiones de política se base en información de costos, eficiencia en el gasto, resultados y efectos en el mediano plazo, fortaleciendo la legitimidad del proceso político de asignación de recursos. Es importante resaltar que es en esta instancia en donde se define el espacio real para repriorizar y reasignar a partir del debate entre cambio y continuidad de las políticas.

En breve, el MGMP permite disciplinar y coordinar la toma de decisiones de política y de asignación de recursos teniendo en cuenta la restricción presupuestal y los costos futuros de las nuevas políticas como de las que están en curso. Busca convertir las prioridades estratégicas en programas sostenibles, en donde las decisiones de política reflejen lo que es factible fiscalmente en el mediano plazo. Además, mejora los resultados incrementando la transparencia, la accountability⁹ y la certidumbre en el flujo de recursos.

Entre los objetivos del MGMP encontramos:

- Mayor disciplina fiscal agregada. Con base en rigurosas proyecciones de ingresos y estimativos de costos a nivel de políticas se establece la restricción presupuestal agregada, señalando explícitamente la disponibilidad sectorial de recursos en un contexto de mediano plazo.
- Mejor asignación de recursos inter e intrasectorialmente, de forma que refleje las prioridades de política. Con respecto a la priorización estratégica, este instrumento brinda un marco que posibilita disciplinar la toma de decisiones de gasto actual, reflejando sus implicaciones futuras. Así mismo, hace explícito el compromiso del Gobierno con ciertas prioridades a través de asignaciones indicativas de mediano plazo.

⁸ Una estimación de recursos de abajo hacia arriba hace referencia al costeo de actividades, proyectos, productos o políticas sectoriales y su proyección de mediano plazo, con el fin de identificar los recursos necesarios para el cubrimiento de la demanda de gasto y el sostenimiento de las políticas gubernamentales.

⁹ De acuerdo con David Beetham, el término hace referencia a la “justificación pública de las políticas del Gobierno, que depende de su transparencia y accesibilidad. Esta incluye, además de la facultad de conocer las acciones del Gobierno, el derecho que tiene la sociedad de controlar dichas acciones y de exigir el rendimiento de cuentas a sus representantes”. Tomado de Gandour, Miguel; “La evaluación de resultados en el contexto de un proceso de democratización”, en *Hacia una gestión pública orientada a resultados*, DNP, Bogotá, 1996.

- Mayor predictibilidad de los fondos a través de mejores estimaciones de asignación y techos presupuestales más creíbles. Se busca entregar más certidumbre a los gerentes públicos, de forma que se promueva la planeación y una mejor gestión en el ámbito sectorial.
- Mayor accountability por los resultados alcanzados con el uso de los recursos, a partir de un proceso de toma de decisiones más legítimo y transparente. Se pretende elevar la eficiencia y la efectividad en el uso de los dineros públicos, dándole mayor flexibilidad a los gerentes públicos para asignar los recursos en sus respectivos sectores, pero a su vez, exigiéndoles una mayor responsabilidad y compromiso para que respondan a las prioridades establecidas conjuntamente y para que se mantengan siempre dentro de la restricción presupuestal.

Es conveniente señalar que el mejoramiento de la disciplina fiscal, la asignación de recursos intra e intersectorial, la calidad de la información y la rendición de cuentas requieren el desarrollo de un entorno especial en el que la capacidad técnica de las organizaciones y las normas legales permitan posicionar el debate entre continuidad y cambio de políticas dentro de un proceso de priorización de mediano plazo como centro de atención tanto en el ámbito político como en el gerencial. Entre otros requerimientos para una buena implementación de un MGMP tenemos:

- Rigurosas proyecciones de ingresos, gastos y variables económicas y sociales.
- Reglas que promuevan el establecimiento de fuertes restricciones presupuestales y aseguren la disciplina fiscal agregada.
- Política fiscal compatible con política macroeconómica. Se precisa que los planes sectoriales de gasto de mediano plazo sean consistentes con los estimativos de disponibilidad de recursos y que se actualicen permanentemente de acuerdo a los cambios económicos y sociales.
- Existencia de mecanismos que proporcionen espacios reales para repriorizar y reasignar recursos en torno a políticas.
- Posicionar (institucionalizar) el MGMP como documento político base para la toma de decisiones de gasto. Para fundamentar la apropiación del MGMP en las agencias debe existir la convicción de que éste es un documento a partir del cual se toman decisiones sobre las asignaciones estratégicas y no simplemente un ejercicio técnico.
- Transparencia fiscal y política que mejore la accountability. Es necesario difundir en la ciudadanía las intenciones del Gobierno en cuanto a la política fiscal, las prioridades, las proyecciones de ingresos, los costos de las políticas, los resultados esperados y los alcanzados de la gestión pública en ciertas áreas, entre otros.

En la práctica, el desarrollo de la estrategia de implementación del MGMP depende de

las reglas de juego existentes detrás de la toma de decisiones del gasto, que es diferente en cada país¹⁰. Según el tipo de reglas, el proceso de toma de decisiones se puede desarrollar en diferentes niveles de competencia por los recursos de acuerdo a la unidad de análisis seleccionada. Por una parte, si el proceso de toma de decisiones se realiza a un nivel agregado de asignación de recursos a políticas, entonces resulta adecuado implementar un esquema compuesto por un marco macroeconómico y un marco de gasto agregado, utilizados para asignar los recursos entre sectores y desarrollados por instancias de poder como Hacienda y Planeación. Por otra parte, si el proceso de toma de decisiones de asignación de recursos se lleva a cabo de forma detallada (a nivel de programa, proyecto, actividades o producto), es importante el desarrollo de un marco macroeconómico y un marco de gasto agregado, como complemento de un proceso presupuestario sectorial mejorado (orientado a resultados), de tal forma que se dé un mayor énfasis en alcanzar objetivos y metas a través de presupuestos basados en los niveles mencionados anteriormente. No se descarta aquí el costeo de programas y proyectos.

No obstante, para cumplir con todos los objetivos del MGMP y complementar el proceso de orientación a resultados de la gestión pública, se debe introducir un arreglo institucional que, una vez consolidado cualquiera de los procesos anteriores, permita otorgar una mayor flexibilidad y a su vez exigir mayor responsabilidad de los secretarios de despacho y de los gerentes de las entidades y de proyectos para administrar sus recursos de tal forma que se incentive la eficiencia y eficacia del gasto.

El arreglo incluiría, por supuesto, el cálculo de los costos de las diferentes alternativas, es decir, ofrecería en conjunto un escenario adecuado para que se mejoren las responsabilidades administrativas y políticas de los secretarios y gerentes. Sólo se recomienda otorgar mayor autonomía a los gerentes públicos, siempre que dicha autonomía esté acompañada de información de costos y resultados que contribuya a un mayor nivel de accountability.

III. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

A. Países Miembros de la OECD

Posterior a la II Guerra Mundial, estos países experimentaron un crecimiento considerable del gasto público, déficit fiscales elevados, deterioro de las finanzas públicas y un gran inconformismo por parte de la ciudadanía con el desempeño de sus gobiernos. En gran medida estos problemas tenían sus causas en deficiencias de los sistemas presupuestales vigentes: los presupuestos estaban enfocados en el control de insumos, contaban con una perspectiva de corto plazo (anuales), se caracterizaban por una presupuestación de abajo hacia arriba, otorgaban bajos incentivos a las agencias para ahorrar recursos y presentaban poca claridad de propósitos, tareas, costos de políticas, programas y servicios a entregar. Bajo estas condiciones, no se propiciaba un entorno adecuado para una gestión pública orientada a resultados.

¹⁰ Adaptado de Muggeridge, Elizabeth; "Mozambique: Assistance with the Development of a Medium Term Expenditure Framework", British Department for International Development (DIFD), junio 1997. Pág. 10.

Aunque en la década de los sesenta y principios de los años setenta se llevaron a cabo algunas reformas tendientes a reducir los déficit fiscales, articular los procesos de toma de decisiones con la planeación y la presupuestación, así como mejorar el desempeño del Gobierno haciendo más efectivo el gasto público, éstas iniciativas no dieron el resultado esperado. Entre algunas de ellas se encuentran la presupuestación por línea de gasto, la presupuestación por desempeño (performance budgeting), la presupuestación por programa (program budgeting) y la presupuestación base cero.

En el segundo movimiento de reformas iniciado en la década de los ochenta, se encuentra la implementación del MGMP, con la cual se busca, de forma integral, mejorar la disciplina fiscal agregada, la priorización estratégica y la eficiencia técnica del gasto. Entre las experiencias más exitosas de éste grupo de países se pueden citar las de Australia y Nueva Zelanda.

1. Australia

A partir de 1985 se desarrolló una estrategia fiscal de mediano plazo con la cual se pretendía reducir el déficit fiscal¹¹, crear los arreglos institucionales necesarios para que el gasto respondiera a las prioridades y elevar la eficiencia en el uso de los recursos. La estrategia se basó en la implementación de un MGMP que consistía en establecer objetivos fiscales y elaborar proyecciones macroeconómicas de disponibilidad futura de recursos a nivel fiscal agregado. Estos elementos deberían estar enmarcados en el Acto de Honestidad Presupuestal (Charter of Budget Honesty Act), estructura que contenía la política fiscal del Gobierno¹².

Además, consistía en la determinación de estimativos de costos futuros de políticas existentes y nuevas, basados en proyecciones del nivel y composición de gastos para tres años adicionales a la vigencia presupuestal. En el pasado, el encargado de las finanzas públicas (Ministry of Finance, MOF) reunía las proyecciones de necesidades futuras contenidas en los planes sectoriales de gasto y se encargaba tan sólo del análisis de las cifras del primer año. En el nuevo enfoque, el MOF negociaría las proyecciones sectoriales de gasto y asumiría la responsabilidad de su actualización anual, de acuerdo a los cambios en la esfera económica y social y los cambios de política. Es decir, ahora el proceso no estaría enfocado en la renegociación anual y en la financiación, sino en la consideración de políticas de mediano plazo¹³.

En el nivel de priorización estratégica, se emprendió la implementación de los siguientes arreglos institucionales:

¹¹ El déficit estimado para mediados de la década de los 80's era del 4% del PIB, mientras que para comienzos de los 90's ya alcanzaba un superávit del 2% del PIB.

¹² "El propósito del Charter es el de mejorar los resultados de la política fiscal. Este provee una estrategia fiscal basada en los principios de la administración fiscal y facilita su escrutinio público", Charter of Budget Honesty Act, Sección 1, 1998.

¹³ Como lo expresó un alto funcionario involucrado en la reforma: "El hecho de que ahora tengamos un sistema presupuestal con estimativos futuros y que el regateo sobre el presupuesto anual ya no se presenta más, es un avance inmenso. Si tuviéramos que destacar una cosa de las que hemos hecho hasta ahora, esta reforma sería el cambio más dramático y significativo", en The Australian experience with a Medium Term Expenditure Framework, Annex 7, Banco Mundial, 1999.

- En primera instancia, la publicación, junto al presupuesto anual, de las proyecciones de costos futuros asociados a las políticas existentes y nuevas. Con esto se buscaba asegurar que las decisiones de gasto fueran tomadas con base en sus implicaciones futuras, haciendo de esta manera al proceso de toma de decisiones más legítimo, al proveer mejor información al Parlamento y a la ciudadanía sobre la disponibilidad real de recursos y las prioridades del Gobierno.
- En segunda instancia, la conformación del Comité de Revisión del Gasto (Expenditure Review Committee, ERC), constituido por un subcomité del Gabinete conformado por el Primer Ministro, el Tesorero, el Ministro de Finanzas y algunos otros ministros. Este Comité determina la estructura fiscal y se encarga de la toma de decisiones estratégica, así como de realizar cambios en la política fiscal y en las prioridades.
- En cuanto al nivel de la eficiencia del gasto, la implementación del Sistema de Gastos de Operación (Running Costs System)¹⁴ con el cual se pretendía liberar al Gabinete y a los ministros de alto rango de las decisiones sobre los gastos operacionales y en cambio dar más flexibilidad a los gerentes públicos para manejar sus recursos administrativos y de personal dentro de una restricción de recursos rígida y predecible en el mediano plazo.

Componentes del MGMP en Australia

- Un modelo macro fiscal, base para la publicación de la situación fiscal (Mid-Year Economic and Fiscal Outlook, MYEFO, Enero y Noviembre).
- Una estimación de los costos futuros sectoriales (Portfolio Budget Submissions).
- Una instancia de priorización estratégica (Senior Ministers' Review) a nivel de políticas económicas y sociales.
- Un Comité de Revisión del Gasto (Expenditure Review Committee, ERC).
- Un comité de ingresos (Ad Hoc Revenue Committee).
- Una Declaración de política presupuestal y fiscal (Charter of Budget Honesty Act y Fiscal Strategy and Budget Priorities).

La vigencia presupuestal es anual, iniciando en julio de cada año y con un horizonte de programación de cuatro años, que incluye la vigencia en estudio. El proceso presupuestal comienza en noviembre y está compuesto por las siguientes etapas:

¹⁴ Running Costs System: Bajo este sistema las agencias reciben una apropiación global para costos corrientes y costos de menor cuantía de capital. Los rubros entre los que las agencias distribuyen estos costos son: salarios y costos relacionados con los empleados, prestaciones, items administrativos, items de capital de menor cuantía, gastos operacionales asociados a las propiedades y compra de bienes y servicios al sector privado necesarios para la operación de las entidades. Para la mayoría de las agencias los items de gasto por este concepto se discriminan en pago de mano de obra y otros costos corrientes. Como un incentivo a la eficiencia, las entidades pueden trasladar los recursos apropiados a este concepto y no gastados durante el año al año fiscal siguiente, así como "prestar" del presupuesto del año siguiente. Entre las conclusiones sobre el uso de este sistema cabe mencionar que "se tienen indicaciones de que cuando se aplicaron los costos corrientes con las flexibilidades que ello implica, estos ayudaron a producir un servicio público más capaz de producir resultados, esto es, un servicio público que está en la línea de las reformas del Programa de Mejoramiento de la Gestión Financiera, más orientados a resultados, eficientes, costo efectivos y conscientes del cliente". Reform in the Australian Public Service 1983-1996. <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/aus.html>

- Estimación (actualización) de las proyecciones y estimativos en el Sistema de Información Presupuestal (Accrual Information Management System, AIMS), cuya responsabilidad recae sobre el MOF.
- Establecimiento de las prioridades de política del gobierno y determinación de la estrategia financiera para el próximo año presupuestal, en el Senior Minister's Review (determina el límite global de gasto).
- Preparación por parte de las agencias, con base en esta revisión, de los planes de gasto sectoriales (Portfolio Budget Submissions), en los cuales se detallan los costos de las políticas sectoriales, las propuestas de gasto y las áreas en las cuales se pueden alcanzar ahorros importantes. Estos son entregados posteriormente al MOF, con el objeto de encontrar acuerdos sobre los costos de las políticas sectoriales y la coherencia con las prioridades de política. Finalmente, son enviados a la Oficina del Gabinete a finales de febrero.
- Revisión a cargo del Comité de Revisión del Gasto (ERC) de los planes de gasto sectoriales (marzo) y toma de decisión sobre las propuestas que serán financiadas y el nivel de recursos que serán asignados (establece los límites sectoriales). Es importante resaltar aquí que las áreas en las cuales se pueden alcanzar ahorros importantes son usualmente tenidas en cuenta y que las decisiones sobre aumentos en gastos son sometidas a una alta competencia.
- Consideración sobre la gestión de ingresos del presupuesto por parte del comité de ingresos (Ad Hoc Revenue Committee), después de las conclusiones hechas por ERC.
- Primera revisión del Presupuesto, una vez que las anteriores decisiones han sido tomadas, para asegurar que todas las decisiones estén reflejadas en el AIMS.
- Preparación de los Documentos Presupuestales, que son remitidos al Parlamento en la noche del Presupuesto (Budget Night, mayo), incluyendo los documentos sectoriales (Portfolio Budget Statement, Statement of Risks y la descripción de los costos y las estimaciones).
- Puesta a consideración del Presupuesto a los comités legislativos del Senado (Senate Legislative Committees)
- Entrega por parte del Gobierno del Mid-Year Economic and Fiscal Outlook, aproximadamente en marzo, seis meses después de iniciado el Proceso Presupuestal y como retroalimentación al proceso presupuestal vigente, en el cual se comparan los estimativos con el gasto presente y se actualiza la posición presupuestal. Al mismo tiempo, las agencias pueden establecer nuevamente sus necesidades de gasto en los estimativos adicionales (Additional Estimates) y enviarlos al Parlamento para buscar financiación adicional.
- Presentación de los resultados del Presupuesto Final al Parlamento (Final Budget Outcome), tres meses después del final del año financiero, documento requerido por el Charter of Budget Honesty Act, donde se muestran los resultados fiscales del año financiero que acaba de terminat.

Como se observa, el proceso presupuestal en Australia es integral, donde la asignación de recursos para una vigencia se retroalimenta con los resultados de la vigencia en curso.

2. Nueva Zelanda

La historia fiscal de Nueva Zelanda no difiere mucho de la de Australia. Los desequilibrios en la balanza de pagos, el déficit fiscal, el crecimiento del gasto público y los exorbitantes niveles de deuda pública eran los rasgos más característicos de sus finanzas públicas a mediados de los años ochenta. Por un lado, los gastos del gobierno, que en la década de los setenta se ubicaban en alrededor del 30% del PIB, ascendieron al 40% para finales de los ochenta; mientras en 1974 la deuda pública bruta representaba el 40% del PIB, ya para 1987 alcanzaban niveles insostenibles del 78% del PIB; igualmente la deuda pública neta pasó del 5% del PIB en 1974 al 52% en 1992.

Entre 1984 y 1994 emprendieron un conjunto de reformas que apuntaron a la modernización de la administración pública y a garantizar la sostenibilidad de las finanzas¹⁵. Entre éstas, la más importante y la que ha sido considerada como el cambio institucional más significativo, ha sido el Acto de Responsabilidad Fiscal de 1994 (Fiscal Responsibility Act, FRA). Con esta “se pretende mejorar la política fiscal, especificando los principios de responsabilidad en el manejo fiscal y fortaleciendo los requerimientos para reportar”¹⁶.

En cuanto a los principios de responsabilidad fiscal, éstos procuran reducir la deuda total a niveles prudentes, asegurar que el total de los gastos de operación sean menores que los ingresos corrientes, mantener los niveles de riqueza de la Corona, hacer un manejo prudente del riesgo fiscal y perseguir políticas consistentes con un grado razonable de predictibilidad sobre la disponibilidad futura de recursos, entre otros. Cabe resaltar aquí que, contrario a otros países de la OECD que establecen reglas para la disciplina fiscal¹⁷, Nueva Zelandia otorga libertad al Gobierno para determinar los niveles prudentes y/o razonables de las acciones fiscales.

Otro componente importante del FRA son los requerimientos para reportar. Es indispensable elaborar y publicar, antes de la presentación del Presupuesto anual, una Declaración de Política Presupuestal (Budget Policy Statement)¹⁸. Así mismo, en el momento de la presentación del Presupuesto se debe incluir un Reporte de la Estrategia Fiscal (Fiscal Strategy Report). Estos dos documentos deben mostrar la coherencia entre las intenciones fiscales de corto plazo y los objetivos fiscales de largo plazo con los principios de responsabilidad fiscal.

¹⁵ State-owned Enterprises Act de 1986, The State Sector Act de 1988, The Public Finance Act de 1989 y The Reserve Bank of New Zealand Act de 1989 (para la política monetaria).

¹⁶ Fiscal Responsibility Act 1994 – An explanation, en www.treasury.govt.nz

¹⁷ Reino Unido (The Golden Rule), Unión Europea (Maastricht Treaty) y Australia (Charter of Budget Honesty). ¹⁸Esta contiene las intenciones fiscales de corto y largo plazo del Gobierno, y las prioridades para el próximo presupuesto. Se requiere que sea publicado a más tardar el 31 de marzo de cada año y que sea debatido en la Cámara de Representantes (House of Representatives). “La Declaración de Política Fiscal para el 2003 establece los parámetros fiscales en los cuales se perseguirán metas específicas para los próximos 3 años, incluyendo los objetivos fiscales de largo plazo del Gobierno, la política fiscal, y las intenciones de gasto del Presupuesto 2003”.

¹⁸ Esta contiene las intenciones fiscales de corto y largo plazo del Gobierno, y las prioridades para el próximo presupuesto. Se requiere que sea publicado a más tardar el 31 de marzo de cada año y que sea debatido en la Cámara de Representantes (House of Representatives). “La Declaración de Política Fiscal para el 2003 establece los parámetros fiscales en los cuales se perseguirán metas específicas para los próximos 3 años, incluyendo los objetivos fiscales de largo plazo del Gobierno, la política fiscal, y las intenciones de gasto del Presupuesto 2003”. Para mayor información ver <http://www.treasury.govt.nz/budgetpolicy/2003/intro.asp>

Componentes del MGMP en Nueva Zelanda

- Estimaciones fiscales para tres años (Budget Economic and Fiscal Update) hechas por el Tesoro en el momento del Presupuesto y cada diciembre.
- Reporte de la Estrategia Fiscal (Fiscal Strategy Report, FSR).
- Proyecciones a 10 años de variables especificadas en los objetivos fiscales de largo plazo (Progress Outlook).
- Propuestas presupuestales sectoriales (hechas por departamentos y presentadas en los Budget Baseline Submissions, BBS y Budget Initiative Submissions, BIS).
- Declaración de Política Presupuestal (Budget Policy Statement, BPS) que incluye las prioridades estratégicas y las intenciones fiscales de mediano plazo (3 años, ajustadas cíclicamente), así como los objetivos fiscales de largo plazo (10 años, con escenarios fiscales para 50 años).

El proceso presupuestal en Nueva Zelanda comienza en julio y termina en junio del siguiente año, con un horizonte de programación de tres años, que incluye la vigencia en estudio. Este se lleva a cabo de la siguiente forma:

- Definición de la estrategia presupuestal por el Gabinete. En esta fase se establecen las prioridades estratégicas, los objetivos del gasto, la estrategia de gestión de ingresos, el superávit fiscal proyectado y las intenciones de deuda pública. Estos elementos son publicados el 31 de marzo en el BPS y enviados al Parlamento antes del envío del Presupuesto.
- Preparación de planes por sector/departamento. Se hace una revisión de las políticas existentes (BBS) y se desarrollan las propuestas presupuestales de nuevas iniciativas (BIS), ambas para 3 años (año fiscal del presupuesto y los dos años siguientes).
- Revisión colectiva en el Gabinete de las propuestas por departamento y toma de decisiones finales del Presupuesto.
- Remisión de los Documentos Presupuestales al Parlamento junto al FSR, que incluyen una comparación de las estimaciones hechas en el Budget Economic and Fiscal Update¹⁹ con las intenciones de corto plazo del BPS. Igualmente se comparan las proyecciones del Progress Outlook con los objetivos de largo plazo del BPS.
- El Parlamento cuenta con 3 meses para la aprobación del Presupuesto, dado que el año presupuestal comienza el 1 de Julio.
- Las propuestas de cambios en las apropiaciones deben estar acompañadas de nuevas estimaciones y enviadas a consideración del Parlamento antes del final del año presupuestal.

¹⁹ Contiene estimaciones del PIB, inflación, desempleo, balanza de pagos, fondos de contingencia y riesgos fiscales, entre otros. Cabe anotar que el Tesoro es el encargado de elaborar, cada vez que se presente una nueva elección presidencial, el Pre-election Update

B. Países de África

A partir de la década de los noventa algunos países africanos se han concentrado en el diseño e implementación de MGMP. Este se ha posicionado como el elemento fundamental de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (Poverty Reduction Strategy) emprendida por los gobiernos de África y el Banco Mundial. Conceptualmente, el MGMP es una herramienta importante para convertir estas estrategias en programas de gasto sostenible en el mediano plazo. Aunque todavía es muy prematuro afirmar si en la práctica los MGMP han contribuido con estos objetivos, es importante mencionar dos experiencias que han sido bastante exitosas: Sudáfrica y Uganda.

1. Sudáfrica

La implementación de un MGMP en Sudáfrica se ha producido en dos fases: una primera, que abarca desde 1994 a 1997 y otra a partir de 1998.

El primer MGMP se caracterizaba por el desarrollo de un análisis sobre la disponibilidad de recursos que parte de un modelo macroeconómico de arriba hacia abajo. Este era realizado por el Tesoro e incluía hojas de cálculo complejas (spreadsheets) y análisis sectoriales en los cuales se identificaban las variables para proyectar el gasto. Sin embargo, el MGMP nunca fue incorporado en el proceso presupuestal de forma completa y, en cambio, fue considerado más un ejercicio técnico complejo que un documento político desde el cual se podrían tomar decisiones de asignación de recursos. Además, los departamentos no se involucraron en el ejercicio y no se recibió ningún apoyo político, por lo cual las iniciativas para consolidar el MGMP se vieron limitadas.

A partir de 1998, el MGMP basado en las proyecciones macroeconómicas se complementó con estimaciones de gasto departamentales para 3 años. Actualmente, los departamentos son responsables de realizar estimaciones de gasto para 3 años de sus políticas y programas. Como parte de la consolidación del MGMP, el presupuesto dejó de ser concebido anualmente y se extendió su alcance hasta 3 años, actualizando las proyecciones y los estimados anualmente y adicionando un año más cada comienzo de año fiscal (Rolling Budget). Igualmente, se crearon instancias como los grupos de revisión (Review Teams), que eran conformados por funcionarios del Departamento de Finanzas (DOF) y algunos expertos sectoriales, quienes hacen recomendaciones particulares de cada sector, y el comité de MGMP (National MTEF Committee), que revisa la información de ingresos y gastos y hace recomendaciones de asignación de recursos y sobre el presupuesto.

A partir de marzo de 1998 el proceso del MGMP se inicia con la Declaración de Política Presupuestal de Mediano Plazo (Medium Term Budget Policy Statement, MTBPS), documento que “establece el marco de política para el presupuesto. Este provee un resumen del contexto macroeconómico en el cual el presupuesto es preparado, determina las prioridades, objetivos y metas para el presupuesto, proporcionando proyecciones de la

disponibilidad de recursos para 3 años, con los cuales se busca responder a los compromisos de política del Gobierno”²⁰.

Componentes del MGMP en Sudáfrica

- Estructura de proyecciones macroeconómicas basada en modelos econométricos que incluye objetivos de política y define techos agregados indicativos (Medium Term Fiscal Framework).
- Estimaciones de gasto departamentales para 3 años.
- Presupuesto plurianual (3 años) que se revisa y actualiza anualmente y se adiciona un año más (Rolling Budget).
- Comité de Ministros sobre el Presupuesto (Minister’s Committee on the Budget) que está conformado por el Ministro Diputado de Finanzas (nacional), el Ministro de Comercio e Industria, el Ministro de Artes y Cultura, Ciencias y Tecnología, el de Salud y el Ministro de Educación y es un subcomité del Gabinete en donde se establecen prioridades a través de asignaciones de recursos inter e intra sectoriales indicativas de mediano plazo.
- Consejo de Presupuesto (Budget Council), que es una instancia conformada por el Ministro Nacional de Finanzas y los ministros de Finanzas de cada provincia cuya tarea es coordinar la negociación entre los diferentes intereses nacionales y provinciales²¹.
- Comité Nacional de MGMP (National MTEF Committee), conformado por el Ministro y Ministro Diputado de Finanzas (nacional), el Director General de Finanzas y el Director General de Gasto del Estado y su tarea es escuchar sobre las asignaciones que quieren hacer los departamentos nacionales y departamentales y decidir sobre las asignaciones finales.
- Grupos Sectoriales de Revisión (Review Teams), conformados por servidores del Ministerio Nacional de Finanzas y representantes sectoriales de los departamentos nacionales y provinciales que se encargan de la revisión de los últimos estimativos de las nuevas propuestas (Conditional Grants, cuya financiación está sujeta a propuestas de ahorros al interior de cada portafolio sectorial), y sus recomendaciones se incorporan al proyecto de presupuesto. Estos grupos se hacen para los sectores Educación, Salud, Bienestar Social, Justicia y Defensa.
- Declaración de Política Presupuestal de Mediano Plazo (Medium Term Budget Policy Statement).

El proceso presupuestal empieza en enero y termina en febrero del siguiente año, con un horizonte de programación de tres años, que incluye la vigencia en estudio. Se desarrolla de la siguiente forma:

²⁰ Medium Term Budget Policy Statement 1998, “Budget Reform and Medium Term Fiscal Policy”, Capítulo 1. Para mayor información ver www.finance.gov.za/documents/mtbps/1998

²¹ Los departamentos a nivel nacional y provincial consultan a éste cualquier aspecto relacionado con la legislación o política que tenga implicaciones financieras en los presupuestos provinciales.

- Estimación de las proyecciones fiscales y establecimiento del límite global de gasto para 3 años (Departamento de Finanzas).
- Establecimiento, entre enero y marzo, de las prioridades de política (Gabinete). En un principio se reúne el MinComBud para analizar las estimaciones del DOF y para establecer primeras asignaciones inter e intra sectoriales acordes con prioridades de política. Posteriormente, estas recomendaciones son llevadas al Gabinete vía Ministro de Finanzas para la discusión.
- Preparación por parte de los departamentos de sus estimativos de gasto proyectado a 3 años teniendo en cuenta sus metas sectoriales (marzo a mayo) .
- Análisis de las proyecciones de ingresos y gastos y establecimiento de la asignación vertical y horizontal²² (Consejo de Presupuesto)
- Ajuste de las asignaciones verticales y horizontales, una vez enviadas por el Consejo de Presupuesto, con las propuestas de gasto departamentales (Departamento de Gasto, Department of State Expenditure, entre junio y agosto). En esta etapa el Comité de MGMP actúa como una instancia de arbitraje y es quien hace una recomendación final sobre el presupuesto nacional, que es enviada al Gabinete.
- Estudio de las estimaciones de gasto departamentales y posterior envío de sugerencias y observaciones para la elaboración de la primera versión del Presupuesto (grupos de revisión sectoriales, finales de octubre).
- Revisión de los MGMP nacionales y provinciales y elaboración de la primera versión del Presupuesto, que es enviado al Consejo de Presupuesto (Gabinete, los grupos de revisión sectoriales y los Consejos Ejecutivos de Provincia, Provincial).
- Elaboración de los MGMP sectoriales y asignación de recursos entre programas y subprogramas, una vez han sido establecidas y comunicadas las cuotas de asignación de recursos a los gerentes (entre noviembre y diciembre).
- Publicación de la Declaración de Política Presupuestal de Mediano Plazo.
- Remisión del documento de MGMP al Gabinete y al Consejo de Presupuesto para la aprobación final (enero).
- Presentación del Presupuesto al Parlamento (febrero, día del Presupuesto, Budget Day).

2. Uganda

El MGMP en Uganda fue introducido en tres etapas:

- En primer lugar, entre 1992 y 1994 se emprendió la elaboración del marco macroeconómico con el cual se pretendía establecer la restricción agregada de recursos. Esta estrategia para establecer la disponibilidad de recursos en el mediano plazo fue

²² Para mayor información sobre los pasos para la asignación de recursos, consultar “The Stages of Budget Process, a guide for south African Legislators”, en www.hst.org.za/hlink/budget/

complementada con una iniciativa de presupuestación de mediano plazo enfocada al uso selectivo de asignaciones de recursos que, en principio, buscaba financiar el pago de salarios, inversiones en infraestructura, gastos en defensa, entre otros.

- En una segunda fase, entre 1995 y 1997, se dio continuidad al uso del marco macroeconómico y se implementaron planes de gasto sectoriales que incluían la estimación de costos de las políticas sectoriales y los articulaban a objetivos de política sectoriales.
- A partir de 1998 el proceso se ha enfocado en revisiones, actualizaciones y consultas con legisladores, la sociedad civil y los donantes de recursos.

El MGMP ha sido implementado con el objetivo de mejorar la eficiencia del gasto, articular los procesos de planeación, presupuestación y toma de decisiones, así como para garantizar la disciplina fiscal. Este ha sido “exitoso al cambiar la composición del gasto y también al proteger de recortes presupuestales a sectores prioritarios. En el contexto más amplio de políticas que han permitido alcanzar estabilidad macroeconómica, los logros han sido impresionantes. Sin embargo, aún queda mucho por hacer para mejorar los resultados del gasto público”²³.

Componentes del MGMP en Uganda

- Modelo macrofiscal basado en hojas de cálculo que ofrece información de objetivos de política, proyecciones de ingresos y gastos y techos indicativos.
- Marco de gasto sectorial, que considera los objetivos sectoriales incluidos en el PRSP (planes sectoriales de gasto).
- Grupos de trabajo presupuestal para el establecimiento de techos sectoriales como procesos participativos (Budget Workshops).
- Documento de Estructura Presupuestal (Budget Framework Paper).

IV. LECCIONES APRENDIDAS

Son varias las lecciones aprendidas de las experiencias internacionales. Entre ellas las más significativas en cuanto al carácter conceptual de la reforma son:

- Obtener apoyo político. Dado que el MGMP se concibe como un cambio en el proceso de toma de decisiones de gasto, resulta importante involucrar al Gabinete con el objetivo de legitimar el presupuesto como un proceso político.
- Integrar el MGMP al proceso presupuestal, conformando un arreglo institucional integral. Es fundamental que el MGMP no sea visto simplemente como un modelo técnico, sino que más bien se posicione como un ejercicio político desde el cual se tomen decisiones de gasto.

²³ Bevan, David; 2001, Op. Cit., Pág. 15

- Orientar la gestión pública a resultados. Se requiere del establecimiento de metas exigibles que permitan un análisis profundo de los resultados alcanzados, para así retroalimentar la formulación de políticas y la toma de decisiones de asignación de recursos, e incentivar la rendición de cuentas por el uso de los dineros públicos.
- Establecer un enfoque sectorial que permita mejorar la priorización estratégica del gasto y llevar la planeación al nivel sectorial. De esta manera, la toma de decisiones no se ve fragmentada y, por el contrario, conduce a que las acciones conjuntas trabajadas coordinadamente por las agencias sectoriales apunten a los efectos e impactos deseados, que se definen desde la planeación estratégica.
- Ser modesto y, sobre todo, paciente con los impactos de esta estrategia en el tiempo. No se debe pensar como un fracaso el hecho de que no se perciban mejoras inmediatas.

En la práctica, la experiencia ha demostrado que para el desarrollo exitoso de un MGMP se debe:

- Mantener unas proyecciones de crecimiento económico e ingresos simples basadas en unos supuestos conservadores. Aquí el reto consiste en lograr una predicción realista y evitar ser optimistas. Además, las proyecciones deben ser hechas en términos nominales y no en términos reales.
- Presupuestar de arriba hacia abajo, es decir, establecer primero techos presupuestales de tal forma que, conociendo de antemano la restricción de recursos, se incentive a mejorar las asignaciones intra e intersectoriales. Incluso en sistemas de asignación a nivel de entidad, se recomienda partir de techos presupuestales y centrar la discusión en la mejor combinación de bienes y servicios dada una restricción de recursos no sujeta a modificaciones. Cualquier discusión sobre los techos presupuestales debe hacerse en el seno de una instancia en la que compitan entre sí los diferentes actores.
- Hacer públicos los compromisos fiscales. Es conveniente presentar con anterioridad a la presentación del Presupuesto Anual un Documento de Política Presupuestal, en el cual se hagan explícitas las intenciones fiscales de la Administración, de tal forma que se constituya en un instrumento potencial para generar amplios debates sobre los supuestos.
- Utilizar fondos para contingencias, hacer énfasis en el manejo del riesgo y de escenarios con los cuales se le imprima un carácter prospectivo al ciclo de la gerencia de los recursos.
- Adjuntar al documento presupuestal tanto los costos de continuar políticas como el costo de implementar nuevas políticas.
- Aclarar el estatus de los estimativos: es fundamental que las entidades entiendan que los estimativos no son derechos adquiridos, sino más bien elementos significativos para los años futuros, aunque sujetos a posibles cambios de política.
- Estandarizar el MGMP, sobre todo, los planes sectoriales.
- Adaptar el MGMP a la capacidad existente y, al mismo tiempo, hacer un esfuerzo para

mejorar técnicamente ante nuevos cambios en los requerimientos administrativos.

Finalmente, “es importante tener en cuenta que para ser aceptado y utilizado, el MGMP debe ser comprensible y sencillo, pues la infraestructura burocrática debe ser capaz de manejar esta estrategia presupuestaria. Si se carece de un personal entrenado y se cuenta con una organización pública segmentada y no integrada, así como con condiciones generales fluctuantes, una estrategia presupuestaria plurianual puede que sólo empeore las cosas”²⁴.

A continuación, recogiendo las experiencias internacionales, se resumen las fases generales de la implementación del MGMP.

Fases generales de la implementación del MGMP

- (Re) Estimación de la disponibilidad de recursos.
- Establecimiento de límites de recursos sectoriales de mediano plazo.
- Preparación de planes sectoriales plurianuales, que relacionen objetivos, productos, resultados y costos de políticas con límites de recursos sectoriales.
- Revisión de planes sectoriales en la cual se verifique su coherencia con las prioridades del gobierno y con los límites sectoriales de gasto.
- Presentación de planes sectoriales revisados al gabinete.
- Preparación del presupuesto anual y presentación al Concejo (Legislativo)
- Revisión y actualización: ajuste de las estimaciones de gasto existente en la medida que hayan cambios en la política o en la coyuntura económica.

V. AVANCES EN EL DISTRITO EN RELACIÓN CON EL MGMP

En el Distrito se evidencia ya un avance importante en las reglas de juego hacia una orientación a resultados del presupuesto, que se pretende fortalecer con herramientas de planeación financiera bajo un MGMP. En relación con la orientación a resultados de la asignación de recursos, uno de los criterios sobre los cuales la SHD ha hecho gran énfasis en los procesos de programación del presupuesto de las entidades distritales realizados a partir del 2002 ha sido el de financiar los gastos para conservar la infraestructura de la ciudad (mantenimiento, reforzamiento) y mantener la oferta actual de los principales bienes y servicios públicos (operación). Este criterio no sólo favorece la orientación a resultados sino también la sostenibilidad de los resultados.

Por otra parte, como apoyo técnico en la implementación de un MGMP para la ciudad, la SHD culminó la elaboración del Modelo de Proyección y Consistencia Macroeconómica²⁵ (capítulo 9) y emprendió la elaboración del Modelo de Proyección Sectorial de Gasto de Mediano Plazo²⁶, que permitirán incorporar la planeación fiscal como un referente del proceso presupuestal, aumentando la predictibilidad de los recursos disponibles y facilitando su optimización por parte de las entidades.

²⁴ Holmes, Malcolm; Bogotá: Implementación de un MGMP, informe de julio de 2002.

²⁵ Secretaría de Hacienda, Dirección de Estudios Económicos; Sanchez, Fabio; Vargas, Tomás; Consultores.

²⁶ Secretaría de Hacienda Distrital, Dirección Distrital de Presupuesto; Sanchez, Fabio; Consultor.

Estas herramientas hacen parte del MGMP y su objetivo principal es extender el horizonte presupuestal más allá del ejercicio anual. Esto supone disponer de proyecciones confiables de las condiciones macroeconómicas, de los ingresos y de los gastos futuros si las políticas actuales perduran y del impacto sobre los presupuestos futuros de los cambios de política.

El objetivo del Modelo de Proyección y Consistencia Macroeconómica es dotar a la Administración Distrital y a la SHD de una herramienta que contribuya a determinar los impactos y efectos que el comportamiento de variables macroeconómicas nacionales, distritales y de políticas públicas tienen sobre el comportamiento de los ingresos tributarios, no tributarios y el endeudamiento en un marco de consistencia macroeconómica y sostenibilidad fiscal. Igualmente, busca establecer una metodología que, considerando la dinámica económica de la ciudad, permita proyectar los gastos globales, el déficit fiscal y las necesidades futuras de financiamiento de la Administración.

Por su parte, el Modelo de Proyección Sectorial de Gasto de Mediano Plazo permitirá determinar de una forma presupuestalmente consistente el impacto que tienen dentro del agregado fiscal de la ciudad las diferentes políticas públicas que requieren mayores gastos e inversiones. De igual forma, apoyará la toma de decisiones y la priorización de políticas bajo un referente de mediano plazo. El modelo “está concebido para presentar los diferentes escenarios financieros que se generarían con la aplicación y/o combinación de diferentes políticas de gasto sectoriales, obtenidos del ejercicio de estimar las necesidades financieras de la Ciudad ante la presencia de las mencionadas políticas, en un escenario plurianual”²⁷.

A la fecha, en el marco de las proyecciones del Modelo, se han realizado ejercicios sectoriales de mediano plazo (10 años) para Educación, Salud y Bienestar Social y se está elaborando el correspondiente a Seguridad. Estos ejercicios los realizaron directamente las entidades, bajo la coordinación de la Dirección Distrital de Presupuesto y la asistencia técnica permanente del equipo de Marco de Gasto de Mediano Plazo del Proyecto Presupuesto Inteligente. Una de las características más importantes de estos ejercicios fue la definición de políticas y estrategias sectoriales, a partir de las cuales se identificaron las necesidades de recursos.

En el Sector Educación se proyectaron “las necesidades de mantenimiento de la cobertura y crecimiento del sector para las categorías de educación preescolar, básica y media, a partir de un referente de política que busca acercar el Distrito en los próximos 10 años a coberturas del 100% en los estratos I y II (incluidos los desplazados), reduciendo la repitencia y la deserción. Esta información se constituye en el punto de partida para definir el nivel de gasto recurrente que se debería financiar y las nuevas inversiones que se requerirían para dar cumplimiento a la política propuesta”²⁸.

Para el Sector Salud, el trabajo partió de la definición de un referente básico de

²⁷ Fabio Sánchez, Segundo Informe de consultoría, “Modelo de Proyección y Priorización de Gasto Sectorial de Mediano Plazo – MPPMP”.

²⁸ Para mayor información consultar el documento “Un Marco de Gasto de Mediano Plazo para el Sector Educativo 2004-2013” en: http://www.shd.gov.co/servicios/entidades/presupuesto/proyecto_presupuesto_2002/archivos_adjuntos/0MGMP%20Educacion.pdf

política sectorial con el cual se pretende continuar avanzando en el mejoramiento de las condiciones de salud de todos los habitantes de la ciudad durante los próximos diez [10] años, bajo tres escenarios viables de política: “uno en el cual se alcanzan coberturas universales de aseguramiento en salud, hay crecimiento real en las inversiones de prevención y promoción de la salud pública y apoyo financiero a la red pública distrital, hasta lograr su sostenibilidad; otro, en el cual se alcanzan coberturas de 90% de aseguramiento en salud, las inversiones en salud pública crecen ligadas al aumento de la inflación y hay apoyo cofinanciado y gradual en las inversiones de la red de hospitales públicos distritales; y, finalmente, otro en el cual permanecen constantes las actuales coberturas de aseguramiento en salud, se mantienen fijas las inversiones en salud pública y el apoyo a los hospitales de la red pública distrital permanece igual al de los últimos tres años”²⁹. A partir de estas definiciones de política se trabajó en la proyección de las necesidades de gasto futuro (recurrente y nuevas inversiones), tomando como base la información de costos del sector.

En el Sector Bienestar Social se elaboraron las proyecciones de necesidades futuras de recursos para la atención de la población más vulnerable (niños y niñas de 0 a 5 años, familias gestantes, adultos y adultas mayores de 55 años, ciudadanos y ciudadanas habitantes de la calle y hombres y mujeres en edad productiva en extrema pobreza y vulnerabilidad). Estas proyecciones se realizaron para los servicios que tienen actualmente mayor peso en términos del gasto total en el Sector de Bienestar Social en el Distrito. El ejercicio realizado tiene “como objetivo de política alcanzar en 10 años coberturas universales en estos programas, bajo el supuesto de que las demandas por atención dependen de la evolución de la población con NBI, o con pertenencia a los estratos 1 y 2, según el caso”³⁰. La información anterior fue la base para la identificación de las necesidades de gasto recurrente y las nuevas inversiones requeridas para atender la política propuesta.

VI. RECOMENDACIONES

Dados los arreglos institucionales vigentes en Bogotá se recomienda que el MGMP sea elaborado para una vigencia presupuestal más tres años adicionales, incluyendo el año previo como referente de comparación. De esta manera, a cada nuevo año fiscal se adiciona un tercer año y se revisan los resultados del año anterior.

En cuanto al referente de recursos de arriba hacia abajo (Modelo de Proyección y Consistencia Macroeconómica y el Modelo de Proyección Sectorial de Gasto de Mediano Plazo), con el cual se pretende establecer la restricción de recursos agregada, el reto más importante es continuar con las estimaciones de ingresos y avanzar en la identificación del

²⁹ Para mayor información consultar el documento “Un MGMP para el Sector Salud” en: http://www.shd.gov.co/servicios/entidades/presupuesto/proyecto_presupuesto_2002/archivos_adjuntos/0MGMP%20Salud.pdf

³⁰ Para mayor información consultar el documento “Un Marco de Gasto de Mediano Plazo para el Sector de Bienestar Social” en: http://www.shd.gov.co/servicios/entidades/presupuesto/proyecto_presupuesto_2002/archivos_adjuntos/0MGMP%20Bienestar%20Social.pdf

costo de las políticas sectoriales. Al respecto, se sugiere la formalización de la elaboración de escenarios de ingresos y gastos que proyecten las fluctuaciones que pueden enfrentar las finanzas distritales y, sobre todo, los cambios en las diferentes políticas gubernamentales (SHD). Lo cual deberá estar previsto en la normatividad distrital que se expida sobre la materia³¹.

Con respecto a los estimativos de abajo hacia arriba se recomienda, en primera medida, elevar a nivel gerencial la discusión sobre lo que significa “una política existente”³² y llegar a acuerdos sobre su continuidad o cambio. Igualmente, es fundamental que los sectores elaboren planes sectoriales en los que formalizan las políticas que continúan, las nuevas políticas, los costos de los productos asociados a éstas, los resultados esperados y una estrategia de evaluación de las mismas. Es prudente que estas estimaciones sean presentadas en pesos nominales y que la SHD se encargue de ajustar la inflación de acuerdo a sus parámetros generales. Una primera fase hacia este propósito, la constituyen los ejercicios de costeo integral que se están adelantando en el marco del Proyecto de Sistema de Costos, que permitirán identificar los costos indirectos de funcionamiento de las entidades y los costos directos de funcionamiento asociados a la entrega de bienes y servicios³³. Adicionalmente, se hace necesario depurar los ejercicios de cálculo de los gastos de inversión recurrente y complementarlo con proyecciones de gasto a tres años y análisis de resultados para el mismo período. Todo esto permitirá avanzar hacia un Sistema de Costos de Operación (Running Costs System) similar al de Australia.

Así mismo, es conveniente formalizar legalmente la exposición a la crítica académica a la que se han sometido hasta la fecha los supuestos del Modelo de Proyección y Consistencia Macroeconómica y del Modelo de Proyección Sectorial de Gasto de Mediano Plazo. En este sentido, se recomienda formalizar la realización de un debate académico anual sobre los supuestos económicos, sociales y demográficos que se consideren como base para elaborar las proyecciones de disponibilidad de recursos y necesidades de gasto sectoriales.

De igual forma, se requiere la conformación de una instancia superior, como la propuesta en el Proyecto de Reforma Administrativa³⁴, con la que se espera alcanzar mejores resultados en términos de asignación estratégica de recursos. Este sería el espacio adecuado, primero, para la definición de las prioridades y de las estrategias financieras y, segundo, en donde las diferentes alternativas de política compitan por financiación, bajo una restricción de recursos que discipline el gasto. Este último elemento no sólo con el propósito de asegurar que las demandas de gasto no excedan la disponibilidad de recursos en el mediano plazo,

³¹ La Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (Ley 819 de 2003), ofrece las herramientas básicas para registrar los efectos fiscales de los cambios en las políticas.

³² Durante el 2003 se efectuaron discusiones a nivel de gabinete para los sectores que fueron objeto de proyecciones sectoriales (Salud, Educación, Bienestar Social y Seguridad), para los sectores restantes el ejercicio se centró en el análisis técnico sobre el gasto recurrente. Aunque pareciera un tema sin mucha relevancia, es importante tener claridad sobre lo que significa “política existente” y su diferencia con las políticas “nuevas”, especialmente en el momento de la discusión entre continuidad y cambio.

³³ Teniendo en cuenta que en diciembre del 2003 ya se contará con Sistemas de Costos por Actividades en veinte entidades del Distrito, este avance será posible implementarlo en el 2004.

³⁴ Para mayor información, véase CODPES y modificaciones al CONFIS, Proyecto de Acuerdo para la Reforma Administrativa del Distrito, Capítulo VII.

sino también de darle legitimidad al interior de la Administración a las políticas que se pretenden implementar. Además, esta instancia estaría encargada de hacer exigibles los compromisos asumidos en términos de las políticas que se desarrollen, así como de su retroalimentación o diseño alternativo a partir de los resultados alcanzados.

Por otra parte, resulta de máxima importancia el establecimiento de un sistema de evaluación de la gestión pública³⁵ que permita retroalimentar las políticas, programas y proyectos con base en las lecciones aprendidas, brindar elementos para mejorar el proceso de toma de decisiones de asignación y mejorar la rendición de cuentas por el uso de los recursos públicos.

Con el fin de aclarar las intenciones fiscales y las prioridades de la Administración y de informar oportunamente a la ciudadanía y al Concejo, se propone la publicación de una Declaración de Política Presupuestal, al menos 2 meses antes de la presentación del Presupuesto, que incluya la estrategia fiscal, las proyecciones macroeconómicas y las prioridades sectoriales vigentes de la Administración.

Igualmente, los estimativos de los costos de las políticas sectoriales y los resultados esperados con ellas deben ser incluidos como anexos al proyecto de presupuesto que se presente ante el Concejo. Esto permitirá acercar la toma de decisiones del gasto - que es por rubros de gasto y proyectos detallados de inversión- a la toma de decisiones de política.

Finalmente, se podría pensar en el establecimiento de un arreglo que haga exigible que los Programas de Gobierno y los Planes de Desarrollo se preparen a partir del MGMP, asegurando así su concordancia con las proyecciones de variables macroeconómicas y las estimaciones de los costos futuros de las políticas vigentes.

³⁵ En el marco del Proyecto Presupuesto Inteligente se elaboró y probó una propuesta de evaluación que será debidamente validada por la Secretaría de Hacienda en el 2004.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial; “Public Expenditure Management Handbook”. Washington D.C, 1998
- Barder, Owen; “Budget Reform: Making it happen”. EDI Core Course: Budgetary Processes and the Analysis and Management of Public Expenditures, United Kingdom, 1997.
- Bevan, David; “The Budget and Medium Term Expenditure Framework in Uganda”. Banco Mundial, African Region Working Paper Series N. 24, 2001.
- Bresser, Luiz Carlos; “Reforma estatal en los noventa: lógica y mecanismos de control”, en Hacia el rediseño del Estado, Gandour Miguel y Mejía Luis Bernardo, Compiladores. TM editors, 1999.
- Cosatu; “COSATU submission on the FFC Recommendation for the 2001-2004 MTEF Cycle and on the 2001/2002 MTEF”, “Fiscal policy and the budget framework” y “Medium Term Expenditure Estimates”, Capítulos 3 y 6 respectivamente, 2000, Sudáfrica.
- Department of Finance; “Budget Reform and Medium Term Fiscal Policy”, Capítulo 1, Medium Term Budget Policy Statement, 1998, Sudáfrica.
- Department of Finance; “The stages of the Budget Process, a guide for south african legislators”, Sudáfrica.
- Fozzard, Adrian; Holmes, Malcolm; Klugman, Jeni; Whitters, Kate, “Gasto Público”,

CAPÍTULO 6

ADOPCIÓN DE UN SISTEMA DE COSTEO BASADO EN ACTIVIDADES PARA BOGOTÁ

Gloria Nancy Jara Beltrán*

I. ANTECEDENTES

Mediante la expedición de un Acuerdo del Concejo se conformó la Dirección Distrital de Contabilidad de la Secretaría de Hacienda y se creó el cargo de Contador Distrital, el cual fue regulado por el ejecutivo, estableciéndose como una de sus funciones "coordinar con las diferentes entidades del sector central y descentralizado, el establecimiento de sistemas de costos".

Así se creó en el Distrito Capital un ente regulador en materia técnico-contable, responsable tanto de consolidar la información financiera y patrimonial, como de prestar el apoyo requerido a los diferentes entes distritales para estructurar un verdadero Sistema Contable Público Distrital.

Parte importante de los desarrollos del Sistema Contable fue el avance en la conformación de una cultura contable, asociada a procesos como el establecimiento de canales adecuados de comunicación, reporte oportuno y confiable de información de las diferentes áreas hacia contabilidad, determinación de la realidad física de los bienes que conforman el inventario de la entidad, depuración de los estados contables y empoderamiento de la contabilidad como elemento fundamental para mejorar la gestión del administrador público.

Sobre el tema de la Contabilidad Financiera se puede concluir que se han logrado avances significativos, dado que actualmente de 81 entidades distritales, 60 cuentan con información financiera razonable, (el 71%). A nivel de costos se efectuó una primera aproximación en el año 2001 en las Empresas Sociales del Estado, a través de la elaboración e implementación del "Manual de procedimientos administrativos para la implementación de un Sistema de Contabilidad de Costos Hospitalarios", tomando como base la metodología implementada por el Ministerio de Salud.

Otro aspecto sobre el cual han actuado las dos últimas administraciones es en la orientación a resultados de la gestión pública, a partir del diseño de una estrategia integral de transformación en el sistema presupuestal del Distrito Capital. En particular cabe mencionar el desarrollo de un sistema de presupuestación por resultados bajo un marco de gasto de mediano plazo para el Distrito Capital.

*Coordinadora del proyecto de Diseño e Implementación de un sistema de costeo por productos de la Secretaría de Hacienda Distrital.

No obstante, para la consolidación de un sistema de presupuestación por resultados no basta la existencia de un documento de Presupuesto por Resultados. Es necesario además contar con información y procedimientos debidamente estandarizados y generalizados que complementen en forma permanente el sistema tradicional de asignación.

Dada la inexistencia de un Sistema de Asignación de Costos que posibilitara al Presupuesto por Resultados conocer el costo en que incurren los entes públicos para la entrega de bienes o servicios, se diseñó una metodología basada en sistemas de asignación de recursos por centros de costos, para lograr asignar el presupuesto de funcionamiento e inversión a los productos generados por cada uno de los entes distritales, complementando este proceso con el desarrollo de indicadores y metas que permitan evaluar la cantidad de los bienes y/o servicios a ofrecer.

Actualmente el 80% de las entidades se encuentran utilizando esta metodología de asignación de presupuesto a productos. No obstante era necesario -como se estableció en el Plan de Desarrollo de la Administración Mockus- contar con un sistema de costeo que acumulara la totalidad de los recursos económicos en que se incurre en la producción de bienes y/o servicios. Sugio entonces la idea de implantar el costo basado en actividades en el Distrito, adaptandolo a las realidades del sector público. Las características de este modelo de costos y la forma en que se está implantando en la ciudad se describe a continuación.

Este documento fue elaborado en el marco del Proyecto de Diseño e Implementación de un Sistema de Costeo por Productos como Herramienta para el Presupuesto Inteligente por la Coordinadora de este proyecto y fue revisado y comentado por Israel Fainboim Yaker. Se agradece la participación en la elaboración de este documento a Carlos Mauricio Ramírez Guarín y Luis Fernando González Montoya, consultores del proyecto.

II. JUSTIFICACIÓN

El sector público es responsable frente a la colectividad por el manejo y control de los recursos, de modo que debe asumir retos y renovar sus estructuras comunicativas con el fin de informar a la sociedad sobre el cumplimiento de sus funciones, es decir, la satisfacción de las necesidades de amplios sectores de la población con el suministro de bienes y servicios al alcance del ciudadano. En suma, lo específico del sector público viene dado por el hecho que su gestión se efectúa en un contexto dinámico de planeación y presupuestación vinculante y limitativo, que exige igualmente un permanente seguimiento de los resultados que le sirven de retroalimentación.

La construcción de una ciudad competitiva compromete a la Administración Distrital con el desarrollo de nuevas ideas, estrategias y objetivos establecidos en su Plan de Desarrollo Económico y Social de Obras Públicas, precisando sus prioridades y entregando resultados positivos a la ciudadanía. De este modo, el Distrito Capital de Bogotá requiere organizaciones públicas eficientes y efectivas cuya gestión transparente de los recursos dé cuenta de su capacidad en la provisión de servicios de alta calidad a todos los ciudadanos.

Siguiendo un modelo de carácter financiero patrimonial, los procesos de obtención,

registro y control de la información contable generada por los entes públicos han venido desarrollando marcos conceptuales y derivando normas con fundamento en las etapas del proceso presupuestal -a partir de la programación hasta su ejecución final-, en un contexto de descentralización político-administrativa, con autonomía en la ejecución¹.

En consecuencia, la administración pública motivada fundamentalmente por cumplir con la rendición de cuentas y justificar sus gastos conforme con la regulación existente, adopta el registro presupuestal o sistema de caja para elaborar sus informes de gestión, lo cual no permitió establecer esquemas de información para tomar decisiones, mucho menos apreciar objetivamente la gestión financiera pública en la entidad, o el control de los recursos económicos por parte de las autoridades fiscales.

Cabe mencionar que a pesar de los importantes esfuerzos para definir metas y hacer seguimiento a la gestión de las entidades, éstas se adelantan desde una perspectiva estrecha de seguimiento a la implementación de proyectos. Esto conduce a que no se piensen como unidades gerenciales orientadas a producir bienes y servicios de valor para los ciudadanos, sino como simples entidades ejecutoras del plan en vigencia², con importantes efectos sobre la definición de sus resultados y limitando las posibilidades de monitoreo y exigencia.

Con la implementación del Sistema Nacional de Contabilidad Pública, en el nuevo marco de cultura contable, cada ente público reconoce, clasifica y valora la información financiera y económica de modo que se facilita la consolidación de las operaciones y la elaboración de los informes financieros; no obstante las dificultades del modelo contable aplicado para el sector público en nuestro país, la contabilidad gubernamental precisa suministrar información confiable y con ello lograr que el administrador público considere fundamental la información contable para tomar decisiones en desarrollo de su gestión.

La Administración Central y Local del Distrito Capital carece de Contabilidad de Costos que permita medir los productos en términos cuantitativos y así reflejar como parte integral de su costo la totalidad de los recursos, tanto financieros como aquellos representados en el equipo tecnológico y físico, el recurso humano, así como la asignación de los servicios públicos requeridos para la provisión de bienes y/o prestación de servicios. A esto se suma la ausencia de un Sistema Integrado de Información Contable para la aplicación o distribución de los datos que influyen en cualquier proceso productivo, además de la distribución del valor de los hechos económicos inherentes al objeto de cada entidad, que permita la asignación de los gastos por depreciación, amortización y provisiones como fuentes futuras para la recuperación o reposición de activos.

En la actualidad existe una tendencia y más aún una necesidad de determinar las actividades que las entidades públicas realizan, pero en algunos casos las metodologías para determinar los costos no son las adecuadas, haciendo que el proceso de generación del resultado no sea necesariamente el más eficiente para la toma de decisiones. En este sentido se deberán enlazar los costos con la contabilidad financiera y estudiar el proceso que añade valor al

¹ Plan General de Contabilidad Pública, Antecedentes y Justificación. Año 2001

² Programa de Fortalecimiento Institucional del Distrito Capital, Planeación y Presupuesto, Diseño de Información y Estrategia de Comunicación, Plan Operativo Anual año 2002, Bogotá D.C., Noviembre 2001.

producto o servicio, es decir generar un cambio que permita en un futuro informar al ciudadano no solo sobre los bienes y servicios que recibe, sino también sobre el costo para la administración de entregar dichos bienes y servicios.

Las instituciones que ejecutan funciones de gobierno no persiguen ánimo de lucro, pero requieren medir su gestión de servicio al ciudadano. La información de los costos desagregados en los diversos insumos requeridos para alcanzar los niveles de servicio deseados es un factor muy importante. Esto significa que es necesario ejecutar el conjunto de acciones conducentes a tomar los datos y la información que se genere desde la totalidad de los procesos gerenciales de la Administración Pública, incluyendo los procesos de planeación, ejecución y control que involucran la totalidad de las actividades de los entes públicos distritales.

En conclusión, el Sistema de Presupuestación por Productos exige la implantación a nivel distrital de un Sistema de Costeo, entendido como una herramienta de gestión que posibilite al administrador conocer el costo de proveer un bien o servicio por parte del sector público. En el mismo sentido permitirá conocer el costo de las actividades, procesos, productos y políticas sectoriales y facilitará su planeación futura.

El Sistema de Costeo se constituye en un instrumento de gestión que posibilita al administrador la toma de decisiones frente a los procesos y actividades en términos de los recursos consumidos para la generación de productos, bienes y/o servicios.

Por esta razón y previa investigación de los modelos de costos existentes a nivel de las entidades del sector público nacional en Colombia y otros países que han incursionado en el tema, se decidió implementar un Sistema de Costeo por Actividades, ABC, para 20 entidades distritales, entre secretarías y entes descentralizados, pero con la convicción que para el resto de las entidades del Distrito Capital se implementará en el futuro.

Es de anotar que se han realizado algunos contactos con la Contaduría General de la Nación (CGN), a fin de compartir experiencias y contribuir con algunos lineamientos que debe establecer este ente de regulación, pues dentro de los proyectos que tiene la CGN, además de la armonización contable internacional, está el establecimiento del marco conceptual y la obligación de implementar un sistema de costeo para todas las entidades del sector público.

III. EL SISTEMA DE COSTEO BASADO EN ACTIVIDADES

Siendo la productividad una de las variables más importantes para la competitividad, se deben olvidar las creencias tradicionales que plantean que sólo las empresas manufactureras tienen un compromiso con ésta; en general todas las empresas o entidades, independientemente de su naturaleza, bien sea pública o privada, manufacturera o de servicios, deben adquirir compromisos claros que le permitan ser más eficientes, eficaces y administrar bien los recursos.

El carácter de público hace pensar que un sistema para la determinación del costo es innecesario, en tanto que muchos de los servicios que se prestan a la comunidad o internamente no tienen ninguna contraprestación económica, debido a la función social que cumplen las entidades del sector; pero es importante disponer de información que permita la identificación del costo de los servicios, para garantizar el buen uso o adecuada destinación de los recursos del Estado

Si bien en el sector privado los sistemas de costeo se utilizan para establecer políticas de precios y/o tarifas, en el sector público se busca determinar el costo de los bienes o servicios para los ciudadanos; identificar alternativas de mínimo costo (ser costo eficientes) y establecer como y en cuanto los que pagan impuestos subsidian a los que reciben servicios del estado.

En última instancia, lo que se pretende es mostrar como cada peso (\$) recibido vía impuestos es entregado a unos usuarios vía servicios, ya que el modelo de costos permite asignar a los productos todos los costos y gastos necesarios para su prestación, es decir además de establecer los costos directos que el usuario identifica en el servicio, posibilita la asignación de los costos de las actividades de apoyo, obteniendo así el costo total.

En la actualidad en Colombia existe la responsabilidad legal de llevar un sistema de costos para las empresas prestadoras de servicios públicos, para las entidades del sector hospitalario e implícitamente para las empresas manufactureras, por la obligación de aplicar el sistema de inventario permanente; no existe sin embargo normatividad que obligue a las entidades del sector público.

Es importante mencionar la diferencia entre sistema de costos y sistema de gestión de costos, pues mientras el primero se preocupa de establecer el costo contable de elaborar un producto o prestar un servicio, el segundo fomenta la determinación del costo orientada a la toma de decisiones y al fortalecimiento de la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos.

Dada la relación establecida entre el sistema de costeo basado en actividades para el Distrito y el Presupuesto Inteligente, se plantean algunas variaciones a la metodología que la fortalecen frente a la original, al considerar otros elementos necesarios para tomar decisiones a futuro, como el análisis variable, análisis de capacidad y clasificación de rubros presupuestales de funcionamiento e inversión.

La Secretaría de Hacienda Distrital diseñó una estrategia integral que busca orientar la gestión a resultados desde el presupuesto, mediante el desarrollo de instrumentos como el POR basado en un sistema de costeo y bajo un marco de gasto de mediano plazo.

A. Definición

Los grandes cambios que se presentaron a nivel mundial, el desarrollo gigantesco de la tecnología, las nuevas tendencias en la producción y prestación de servicios, hicieron que los márgenes de rentabilidad se estrecharan cada vez más y que la composición tradicional de los productos o servicios, materiales, mano de obra y costos indirectos, variara en grandes proporciones, situación que dejó al descubierto la inexactitud de la metodología tradicional de costos, que se ocupaba fundamentalmente de distribuir los costos indirectos a los productos finales, pues los demás conceptos asociados a los costos se consideraban directos.

Estos costos se distribuían en su conjunto mediante una base de asignación, que en general era única para todos, pero la poca participación que representaban los costos indirectos en el costo total del producto no hacía relevante el buen o mal tratamiento que se le diera a estos costos y por lo tanto no incidía en las decisiones adoptadas por los administradores; sin embargo, este concepto fue tomando cada vez más importancia y en consecuencia una distribución inadecuada se traducía en decisiones equivocadas.

Ante esta situación, el Sistema de Costeo Basado en Actividades – ABC- (por sus siglas en inglés Activity Based Costing), surgió a finales de la década de los 80's como respuesta a las necesidades de las empresas de establecer un costo para sus productos que les permitiera tomar mejores decisiones y solucionar el problema de los costos indirectos. Es así como en sus inicios se mencionó que era una metodología para distribuir estos costos.

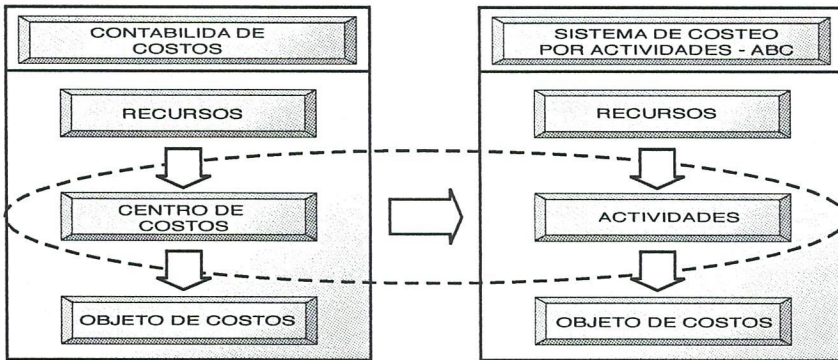
Esta metodología de costos hace énfasis en el enfoque sistémico de la entidad, al trabajar por procesos y no estructuralmente como se hacía anteriormente; es decir, manifiesta que la entidad más que un conjunto de áreas de responsabilidad, se puede medir por procesos y estos atraviesan las barreras interfuncionales que existen en la empresa.

El Costeo Basado en Actividades en su definición básica concibe que los costos se asignan a los productos o servicios con base en el consumo de actividades, es decir que los recursos son consumidos por las actividades que se desarrollan en la empresa y que éstas a su vez son consumidas por los objetos de costo. Para entender esta definición es necesario definir algunos de los conceptos involucrados en ella. En primer lugar, los recursos son considerados como todos los elementos económicos necesarios para el funcionamiento de una entidad. En este sentido se clasifican los que contablemente son definidos como costos y gastos; la actividad, en su definición más elemental, se establece como el trabajo realizado por las personas para de cumplir con un objetivo específico y los objetos de costo son considerados como los productos o servicios que en última instancia se desea costear.

Se puede decir el que sistema de Costeo Basado en Actividades es una metodología de asignación de costos que identifica y analiza los recursos comprometidos en la realización de actividades y los vincula a bienes y servicios u otros objetos de costeo. Posibilita la medición desde diferentes perspectivas: actividades, procesos, áreas de responsabilidad y productos, entre otros. Suministra información acerca de todos los recursos necesarios para proveer a la ciudad de bienes y servicios.

Mientras los sistemas tradicionales sólo permiten el costeo aproximado a nivel de productos y en términos de estructuras organizacionales verticales, el sistema ABC permite costear procesos transversales. Este sistema de estimación brinda una mayor precisión en el momento de la asignación de los recursos.

Como se ilustra en la siguiente gráfica, el sistema ABC se diferencia del sistema de contabilidad de costos, en que este último no se pregunta cómo se consumieron los recursos y los asigna directamente a los centros de costos. Por su parte, el sistema ABC admite que los recursos se consumen en la realización de actividades.



El ABC presenta las siguientes ventajas:

- Permite mayor precisión en la asignación de los costos indirectos a las actividades, procesos, productos y/o servicios;
- Incluye la totalidad de los recursos consumidos (inversión y funcionamiento) para la generación de bienes y servicios;
- Identifica actividades estratégicas, misionales y de apoyo, así como la duplicidad e ineficiencia de algunas actividades;
- Posibilita la medición del costo desde diferentes perspectivas: actividades, procesos, áreas de responsabilidad, productos, entre otros;
- Permite un mejor análisis de la utilización de los recursos frente a las actividades, procesos y productos que entrega la entidad;
- Genera un cambio de cultura en la administración de los recursos;
- Es una herramienta que permite medir a través del tiempo la acumulación y utilización de los recursos en la administración pública;
- Permite la administración eficiente de los recursos públicos; y,
- Permite al Presupuesto Orientado a Resultados apoyar la toma de decisiones de asignación de recursos, ofreciéndole información sobre el costo de proveer un bien o servicio.

B. Metodología

El diseño metodológico del sistema de Costeo Basado en Actividades –ABC– como herramienta del Presupuesto Inteligente para las entidades del Distrito Capital, en esencia se fundamenta en la metodología original –ABC–, pero para cumplir con los propósitos gubernamentales, incorpora nuevos elementos que enriquecen el sistema.

En el desarrollo del proyecto se plantearon cuatro etapas y para cada una de ellas los pasos necesarios para cumplir con las metas propuestas; sin embargo, para facilitar su comprensión se presentan solamente los pasos a través de los cuales se ha desarrollado y se finalizará la implementación del sistema:

Paso 1: Planeación e inicio del proyecto

- Paso 2: Diseño del Mapa de Actividades
- Paso 3: Análisis del Sistema Financiero³
- Paso 4: Definición de Inductores a todo nivel
- Paso 5: Diseño del Modelo de Costos
- Paso 6: Recolección de información
- Paso 7: Adquisición e implementación del software
- Paso 8: Implantación del Modelo de Costos
- Paso 9: Análisis de resultados
- Paso 10: Implementación del Modelo de Costos

C. Mapa de Actividades

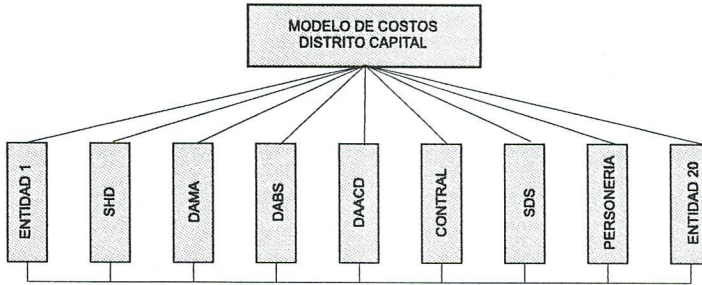
Resaltando algunos elementos fundamentales de la metodología utilizada, se plantea el levantamiento del mapa de actividades, que a diferencia de otras propuestas sobre el tema que plantean de manera separada la determinación de los objetos de costo, o sea los productos o servicios que en última instancia se costearán, en el proyecto del Distrito este paso se fusionó con el levantamiento del mapa de actividades, por lo que se definió con los jefes de Planeación, de Control Interno, o con los responsables de los diferentes centros de costo en cada entidad.

Para finalizar con éxito el mapa de actividades se deben estructurar los niveles que se manejarán en el sistema de costos. La identificación de los niveles tiene relación con la reciprocidad y las actividades que serán asignadas directamente a otras que se benefician de éstas, a la vez que se deben asociar las actividades a los procesos y macroprocesos. Esto garantiza que se pueda hacer un análisis sistémico de la entidad, aunque el levantamiento por centros de costos puede dificultarlo; además, se debe realizar una homologación de actividades de apoyo, tratando de establecer los procesos de manera consistente con los del sistema de gestión de la calidad.

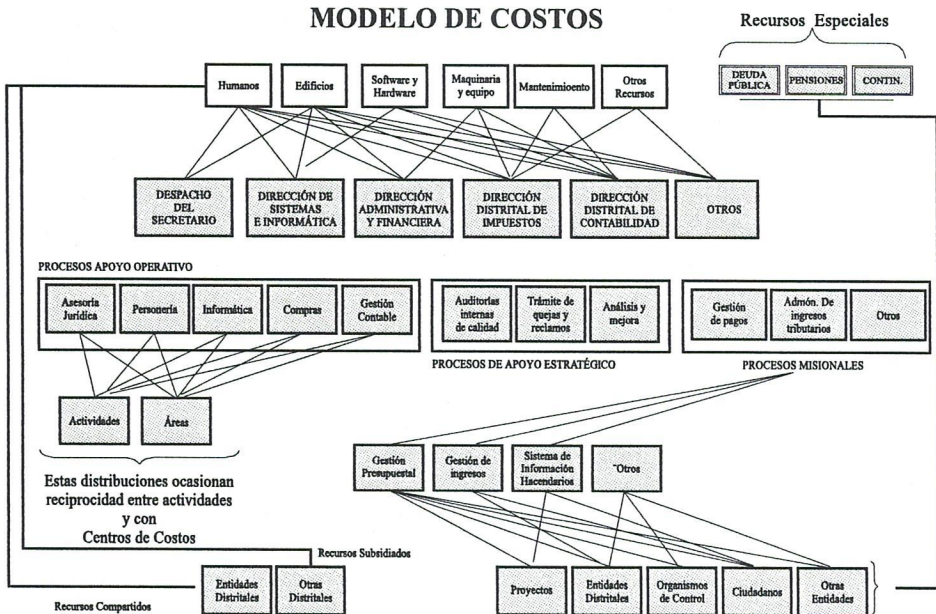
D. Diseño del Modelo de Costos

El modelo de costos para el Distrito se define identificando uno general y uno para cada entidad incorporada en el proyecto, para tener una estructura que muestre el flujo de los costos en todo el sistema. El modelo general permite la consolidación por lo menos en el nivel de recursos, centros de costo, actividades y objetos de costo. Esto sugiere que independientemente de los niveles internos del sistema, los requeridos para la consolidación deben ser iguales para todas las entidades. Por lo tanto no es necesario incorporar todos los datos, sino de manera genérica identificar todas las posibles relaciones que se requieren para que el sistema facilite la generación de los reportes de costos. El modelo general se ilustra en forma simple en la figura que sigue.

³ Análisis de los sistemas contables de las entidades buscando la asignación de los recursos a los respectivos centros de costos, como un primer paso para facilitar la asignación a las actividades.



Igualmente se estructuró el modelo de costos para cada entidad, utilizando el siguiente esquema (el ejemplo desarrollado es el de la Secretaría de Hacienda):



El anterior modelo presenta algunos conceptos no contemplados normalmente en la metodología ABC, como son reciprocidad, recursos compartidos, recursos subsidiados y recursos especiales, incluidos en los modelos como casos particulares del Distrito, como se define a continuación:

Reciprocidad: Procedimiento que se utiliza para distribuir internamente en el modelo los costos de áreas de apoyo a otras actividades o a otras áreas de responsabilidad. El objetivo de este procedimiento es establecer el costo de cada área, teniendo en cuenta los apoyos que recibe de otras. Por ejemplo, la Dirección Distrital de Impuestos se beneficia de los servicios de nómina, jurídica e informática entre otros.

Recursos Compartidos: Son aquellos que paga una entidad del Distrito, pero de los cuales se benefician otras entidades del mismo Distrito. En este caso el costo se asigna a la entidad beneficiada en el último nivel del sistema, utilizando criterios para su adecuada distribución.

Recursos Subsidiados: Son aquellos en que una entidad Distrital incurre, pero que beneficia a una entidad diferente del Distrito, por ejemplo Contraloría, ICBF, etc. Es necesario aclarar que este recurso debe ser clara y directamente identificable. Generalmente se observa cuando el beneficiario ocupa espacios físicos de la entidad que consume los recursos. En este caso se asigna a la entidad beneficiada en el último nivel del sistema, utilizando criterios para su adecuada distribución.

Recursos Especiales: El sistema de contabilidad de costos se encarga de registrar todos los costos y gastos que se originan en una entidad; es decir, se registra toda la información contable en las respectivas cuentas. Sin embargo, un sistema de Costeo Basado en Actividades –ABC– propende por la correcta relación de los costos de producción o prestación de servicios y los gastos de administración con un producto o servicio específico. Por esta razón se puede establecer que algunos recursos contables no necesariamente se deben contemplar como recursos en el sistema y que algunos recursos aunque no sean ejecutados por una dependencia deben ser incorporados a este tipo de recursos; se les denomina especiales y son reflejados en el sistema de costos de manera separada, sin incrementar el costo de las actividades.

IV. ADMINISTRACIÓN BASADA EN ACTIVIDADES

Todo el modelo de costos diseñado proporciona los informes necesarios de costos para la entidad, pero más importante que conocer el costo es establecer las posibilidades de reducción de costos de incremento en la eficiencia. Por lo tanto, la Administración Basada en Actividades va más allá de identificar el costo y propende por la gestión de estos en la organización.

Sus principales bondades son las siguientes:

- Permite la identificación de actividades con y sin valor agregado, a fin de establecer las posibilidades de mejoramiento, cambio de actividades o eliminación de las actividades innecesarias;
- Posibilita la disminución de costos, al analizar los recursos consumidos para las diferentes actividades;
- Facilita el mejoramiento de procesos y la eliminación de duplicidades entre áreas o entidades; y,
- Los resultados del sistema pueden integrarse o complementarse con otros sistemas de

gestión, como el Sistema de Gestión de Calidad y el Sistema de Indicadores de Gestión.

V. CONCLUSIONES

El trabajo adelantado por Secretaría de Hacienda del Distrito para las entidades distritales, será una herramienta importante para la administración futura de la entidad y del resto del Distrito y fomentará el uso de los recursos en un ambiente de austeridad. Igualmente facilitará:

- Determinar el costo real de las actividades, bienes y/o servicios generados por los diferentes centros de responsabilidad y las entidades públicas distritales, como mecanismo gerencial para una adecuada toma de decisiones.
- Servir como punto de referencia para evaluar los resultados e impacto de la administración pública a través del tiempo en desarrollo de sus actividades.
- Diferenciar entre actividades estratégicas, misionales y de apoyo, e identificar duplicidades y actividades que no agregan valor.
- Apoyar la toma de decisiones de asignación de recursos, dado que incluye la totalidad de los recursos consumidos (inversión y funcionamiento) para la generación de bienes y servicios, permitiendo un mejor análisis de la utilización de los recursos frente a las actividades, procesos y productos que entrega la entidad
- Generar un cambio de cultura en la administración de los recursos, al costear siguiendo la cadena productiva.
- Evaluar resultados (análisis de eficacia) de las actividades prioritarias con impacto social a nivel Distrital.
- Visualizar las entidades como una serie de procesos generadores de valor, incluyendo la totalidad de los recursos consumidos para el desarrollo de su cometido estatal.
- Ofrecer la posibilidad de hacer análisis dinámicos y transversales.
- Apoyar al Presupuesto Inteligente en la toma de decisiones de asignación de recursos, ofreciéndole información sobre el costo de proveer un bien o servicio. Este Sistema debe reflejar la totalidad de los recursos consumidos en la producción de actividades,

procesos, bienes y/o servicios, incluyendo el costo de las actividades de apoyo.

VI. BIBLIOGRAFIA

- Brinson, James A; Contabilidad por Actividades. Un enfoque de costes basado en las actividades, Editorial Alfaomega, Mexico, D.C., 1997, pag 256.
- Contaduría General de la Nación; Plan General de Contabilidad Pública. Antecedentes y Justificación, Año 2000, Colombia.
- Gayle Rayburn, Letricia; "Contabilidad y Administración de Costos". 6ª Edición, Editorial Mc Graw Hill, 1999, pag 971.
- Goldratt, Eliyahu M. y otro; La meta: un proceso de mejora continua. 2. ed., Editorial Castillo, 1993, México, pag 480.
- Hicks, Douglas T.; El sistema de costos basado en las actividades (ABC). Guía para su implantación en pequeñas y medianas empresas, Editorial Alfaomega, México, D.C, 1998, pag 297.
- Kaplan, R.S. y Cooper, R.; Coste y Efecto, Editorial Gestión 2000, Barcelona, 1999, pag 408.
- Lorino, Philip, Adopción de un sistema de costeo basado en actividades para Bogotá

CAPÍTULO 7

LA PLANEACIÓN EN EL DISTRITO CAPITAL Y SU RELACIÓN CON EL PROCESO PRESUPUESTAL

Ernesto Bassi Arévalo

I. INTRODUCCIÓN

El ciclo de gerencia pública de recursos, conocido internacionalmente como gerencia de gasto público (PEM, por sus siglas en inglés)¹ articula la toma de decisiones de asignación de recursos involucrada en los procesos de formulación de políticas, planeación, presupuestación y evaluación. En Colombia este ciclo se encuentra fragmentado, en particular por la falta de coherencia entre la planeación (generalmente plurianual) y la presupuestación (de naturaleza anual).

Las últimas Administraciones de Bogotá han centrado sus esfuerzos en el establecimiento de un vínculo entre la planeación y la presupuestación en torno a los resultados de corto y mediano plazo de la gestión pública. Tal como se verá más adelante, resulta importante que la ciudad continúe por la senda actual de orientación a resultados, fortaleciendo los vínculos entre los diferentes procesos que componen el ciclo de gerencia pública de recursos desde una perspectiva de mediano plazo, que permita incrementar la sostenibilidad fiscal y de las políticas económicas y sociales, al mejorar el nivel de predictibilidad de los recursos disponibles y de esta manera facilitar su orientación hacia la entrega de resultados en forma eficiente y efectiva.

El presente documento analiza el actual esquema de planeación financiera que opera en Bogotá, a partir de la descripción de los procesos de planeación que conforman el ciclo de gerencia de recursos en la ciudad. La primera parte, el marco conceptual, presenta el deber ser de la planeación como parte integral del ciclo de gerencia pública de recursos. En la segunda parte se describen los diferentes tipos de planeación que existen en el Distrito, su grado de articulación, su relación con el proceso presupuestal, los instrumentos utilizados y los principales problemas de dichos instrumentos. La última sección incluye un conjunto de recomendaciones para superar los problemas planteados y mejorar la calidad del ciclo de gerencia pública de recursos en Bogotá.

Este documento fue elaborado en el marco del Proyecto Presupuesto Inteligente por Ernesto Bassi Arevalo y fue revisado y comentado por Israel Fainboim Yaker y Gloria Gómez de Jiménez. Participaron en su edición Joshua Mitrotti Ventura y Jaime Lozano Martínez. Se agradece la colaboración del resto del equipo del Proyecto y el apoyo prestado por la Dirección Distrital de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda Distrital.

¹ En documentos de instituciones como el Banco Mundial y la OECD relacionados con el sector público es común encontrar las siglas PEM, que significan Public Expenditure Management.

II. MARCO DE REFERENCIA PARA EL ANÁLISIS²

Con la orientación actual de la gestión pública hacia resultados, es necesario crear un nuevo conjunto de reglas de juego que asegure la articulación entre los procesos de planeación y presupuestación. Se ha establecido un nuevo reto: la articulación debe darse en términos de compromisos de resultados. Para lograrlo, es necesario que los resultados de mediano y largo plazo, propios de los ejercicios de planeación y los resultados de corto plazo, propios de los ejercicios de presupuestación y de planeación operativa de las entidades sean coherentes.

Diversos países, entre los que se destacan Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido, han desarrollado esfuerzos tendientes a mejorar los arreglos institucionales y las prácticas gerenciales que rodean el ciclo de gerencia pública de recursos e instaurar un nuevo ciclo que permita vincular los procesos existentes de formulación de políticas, planeación, presupuestación y evaluación bajo una perspectiva de resultados en el mediano plazo. Se han identificado tres elementos básicos del proceso de planeación que pueden mejorar el ciclo de gerencia pública de los recursos desde esta nueva perspectiva de resultados:

- La planeación debe estar sujeta a la disponibilidad de recursos y debe considerar las implicaciones de la toma de decisiones de política tanto en la obtención de resultados como en la disponibilidad presente y futura de recursos.
- Los ejercicios sectoriales de planeación incrementan la eficiencia en el uso de recursos, en la medida en que los gerentes sectoriales son los directos responsables del logro de los efectos e impactos de su respectivo sector.
- Los ejercicios plurianuales de planeación deben ser coherentes con los ejercicios anuales de planeación operativa que se realicen a nivel sectorial e institucional.

Otro aspecto importante en la articulación de los procesos de planeación y presupuestación está dado por la información sobre desempeño, que permite retroalimentar la planeación con los resultados de la gestión y fortalecer la toma de decisiones de asignación de recursos. Sólo en la medida en que dicha retroalimentación se dé, se podrán mantener los lazos entre la planeación y la presupuestación.

III. TIPOS DE PLANEACIÓN DEL DISTRITO Y SUS HERRAMIENTAS

El ciclo de gerencia pública de recursos en el Distrito Capital³ se basa en planes centralizados que configuran tres procesos diferentes: (i) planeación territorial, (ii) planeación del desarrollo, y (iii) planeación financiera. El Alcalde Mayor, como máxima autoridad administrativa del Distrito, es el encargado de la coordinación y coherencia de estos procesos durante su periodo de gobierno. A continuación se describe cada uno de ellos, sus instrumentos e interrelaciones formales.

² La información utilizada en este marco de referencia se basa principalmente en documentos del Banco Mundial y de la OECD.

³ El proceso de planeación en el Distrito está reglado por el Acuerdo 12 de 1994, que repite en lo sustancial lo contenido en la Ley 152.

A. Planeación territorial

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) es la herramienta que guía la planeación territorial, tanto en Bogotá como en las demás entidades territoriales del país. En el caso de Bogotá, el DAPD es la entidad encargada de la formulación, actualización y supervisión del cumplimiento (seguimiento) de dicho Plan de carácter plurianual.

La necesidad de elaborar el POT fue planteada inicialmente en la Ley 152 de 1994 (artículo 41) y posteriormente, mediante la Ley 388 de 1997, se fijaron las pautas para su elaboración. Dicha ley presenta el POT como "el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento territorial". Lo "define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo"⁴.

La misma ley presenta los tres componentes fundamentales que debe contemplar un plan de ordenamiento territorial⁵:

- El componente general, constituido por los "objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo", que en el caso del POT de Bogotá fue planteado para tener una vigencia de nueve años y medio.
- El componente urbano, compuesto "por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano", cuya vigencia en el marco del POT de Bogotá es de 6 años.
- El componente rural, formado "por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo", que en el POT de Bogotá tiene la misma vigencia que el componente urbano.

Un elemento a considerar es la capacidad del POT para reflejar en forma realista una imagen deseada de ciudad. Esto depende directamente de la calidad de la información sobre la disponibilidad de recursos financieros para hacer realidad dicha visión de ciudad. Los encargados de formular el POT vigente elaboraron sus proyecciones sobre la base de dos escenarios financieros, un escenario positivo y uno negativo⁶.

Otro aspecto relevante en el momento de analizar la coherencia entre este instrumento de planeación y los restantes es su forma de elaboración. Mientras el POT se elabora sin analizar los efectos que tiene la temporalidad en la realización de las obras y mientras no involucre consideraciones sobre las necesidades de mantenimiento y reposición de los desarrollos propuestos

⁴ Ley 388 de 1997, Artículo 9.

⁵ *Ibid*, Artículo 11.

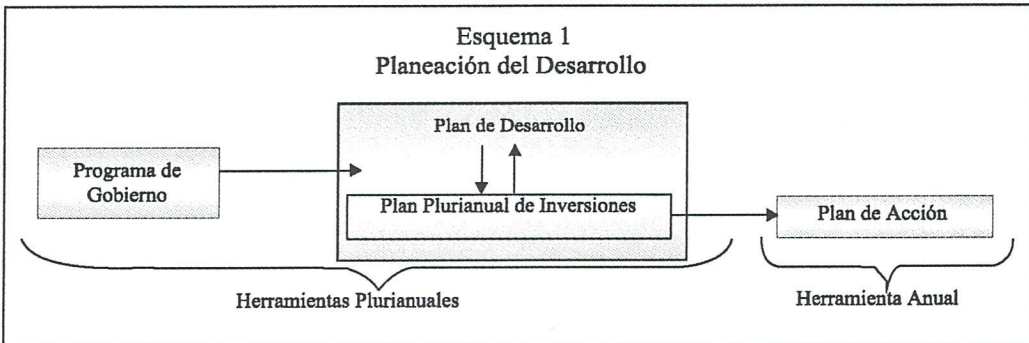
⁶ El positivo, que supone el logro de todas las metas pactadas en el POT, está asociado a la disponibilidad de recursos cuya consecución está sujeta a elevados niveles de riesgo e incertidumbre. El negativo, que supone una menor disponibilidad de recursos (cuya consecución también ha superado las posibilidades reales de financiación), permite sólo un cumplimiento parcial de lo pactado en el POT. Para un mayor detalle, consultar el Documento Técnico de Soporte (DTS) del POT.

y los existentes, no podrá constituirse en un referente temporal para el desarrollo de la ciudad. Cabe mencionar que el POT ahora en discusión no alcanza a corregir estos problemas⁷.

B. Planeación del desarrollo

La planeación del desarrollo puede entenderse como el componente político de la planeación, pues en ella se plasman las prioridades de los gobernantes de la ciudad. Tal como lo presenta el Esquema 1, la planeación del desarrollo de la ciudad está conformada por herramientas plurianuales (Programa de Gobierno y Plan de Desarrollo) y herramientas anuales (Plan de Acción de la Inversión)⁸.

La planeación del desarrollo se inicia cada tres años con los Programas de Gobierno que preparan los candidatos con base en la identificación de las principales necesidades de la ciudad. Una vez elegido, el nuevo Alcalde prepara su Plan de Desarrollo (que incluye el Plan Plurianual de Inversiones) a partir de su Programa de Gobierno y la información sobre la disponibilidad de recursos. Las metas incluidas en el Plan de Desarrollo se detallan anualmente al nivel de las entidades distritales a través del Plan de Acción.



A continuación se analizan las diferentes herramientas que conforman la planeación del desarrollo en el Distrito, ampliando su definición, basada fundamentalmente en la normatividad que las rige, su responsable y su horizonte de acción.

1. Programa de gobierno

Es responsabilidad de cada uno de los candidatos a la Alcaldía presentar a la ciudad un programa de gobierno que contenga los principales temas que abordará, de ser elegido, durante su periodo de gobierno. El Programa de Gobierno de cada candidato a Alcalde debe estar sustentado en un diagnóstico de la ciudad que pretende gobernar⁹.

Usualmente este diagnóstico lo elabora cada candidato, pues el Distrito no cuenta con evaluaciones sistemáticas y regulares, elaboradas por la Administración, que recojan la problemática vigente que enfrenta la ciudad. Además, la capacidad de los candidatos para

⁷ Parte de esta problemática es corregida en algunos Planes Maestros Sectoriales.

⁸ Si bien el Plan de Acción se aprueba inicialmente para los cuatro años de la Administración, se actualiza anualmente sin retroalimentar el ejercicio inicial, configurándose así como la herramienta anual de planeación del desarrollo, centrada en la inversión de las entidades.

⁹ Constitución Política de Colombia, Artículo 259. Decreto Ley 163 de 1992.

presentar propuestas realistas a los ciudadanos depende de su conocimiento sobre los recursos de que dispondría durante su administración. Al respecto, es importante resaltar que hasta la fecha no existe una regla institucional que regule la provisión de proyecciones financieras a los candidatos (tanto de ingresos como de gastos) para la elaboración de su Programa de Gobierno. Estas sólo son puestas a disposición del público mediante el Plan de Desarrollo, o mediante estudios específicos que se realicen sobre el tema.

La ciudadanía, basándose en el estudio de los diferentes programas presentados, elige a quien deberá ser su gobernante durante los siguientes tres años. Dicha elección implica la imposición del Programa de Gobierno que el elegido presentó como candidato¹⁰ y la necesidad de su consulta para la elaboración del Plan de Desarrollo. Dicho programa, a su vez, debe ser coherente con las prioridades establecidas por el Presidente en el Plan Nacional de Desarrollo vigente y con el POT.

2. Plan de Desarrollo

El Alcalde electo debe establecer las directrices para que el DAPD coordine con las entidades distritales la elaboración del Plan de Desarrollo de su Administración, según lo presentado en su Programa de Gobierno y lo expuesto en la Ley 152 de 1994¹¹ (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo). Tal como lo expresó el Alcalde Mockus en su Plan de Desarrollo, éste "habrá de servir como derrotero a la acción del Gobierno y la Administración Distrital, y se constituye en parámetro fundamental para la preparación de los presupuestos de gastos de las próximas vigencias fiscales"¹².

Una vez formulado, el Plan de Desarrollo deberá ser aprobado por el Consejo de Gobierno (en los siguientes dos meses) y sometido a estudio por parte del Consejo Territorial de Planeación, instancia convocada por el Alcalde Mayor que debe analizar, discutir y formular recomendaciones al documento entregado por el Alcalde. Simultáneamente con la presentación del proyecto al Consejo Territorial de Planeación, el Alcalde debe entregar una copia de dicho proyecto al Concejo Distrital, que debe pronunciarse al respecto a más tardar un mes después de haberlo recibido. Luego de transcurrido dicho mes, la Administración debe incluir las recomendaciones realizadas por el Concejo y se procede a la aprobación del Plan de Desarrollo por Acuerdo del Concejo o se emite mediante Decreto, si el Concejo no tomó decisión alguna durante ese lapso. A partir de su fecha de aprobación (por lo general en junio, luego de 6 meses de mandato) empieza a regir el nuevo Plan de Desarrollo, que tiene una validez de 3 años¹³ a partir de la fecha en que se dicta el Acuerdo o el Decreto¹⁴.

Con el fin de revisar las interrelaciones entre los instrumentos, es relevante especificar

¹⁰ Constitución Política de Colombia, Artículo 259.

¹¹ La Ley 152 de 1994 fue plasmada en lo sustancial en el Distrito en el Acuerdo 12 de 1994. El artículo 3 de dicha ley plantea que el Plan de Desarrollo debe fundamentarse en: los planes y políticas nacionales de desarrollo, el Programa de Gobierno presentado por el Alcalde al inscribirse como candidato, la información arrojada por la evaluación del Plan de Desarrollo vigente, el diagnóstico de la situación precedente y la capacidad de desarrollo de la ciudad y el Plan de Ordenamiento Físico, entre otros.

¹² Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas Bogotá D.C. 2001 – 2004 "BOGOTÁ para VIVIR todos del mismo lado", Página 5.

¹³ Debe aclararse que los tres años de validez del Plan abarcan cuatro vigencias presupuestales, donde cada una de ellas representa la transición entre gobiernos. Así por ejemplo, el plan actual, válido de junio del 2001 a junio del 2004, abarca las vigencias presupuestales 2001, 2002, 2003 y 2004.

¹⁴ En el Anexo 1 se presenta un cuadro con las etapas del Plan de Desarrollo.

el contenido de las dos partes que constituyen el Plan de Desarrollo: la general, de carácter estratégico, y el plan de inversiones, de carácter operativo.

La parte estratégica general del Plan debe contener:

- Los objetivos de la acción estatal a mediano y largo plazo.
- Las metas de la acción estatal a mediano y largo plazo, así como los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos.
- Las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas definidos
- El señalamiento de las normas, medios e instrumentos de coordinación de la planeación distrital con la planeación nacional, regional, departamental, local y sectorial.

El Plan Plurianual de Inversiones, como parte del Plan de Desarrollo¹⁵, contiene:

- Los presupuestos plurianuales de inversión mediante los cuales se asignan recursos a cada uno de los programas, subprogramas y proyectos, identificando las fuentes de financiación.
- Los mecanismos y procedimientos de coordinación y concertación con las autoridades e instancias de otros niveles de la administración pública para el logro de los objetivos y metas propuestos.

Luego de establecidos los programas de gobierno y elegido el Alcalde, éste elabora su Plan de Desarrollo con base en su Programa de Gobierno y el POT, asegurando que sea coherente con el Plan Nacional de Desarrollo.

El carácter estratégico del Plan de Desarrollo no siempre se alcanza a perfilar de forma clara, debido a la ausencia de criterios estables en su formulación, que distingan los conceptos que involucra la parte estratégica¹⁶ y el nivel de los compromisos adquiridos. Es así como existen planes de desarrollo redactados en forma bastante clara en cuanto a las políticas de desarrollo que se persiguen, pero difusa en lo relacionado con la gestión institucional necesaria para alcanzarlas y viceversa.

En cuanto a la coherencia entre la parte estratégica y el Plan de Inversiones, formalmente podemos afirmar que el Plan de Desarrollo se sustenta en las propuestas de gasto contenidas en el Plan Plurianual de Inversiones, que tiene carácter de ley superior por encima de las demás leyes¹⁷. Al respecto, si bien esto implica que el Plan Plurianual de

¹⁵ Es importante destacar que el Plan Plurianual de Inversiones no sólo es una herramienta de la planeación del desarrollo. Más adelante se verá su importancia dentro de la planeación financiera en el Distrito.

¹⁶ No existe claridad en torno a las definiciones incluidas en los diferentes planes de desarrollo (políticas, estrategias, objetivos, etc.). Lo que para un Alcalde significan políticas y estrategias puede no coincidir con lo que el siguiente Alcalde entiende por dichos términos.

¹⁷ Tal como lo establece la Constitución Política de Colombia en su Artículo 339. Si bien esto se refiere al Plan Nacional de Desarrollo, dicho principio es válido para la administración territorial, manteniéndose la exigibilidad en el mismo sentido.

Inversiones debería ser el instrumento que traduce las prioridades de una Administración en inversiones durante su período de Gobierno, se debe reconocer que este instrumento no necesariamente recoge información estratégica del gasto asociado con las prioridades de la administración como para convertirse en la herramienta idónea que guía el desarrollo de la ciudad. Las demandas de gasto que resultan durante el proceso de formulación del Plan en algunos casos desfiguran la orientación y visión de ciudad que el Alcalde electo presentó en su Programa de Gobierno y desconocen la presión de gasto generada por las políticas implementadas por las administraciones anteriores o en proceso de implementación.

El nivel de logro del Plan Plurianual de Inversiones depende del nivel de certidumbre asociado a los recursos disponibles para realizar dichas inversiones. En la medida en que se elabore a partir un escenario optimista, que incluye la totalidad de los ingresos que la Administración esperaba obtener, sin establecer niveles de incertidumbre asociados al logro de dichos recursos, esto dificulta su nivel de cumplimiento y debilita su nivel de exigibilidad. El incentivo implícito es el de mostrar que todo es igualmente prioritario y que todos los recursos que se puedan conseguir responden a los más altos niveles de prioridad en términos de los beneficios esperados para la ciudad.

Otro problema de exigibilidad del Plan Plurianual de Inversiones radica en su falta de dinamismo (ausencia de retroalimentación entre un ciclo y otro). Cada Plan de Desarrollo se formula sin consultar las inflexibilidades generadas por los planes de desarrollo anteriores¹⁸ y el proceso de armonización entre planes de desarrollo se realiza usualmente seis meses después de iniciada la Administración, lo cual diluye las responsabilidades entre las dos Administraciones implicadas. Cabe mencionar que el interés de la Administración de Mockus de ofrecer cierta continuidad en torno a una visión de ciudad, ha abonado el camino hacia la solución de esta problemática y ha permitido el desarrollo de arreglos institucionales que facilitan la coherencia entre planes de desarrollo, tales como la conformación de un Marco de Gasto de Mediano Plazo para el Distrito. No obstante, mientras no exista un mecanismo apropiado de revisión y evaluación de las prioridades de desarrollo que enriquezca la formulación de los planes, no se podrá garantizar la existencia y disponibilidad de suficiente información y conocimiento técnico al momento de iniciar un nuevo ciclo de planeación en el Distrito.

En cuanto a la relación de los planes de desarrollo con el POT, podemos afirmar que si bien la Ley 388 de 1997 en su artículo 21 manifiesta la necesidad y hace exigible que los planes de desarrollo sean coherentes con lo establecido en el POT vigente, no se cuenta con reglas formales ni informales que faciliten dicha coherencia. Adicionalmente, dichos planes se basan en información financiera que no es necesariamente consistente. Mientras el POT está sustentado en información financiera de largo plazo incluida en su Documento Técnico de Soporte, la información financiera que soporta el Plan de Desarrollo es de mediano plazo y no retroalimenta en forma regular las proyecciones del POT.

¹⁸ Inversiones en curso, obras de infraestructura que generan una demanda de gasto para su operación y mantenimiento, entre otras.

En relación con la coherencia esperada entre el Programa de Gobierno y el Plan de Desarrollo, uno de los principales problemas radica en la poca exigibilidad del Programa de Gobierno. Por una parte, el voto programático previsto en el artículo 259 de la Carta Superior debería ofrecer una garantía de exigibilidad, pero los procedimientos para su aplicación involucran costos de transacción (tanto económicos como políticos) demasiado altos, que hacen poco viable dicha exigibilidad¹⁹. Por otra parte, la Ley Orgánica de Planeación sólo exige que el Plan de Desarrollo consulte lo establecido en el Programa de Gobierno. En la práctica, es posible presentar un Plan de Desarrollo que guarde poca relación con el Programa de Gobierno y cumplir el requisito de haber consultado dicho programa.

3. Plan de Acción

El Plan de Desarrollo se traduce año a año en el Plan de Acción, definido como la "herramienta de gestión de las entidades que les permite bajo su propia autonomía orientar los recursos disponibles hacia el cumplimiento de sus compromisos y responsabilidades en torno a los resultados de los programas del Plan de Desarrollo contenidos en el Plan Plurianual de Inversiones"²⁰.

En particular, el Plan de Acción actual de cada entidad, elaborado a partir del Plan de Desarrollo "BOGOTÁ para VIVIR todos del mismo lado" contiene: i) Objetivos y Programas del Plan de Desarrollo en los cuales la entidad asumió compromisos; ii) Proyectos de inversión que ejecutan las entidades asociadas a cada objetivo y programa del Plan de Desarrollo²¹; y iii) Programación de metas de los proyectos de inversión para el período de gobierno²².

Su elaboración comprende las fases de programación (realizada para cuatro años luego de la aprobación del Plan de Desarrollo), actualización (durante cualquier momento del año, previa autorización del DAPD), seguimiento (cada seis meses) y reprogramación anual (al principio de cada año).²³ El Plan de Acción debe entenderse entonces como la herramienta que traduce el Plan de Desarrollo en acciones concretas de inversión de la Administración, pues si bien a inicios de cada Administración se formula para cuatro años, su forma de actualización anual lo convierte en el instrumento de implementación de la inversión en el corto plazo. No obstante, no existe una instancia central que valide las actualizaciones y garantice la coherencia, o justifique el cambio con respecto a los ejercicios iniciales de planeación de mediano plazo.

¹⁹ Ley 131 de 1994, Artículo 7º: "La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos: 1o. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario. 2o. Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo mandatario, en un número no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos".... "Artículo 11o. Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por un número de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió el mandatario, y únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió el respectivo gobernador o alcalde".

²⁰ DAPD, Circular 30 - 08 - 01.

²¹ Cada entidad asume compromisos a través de proyectos asociados a un programa del Plan de Desarrollo.

²² En el Anexo 2 se muestra la organización de la información del Plan de Acción actual.

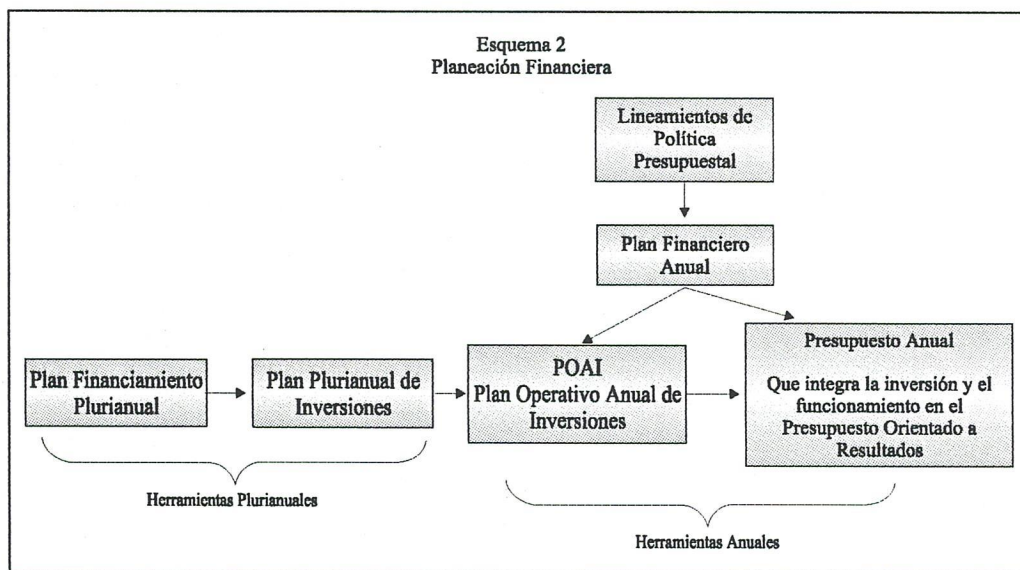
²³ DAPD, Circular 30 - 08 - 01.

Adicionalmente, cabe mencionar que cada cuatro años finaliza el ciclo de un Plan de Acción asociado a un Plan de Desarrollo y la reprogramación para los cuatro años siguientes no consulta sistemáticamente la programación del período de Gobierno anterior.

C. Planeación Financiera

La revisión de los procesos de Planeación Territorial y del Desarrollo evidencian la importancia de que la planeación financiera sirva de guía para conocer los recursos financieros disponibles tanto en el corto como en el mediano, e incluso, el largo plazo. Este conocimiento debe proveer una base sólida sobre la cual se elabore la planeación del desarrollo económico y social de la ciudad.

Tal como lo presenta el esquema 2, la planeación financiera está compuesta por dos tipos de herramientas: las plurianuales, representadas por el Plan Financiero Plurianual y el Plan Plurianual de Inversiones y las anuales, que son el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) y el presupuesto, que reciben información del Plan Financiero Anual.



En teoría, el Plan Financiero Plurianual debe proveer la información necesaria para la elaboración del Plan Plurianual de inversiones. Este último debe ser la base del POAI, que a su vez debe ser coherente con el Plan Financiero y el presupuesto anuales. A continuación se presentan las diferentes herramientas de la planeación financiera en el Distrito, incluyendo su definición, basada fundamentalmente en la normatividad que las rige, su responsable y su horizonte de acción.

1. Plan Financiero Plurianual

El Plan Financiero Plurianual ha sido definido como una herramienta de "planificación y gestión financiera de la Administración Distrital y sus Entidades descentralizadas que tienen como base las operaciones efectivas de las Entidades Distritales, tomando en consideración

las proyecciones de ingresos, gastos, superávit o déficit y su financiación, compatibles con los Programas Anuales de Caja respectivos"²⁴.

El Plan Financiero Plurianual, elaborado a principios de cada Administración por la Dirección Distrital de Presupuesto (DDP) de la Secretaría de Hacienda Distrital (SHD) en coordinación con el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), está compuesto por proyecciones de los siguientes rubros para los años de vigencia del Plan de Desarrollo: ingresos corrientes, transferencias, recursos de capital diferentes al crédito, gastos corrientes, gastos financieros (servicio de la deuda), otros gastos corrientes (transferencias FONPET, servicio de la deuda de Establecimientos Públicos y otras entidades), déficit o ahorro corriente, gastos de inversión, necesidades de financiamiento y endeudamiento neto.²⁵

Por la información que contiene, el Plan Financiero Plurianual se constituye en la guía sobre las disponibilidades y las necesidades de recursos para un periodo de Gobierno. Este Plan, en especial sus proyecciones de inversión, sirve como soporte para las proyecciones de gastos de inversión incluidas en el Plan Plurianual de Inversiones. Como se observó en el análisis de la Planeación Económica, este Plan responde al incentivo de elaborar proyecciones que desconocen la disponibilidad real de recursos para nuevas inversiones, lo que finalmente le resta exigibilidad a la herramienta y la limita a su papel de justificación de un Plan de Desarrollo que no necesariamente responde a la disponibilidad real de recursos de la ciudad.

2. Plan Plurianual de Inversiones

Tal como se indicó anteriormente, el Plan Plurianual de Inversiones constituye una de las dos partes que por ley deben componer un Plan de Desarrollo. El artículo 339 de la Constitución Política de Colombia exige que los planes de desarrollo incluyan "un plan de inversiones a mediano y corto plazo (que) contendrá los presupuestos plurianuales de los principales proyectos prioritarios y la determinación de los recursos financieros que garanticen su ejecución"²⁶.

El Plan Plurianual de Inversiones, en su componente financiero, debe contener:

- Las proyecciones financieras del Distrito para por lo menos los próximos tres años.
- La descripción de los programas y proyectos prioritarios, teniendo en cuenta los recursos para inversión proyectados para cada año²⁷.

Este plan, elaborado por la SHD y el DAPD, debe proveer el sustento financiero al Plan de Desarrollo; por lo tanto, debe presentar información para los años de vigencia de dicho plan. Asimismo, debe servir de sustento para la elaboración del POAI.²⁸

Su importancia radica en que es el instrumento que permite establecer un vínculo entre los procesos de planeación financiera y de planeación del desarrollo.

²⁴ Decreto 714 de 1996, Artículo 5.

²⁵ SHD - DDP (2001), "Manual Operativo Presupuestal". Páginas 38 - 40.

²⁶ Acuerdo 12 de 1994, Artículo 4.

²⁷ Ley 152 de 1994, Artículo 6.

²⁸ Decreto 714 de 1996, Artículo 6.

Uno de sus principales problemas se sitúa en su formulación, que se realiza a partir de: 1) la información que ofrece el Plan Financiero Plurianual que, como se ha enfatizado, generalmente responde a un escenario global de gasto, construido sobre topes máximos de recursos disponibles, que no incluye consideraciones sobre las inflexibilidades legales y políticas de los recursos; y, 2) la información de los proyectos de inversión, formulados usualmente sin contar con herramientas de proyección de gastos, ni análisis sobre los montos totales de recursos para su culminación y para garantizar su sostenibilidad una vez realizada la inversión.

3. Lineamientos de Política Presupuestal

Los lineamientos de política presupuestal son una herramienta "mediante la cual se determinan los objetivos, metas y parámetros a tener en cuenta para la elaboración del presupuesto de la siguiente vigencia (...), establecen las pautas generales que las entidades deben seguir, las principales variables macroeconómicas a tener en cuenta para sus proyecciones, los aspectos sobre disciplina fiscal, la asignación estratégica del gasto de acuerdo prioridades y el uso eficiente de los recursos"²⁹.

Si bien es cierto que estos lineamientos constituyen una herramienta muy útil en el corto plazo, su carácter anual no contribuye al desarrollo de un esquema presupuestal estratégico, con visión de largo plazo. Además, establecer lineamientos anualmente constituye un incentivo para realizar cambios anuales en las reglas presupuestales, con lo cual se limita la predictibilidad del proceso y se puede afectar la credibilidad en el organismo encargado de la política presupuestal.

4. Plan Financiero Anual

El Plan Financiero Anual incluye "las proyecciones de ingresos, gastos, superávit o déficit o su financiamiento"³⁰ para la vigencia presupuestal que se está programando. Este plan actualiza la información del Plan Financiero Plurianual para el año en programación y se constituye, junto con el POAI y los lineamientos de política presupuestal, en uno de los principales insumos del Presupuesto Anual.

Cabe mencionar que la actualización al Plan Financiero Plurianual no viene acompañada de un análisis de los cambios presentados, ni constituye una herramienta de análisis para revisar los ejercicios plurianuales aprobados en el marco de la Planeación Territorial y la Planeación del Desarrollo. Parte de los avances en esta materia están representados en la Ley de Responsabilidad Fiscal - Ley 819 de 2003, en la que el Gobierno Nacional exige que en caso de incumplimiento de las metas fiscales fijadas en el año anterior, debe incluirse una explicación y las medidas necesarias para corregirlas. Esto representa un cambio significativo hacia una mayor exigibilidad de la información fiscal.

²⁹ Ibid, Págs. 17 y 18.

³⁰ Ibid, Pág. 38.

5. Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI)

El POAI es elaborado cada año por el DAPD en coordinación con la SHD y constituye la base del presupuesto financiero de inversiones de la ciudad³¹. Este plan "está conformado por el conjunto de proyectos de inversión debidamente inscritos en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión, financiados, jerarquizados y clasificados por sectores, órganos, prioridades, programas y proyectos³², con indicación de sus costos en concordancia con el Plan de Desarrollo Económico y Social".

Su formulación se realiza mediante un ejercicio de programación de abajo hacia arriba, sin contar necesariamente con un referente de política y elaborado a partir de la información para la vigencia de los proyectos de inversión, con los problemas de formulación mencionados anteriormente.

6. Presupuesto Anual

El presupuesto anual es la principal herramienta de planeación financiera de corto plazo con que cuenta Bogotá. La ley lo define como "el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social"³³ y plantea como sus objetivos:

- Servir de instrumento para el cumplimiento de las metas fijadas en el Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas;
- Facilitar la gestión de las Entidades Distritales y permitir a las autoridades la toma de decisiones;
- Coordinar y evaluar permanentemente los ingresos y gastos públicos y la gestión de las unidades ejecutoras;
- Regular y controlar las finanzas y el gasto público desde la perspectiva de la Gestión Presupuestaria;
- Producir la información necesaria sobre las Finanzas Públicas Distritales.³⁴

La DDP de la SHD tiene la responsabilidad de preparar y presentar al Concejo el presupuesto anual del Distrito Capital, labor que realiza en coordinación con el DAPD.

El Presupuesto Anual del Distrito Capital está compuesto por: (i) el presupuesto de rentas e ingresos; (ii) el presupuesto de egresos o gastos; (iii) las disposiciones generales.³⁵ El presupuesto de ingresos agrupa los ingresos en: ingresos corrientes, transferencias y recursos de capital. El presupuesto de egresos de Bogotá presenta los recursos divididos en tres grandes categorías de gasto: funcionamiento, inversión y servicio de la deuda.³⁶

Como anexo informativo, se presenta al Concejo el detalle de los ingresos, los gastos y el servicio de la deuda para cada una de las entidades que conforman el Presupuesto Anual

³¹ Decreto 714 de 1996, Artículo 12.

³² SHD - DDP, Op. Cit, Pág. 41.

³³ Decreto 714 de 1996, Artículo 7.

³⁴ Acuerdo 24 de 1995, Artículo 7. Decreto 714 de 1996, Artículo 8.

³⁵ Acuerdo 24 de 1995, Artículo 13. Decreto 714 de 1996, Artículo 15.

³⁶ SHD - DDP, Op. Cit. Págs. 43 y 44.

del Distrito. Así, los ingresos son discriminados en tributarios, no tributarios, transferencias y recursos de capital; los gastos de funcionamiento se desglosan en servicios personales, gastos generales y aportes patronales; el servicio de la deuda se presenta separando las amortizaciones, los intereses y las comisiones; y la inversión se discrimina en el POAI por sectores, prioridades, programas y proyectos.

Adicionalmente (y también como anexos informativos), se presentan los Presupuestos aprobados de las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito y de las Empresas Sociales del Estado del orden Distrital, así como el Presupuesto Orientado a Resultados de la Administración Central, los Establecimientos Públicos del Distrito, los Organismos de Control, y la Universidad Distrital. El Presupuesto Orientado a Resultados ofrece información sobre los beneficios que las entidades esperan generar (lo cual implica mediciones de efecto e impacto), las estrategias que adelantan para lograr tales beneficios, los productos (bienes y servicios) que entregan en desarrollo de las estrategias (medidos en términos de cantidad, calidad y oportunidad) y los recursos de inversión y funcionamiento que se asignan a dichos productos.

Si bien existe coherencia entre la disponibilidad global de recursos programada para financiar las propuestas del Plan de Desarrollo y la disponibilidad efectiva anual (Cuadro 1), el proceso de asignación de recursos, realizado a partir de ejercicios técnicos con cada una de las entidades, involucra en forma implícita una revisión de las prioridades de política que puede invalidar lo pactado en la planeación de mediano y largo plazo. Es importante hacer explícito dicho ejercicio y elevarlo al nivel de toma de decisiones de política, como referente inicial del proceso presupuestal de cada vigencia.

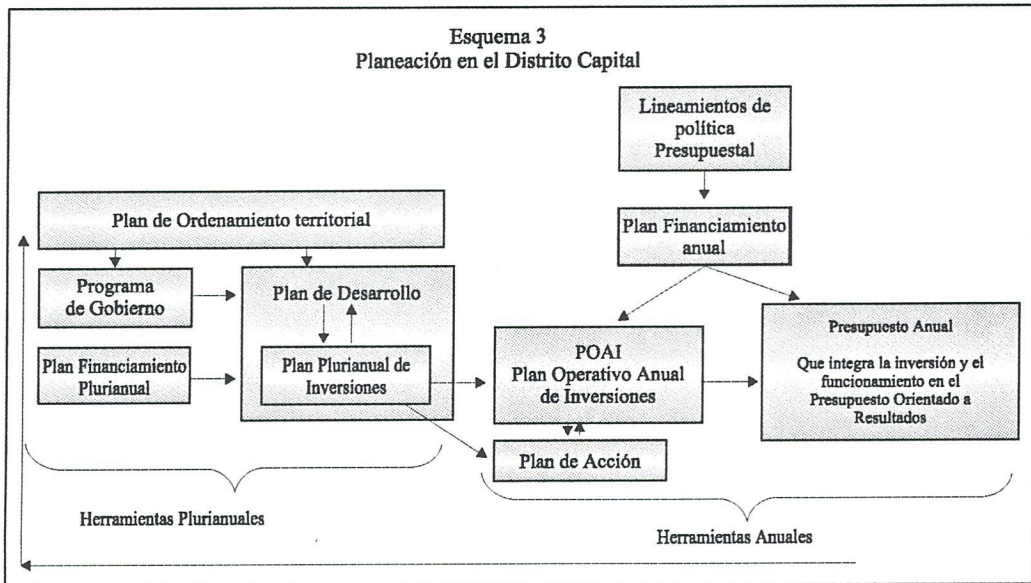
CUADRO 1				
COMPARACIÓN DE VALORES ENTRE EL PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES, EL POAI Y LA APROPIACIÓN DISPONIBLE A DICIEMBRE				
– \$ millones –				
	2001	2002	2003	2004
Plan Plurianual de Inversiones (1)	2.229.867	2.552.760	2.491.238	2.451.853
POAI (2)	2.164.808	2.568.665	2.596.742	–
Apropiación disponible a diciembre (3)	1.989.313	2.224.439	3.800.065	–
(1) – (3)	240.554	328.321	-1.308.827	–

Fuente: Plan Plurianual de Inversiones 2001 – 2004; POAI 2001, 2002, 2003
 PREDIS dic 2001, dic 2002

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El esquema 3 presenta, de manera simplificada, la relación formal que existe actualmente entre los diferentes tipos de planeación y sus herramientas.

Garantizar la coherencia en estas relaciones exige una serie de cambios en las reglas que rigen los diferentes procesos. Se resaltan a continuación las propuestas de cambio que buscan atender los problemas de coherencia mencionados en el documento:



- Una condición fundamental para garantizar la coherencia entre los procesos de planeación, es el desarrollo de instrumentos que permitan contar con información confiable sobre la disponibilidad futura de recursos a nivel sectorial, incluyendo las inflexibilidades legales y las demandas de gasto futuro de las inversiones vigentes y en curso.
- Mejorar el esquema de planeación distrital requiere garantizar el vínculo entre la planeación financiera y la planeación del desarrollo, asegurando que ambos procesos estén guiados por los mismos incentivos y estableciendo reglas de juego claras que regulen dicha vinculación. La implementación de un esquema presupuestal con orientación a resultados, que viene desarrollándose en el Distrito desde el año 2000 bajo el nombre de Presupuesto Orientado a Resultados, permite unir los dos procesos en torno a un lenguaje común: los resultados. El POR deberá articularse al MGMP, de tal manera que el referente anual del presupuesto sea la toma de decisiones de política y que el incentivo que vincula ambos procesos sea el alcanzar los resultados físicos y los beneficios deseados, teniendo en cuenta los recursos disponibles en el tiempo.
- Otro requisito importante es incrementar la predictibilidad de los recursos. Es necesario conocer la disponibilidad futura de recursos para poder desde el presente adaptar dicha disponibilidad a las necesidades de la ciudad. En este sentido, es importante desarrollar y hacer exigible una herramienta de mediano plazo que incluya proyecciones para diferentes escenarios de ingresos y que permita generar un fuerte vínculo entre las herramientas plurianuales y anuales que conforman el esquema de planeación del Distrito.

- Esta herramienta, desarrollada en varios países bajo el nombre de Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), es vista como un proceso estratégico de toma de decisiones de política y asignación de recursos que asegura la disciplina fiscal en el mediano y largo plazo y la sostenibilidad de las políticas. Involucra: (i) un referente de ingresos y gastos que permite identificar los recursos necesarios y disponibles para el logro de los resultados públicos en el corto y mediano plazo (tres a cinco años), así como asegurar la sostenibilidad de las políticas; (ii) un proceso de determinación y revisión anual de políticas, que sirve de referente a la revisión de las proyecciones plurianuales y a la asignación anual de recursos; y, (iii) el desarrollo de ejercicios de planeación estratégica dentro de las entidades, en el contexto de lo expresado en la parte general del Plan y los recursos asignados, que sirva de base para un "proceso interactivo de toma de decisiones en el cual se articulan los procesos de planeación y presupuestación a partir de la conciliación de la disponibilidad de recursos y las demandas de gasto, bajo una perspectiva de políticas de mediano plazo"³⁷. El funcionamiento de un MGMP permitiría definir planes de desarrollo con información confiable que se centraran en el análisis de los cambios en las políticas establecidas, o en ratificar la importancia de las políticas vigentes.

Es importante destacar los avances logrados por el Distrito en el cálculo de ingresos y gastos de mediano plazo: 1) cálculo estandarizado de los gastos mínimos esenciales de funcionamiento; 2) identificación de los recursos requeridos para mantener la infraestructura distrital y los niveles de oferta de bienes y servicios públicos vigentes; 3) diseño e implementación de un Modelo de Proyección y Consistencia Macroeconómica, que contribuye al análisis del impacto de variables de orden macroeconómico nacional y Distrital y de políticas públicas, sobre los ingresos, gastos y el endeudamiento del Distrito; 4) diseño de un Modelo de Proyección de Gasto Sectorial, que proveerá las bases para hacer estimativos de gastos acordes con diferentes escenarios de política; y, 5) el desarrollo de un sistema de costeo, que permita conocer mejor los costos asociados a la entrega de bienes y servicios en el mediano plazo.

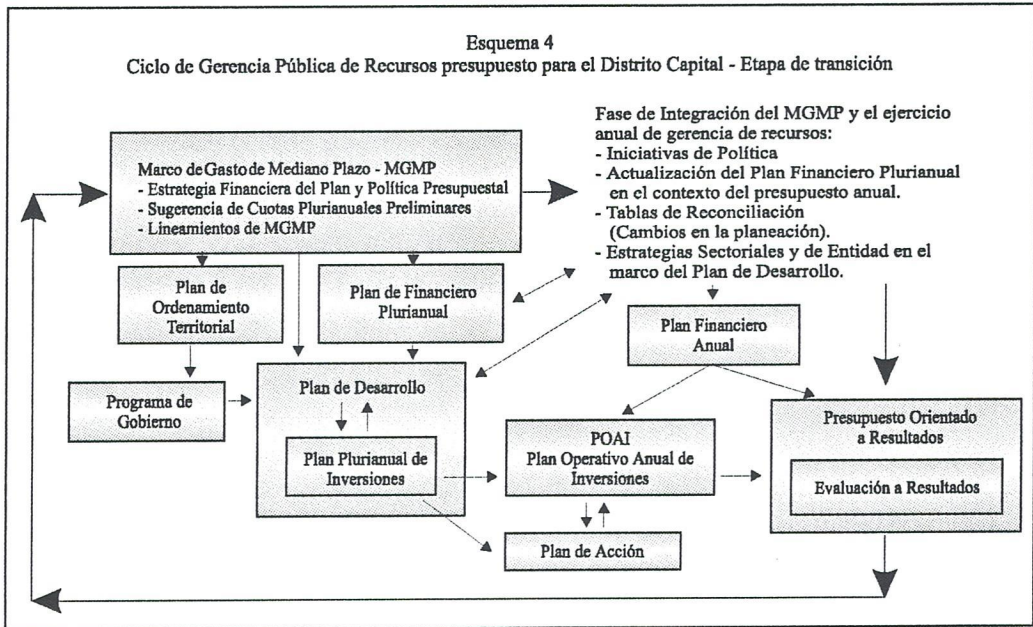
- Es importante, además, contar con una herramienta que garantice la continuidad del proceso entre un año y el siguiente, así como entre un ciclo y el siguiente. En otras palabras, debe contarse con una evaluación que brinde información de resultados, que sirva para cerrar un año (o un ciclo) y empezar uno nuevo. Esta evaluación, que cerrará³⁸ y abrirá³⁹ el ciclo de gerencia pública de recursos, puede ser parte del Presupuesto Orientado a Resultados.

³⁷ Para un mayor detalle sobre la propuesta de MGMP en el Distrito, véase: Muñoz, Andrés; "Marco de Gasto de Mediano Plazo", 2003, que hace parte de esta publicación.

³⁸ La evaluación como análisis sobre el ciclo terminado.

³⁹ La evaluación como base para la formulación de políticas en el nuevo ciclo.

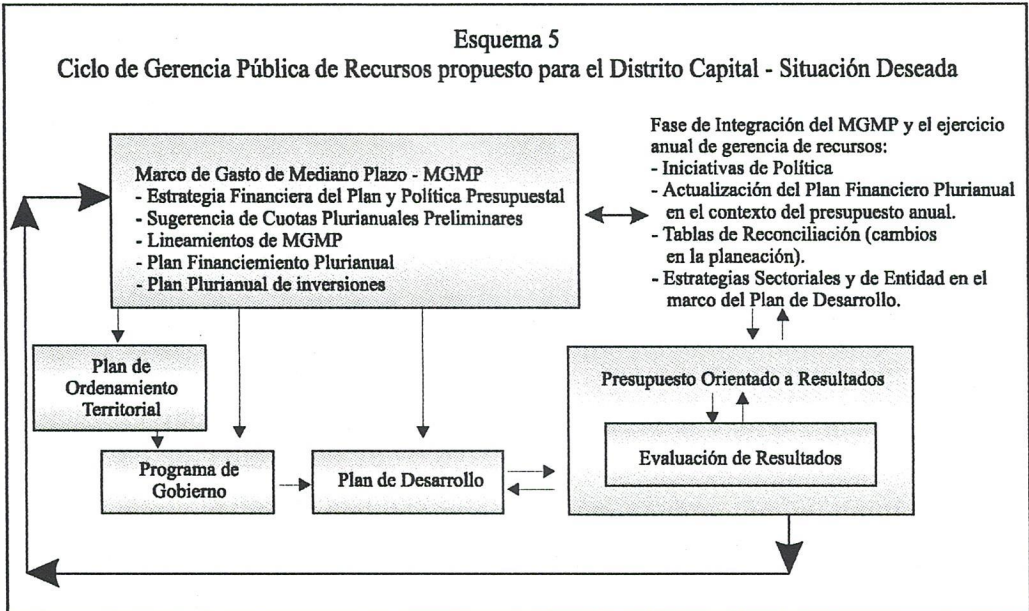
Las herramientas que viene desarrollando el Distrito se encuentran en la dirección de un ciclo de gerencia de recursos de transición, similar al presentado en el esquema 4.



En este esquema de transición, el MGMP sería el insumo fundamental para las actuales herramientas de planeación del Distrito. Al final del ciclo, el Presupuesto Orientado a Resultados garantizaría el vínculo entre la planeación del desarrollo y la planeación financiera, al unir en una sola herramienta la información financiera del presupuesto con la información de logros físicos de la gestión Distrital, siendo más incluyente que el Plan de Acción actual. Asimismo, al incluir una evaluación, el POR sería la herramienta que cierra un ciclo y permite iniciar otro.

Si se superan las restricciones legales actuales y las herramientas propuestas (MGMP y POR) logran incorporarse plenamente en el ciclo de gerencia de recursos, el esquema propuesto se transformaría como se muestra en el esquema 5:

Bajo este esquema, la información que brindaban el Plan Financiero Plurianual y el Plan Plurianual de Inversiones será ofrecida por el MGMP, que además entregará información para la elaboración de las herramientas anuales (POR); por su parte el POR dejaría de ser un ejercicio complementario y se transformaría en la herramienta encargada de brindar la información relevante contenida en los actuales Plan Financiero Anual, POAI, Plan de Acción y Presupuesto Anual. Además, se integrará al MGMP como el elemento anual que articula la planeación y la presupuestación. Tal como en el esquema anterior, la evaluación de resultados, parte integral del POR, serviría de vínculo entre un año y el siguiente (o entre un ciclo y el siguiente).



V. ANEXO

Anexo 1
ETAPAS DEL PLAN DE DESARROLLO

	ACTIVIDAD	RESPONSABLE	FECHA
1	Posesión del Alcalde	Alcalde	Enero 1
2	Elaboración del Proyecto de Plan de Desarrollo	DAPD y demás entidades	Enero – Febrero
3	Presentación del Proyecto al Consejo de Gobierno	Alcalde - DAPD	Febrero
4	Presentación del Proyecto al Consejo Territorial de Planeación	Alcalde	Marzo 1
5	Análisis, discusión, evaluación y concepto sobre el Proyecto de Plan de Desarrollo	Consejo Territorial de Planeación	Marzo
6	Estudio del concepto emitido por el Consejo Territorial de Planeación, ajustes y consolidación del Plan de Desarrollo	Alcalde - DAPD	Abril
7	Presentación del Proyecto de Plan de Desarrollo al Concejo Distrital	Alcalde	Mayo 1
8	Estudio del Proyecto y aprobación del Plan de Desarrollo	Concejo Distrital	Mayo
9	Sanción del Acuerdo (o Decreto) mediante el cual se adopta el nuevo Plan de Desarrollo	Alcalde	Junio

Anexo 2
ESTRUCTURA DEL PLAN DE ACCIÓN DE CADA ENTIDAD

OBJETIVO PLAN DE DESARROLLO	PROGRAMA PLAN DE DESARROLLO	PROYECTOS DE INVERSIÓN ENTIDAD (1)		METAS PROYECTO				
		CÓDIGO	DENOMINACIÓN	DESCRIPCIÓN (2)	ANUALIZACIÓN (3)			
					2001	2002	2003	2004
Objetivo 1	Programa 1	No. 1						
		No. 2						
	Programa 2	No. 3						
		No. 4						
Objetivo 2	Programa 3	No. 5						
		No. 6						
	Programa 4	No. 7						
		No. 8						

Fuente: DAPD

- (1) El código y denominación del proyecto de inversión corresponde a la identificación del mismo en el Banco.
 (2) Resultados concretos que se esperan obtener directamente con la ejecución del proyecto.
 (No incluye el valor agregado de la entidad)
 (3) Corresponde a la distribución de la meta en cada uno de los cuatro años del período del Plan de Desarrollo.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo 12 de 1994.
- Constitución Política de Colombia.
- DAPD, "Circular 30 - 08 - 01", Bogotá, 2001.
- DAPD "Descentralización, desarrollo regional y planificación descentralizada". Documento interno, Bogotá, 2002
- DAPD "Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Una oportunidad para Bogotá. Documento Resumen", Bogotá, 2000.
- Decreto 714 de 1996.
- Gómez, Gloria I.; "Desarrollo de un Presupuesto Inteligente para Bogotá", Bogotá, 2003.
- Van Dijk, Joris; Informe Final de Consultoría, "Plan de Implementación de un Marco de Gasto de Mediano Plazo en Bogotá D.C.", Bogotá, 2003
- Ley 152 de 1994.
- Ley 388 de 1997.
- Muñoz, Andrés F.; Marco de Gasto de Mediano Plazo, Bogotá, 2003.
- Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas Bogotá D.C 2001 - 2004, "BOGOTÁ para VIVIR todos del mismo lado", Bogotá.
- SHD - DDP (2001), "Manual Operativo Presupuestal", Bogotá.
- World Bank (1998), "Public Expenditure Management Handbook", Washington.
- World Bank (1999), "Guidelines for improving budgetary and financial management in the public sector", Washington.

CAPÍTULO 8

ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD FISCAL DE BOGOTÁ

Carlos Jorge Rodríguez Restrepo¹
Leyla Marcela Salguero Pardo²

I. INTRODUCCIÓN

El concepto de sostenibilidad que se maneja en el presente estudio tiene que ver con el riesgo de que una economía, en este caso la bogotana, no pueda honrar en algún momento en el tiempo los compromisos (pago de la deuda) adquiridos en momentos anteriores. Es lo que se conoce como sostenibilidad fiscal o sostenibilidad de la deuda pública, y tiene que ver con la posibilidad de que se materialice el riesgo de cesación de pagos ("default") por parte de la administración de la ciudad. Aunque la documentación relacionada con la sostenibilidad fiscal es amplia, aquella enfocada al análisis regional y local no lo es tanto. En el presente documento se hace un intento por aplicar al nivel local lineamientos teóricos de sostenibilidad, observándose sus limitaciones ante la ocurrencia de algunos eventos en el manejo de las finanzas públicas.

Vale la pena destacar que aunque tradicionalmente se ha tratado de un concepto de largo plazo, recientemente la sostenibilidad fiscal se asocia también a consideraciones de liquidez. Tal vez lo que motiva esta "desviación" de la concepción tradicional, es la idea de que tener capacidad para honrar compromisos inmediatos en cada momento (cada año, por ejemplo) garantiza la solvencia en el largo plazo. Esta idea, correcta por demás, es consistente con aspectos centrales de la planeación de la ciudad, debido a que, por ejemplo, no pueden adquirirse compromisos para financiar la inversión (productiva) si dicha acción implica el incumplimiento de ciertos indicadores de endeudamiento de corto plazo impuestos por la normatividad.

El documento está dividido en tres secciones, siendo la primera la presente introducción. En la segunda sección se presenta el marco conceptual de la sostenibilidad fiscal, haciendo especial énfasis en la importancia de la restricción presupuestal del gobierno, que consiste en que este no puede endeudarse por encima de su capacidad para generar recursos propios en el tiempo. Esta sección también presenta algunos hechos estilizados, asociados a la sostenibilidad fiscal de Bogotá, así como las conclusiones más relevantes de los ejercicios de medición de la sostenibilidad fiscal del Distrito. La tercera sección describe el modelo de sostenibilidad fiscal implementado para la Secretaría de Hacienda Distrital.

¹ Director de Estudios Económicos de la Secretaría de Hacienda Distrital.

² Subdirectora de Análisis Macroeconómico y Sostenibilidad Fiscal de la Secretaría de Hacienda Distrital. Los autores agradecen la valiosa participación de José Vicente Castro en el manejo de las cifras, de Viviana Silva en la realización de algunos ejercicios incluidos en el presente documento y los comentarios de Israel Fainboim a una versión anterior.

II. MARCO CONCEPTUAL Y HECHOS ESTILIZADOS

A. Marco Conceptual

Tradicionalmente se ha entendido la sostenibilidad de una economía como la posibilidad que tiene esta de eludir el riesgo de cesación de pagos; esto es, la capacidad de dicha economía de honrar sus compromisos futuros. Es entonces un concepto de largo plazo. La idea moderna de sostenibilidad fiscal mide un aspecto adicional que tiene que ver con la solvencia, es decir la capacidad de dicha economía para atender sus compromisos inmediatos (por ejemplo cada año). Así lo ha dejado ver la regulación reciente en torno al tema, especialmente para las entidades territoriales, como lo son la Ley 358 de 1997 y la Ley 617 de 2000, en las que se obliga a los Municipios, Departamentos y Distritos Especiales a que, año a año, cumpla con ciertos requisitos e indicadores.

Independientemente del criterio que se utilice, lo cierto es que el concepto de sostenibilidad responde a la restricción presupuestal del gobierno, según la cual la variación en el saldo de la deuda es determinada por el saldo inicial (el del período anterior) mas el resultado del ejercicio corriente (balance primario) del período actual.

$$(1) \quad db_t / dt = bp_t + (r - \theta)b_{t-1},$$

donde bp indica el balance primario del período, el cual es una función de la política tributaria y del gasto asociado a dicha política. La expresión $(r-\theta)b$, por su parte, refleja el monto de intereses a pagar, producto de acciones de política tomadas en el pasado, siendo r la tasa de interés real y θ el crecimiento real del PIB³.

La expresión anterior se constituye entonces en un problema de optimización temporal, cuya solución se obtiene recursivamente a partir de la ecuación diferencial no homogénea de primer orden, cuya solución está dada por la expresión:

$$(2) \quad b_n = b_0 e^{(r-\theta)n} + \int_0^n bp_t e^{(r-\theta)(n-t)} dt$$

La ecuación 2 muestra que el saldo de la deuda en el período n (último momento que se analiza) depende del saldo inicial y el crecimiento real de la economía mas el flujo del balance primario entre el período 0 y el n . Otra forma de presentar la ecuación 2 es traer a valor presente todos sus términos, descontándolos a la tasa $-(r-\theta)n$. Reordenando la ecuación se obtiene que el déficit primario se puede expresar de la siguiente manera:

³ El siguiente paso en la literatura sobre el tema es expresar la ecuación (1) en términos del PIB; sin embargo, se ha encontrado que el indicador de saldo de la deuda como porcentaje del PIB, válido para los gobiernos nacionales, en general no es útil para medir la sostenibilidad de los gobiernos locales, dadas sus restricciones de acceso al crédito. En Bogotá, por ejemplo el índice de endeudamiento (relación Deuda / PIB) no alcanza el 5%, mientras que para la Nación este mismo indicador sobrepasa el 50% en la actualidad. Utilizar las variables en niveles no altera para nada las conclusiones teóricas del ejercicio, por lo que las variables en minúscula representarán los niveles de dichas variables.

$$(3) \int_0^n bp_t e^{-(r-\theta)t} dt = -b_0 + b_n e^{-(r-\theta)n}$$

La ecuación 3 muestra que el valor presente de la secuencia de déficits y/o superávits futuros son iguales a la diferencia entre el valor presente del saldo de deuda en el momento n y el saldo inicial de deuda. Hay que tener en cuenta que si $r > \theta$, entre más alejado esté el momento n del momento inicial, el valor presente del saldo de la deuda futura debe tender a cero, lo cual matemáticamente se representa así:

$$(4) \lim_{n \rightarrow \infty} b_n e^{-(r-\theta)n} = 0$$

Si se cumple la ecuación 4, se obtiene una regla de sostenibilidad fiscal, según la cual el valor presente del resultado fiscal (balance primario) de cada año debe ser tal que compense el son iguales al saldo de la deuda inicial con signo contrario:

$$(5) \int_0^n bp_t e^{-(r-\theta)t} dt = -b_0$$

Lo anterior quiere decir que la política fiscal será sostenible, si el gobierno logra superávits primarios de la misma magnitud que el saldo de la deuda inicial. Así las cosas, la sostenibilidad de la política fiscal se entiende como la capacidad del gobierno para hacer que la deuda converja a su nivel inicial. Ha otras palabras la política fiscal será sostenible si el manejo de la misma es tal que el valor presente del flujo descontado de los balances primarios tiende a cero y la tasa de interés real corresponde al crecimiento real de la economía, que el Gobierno solo puede adquirir compromisos de deuda en la medida en que en algunos períodos genere balances primarios positivos (superávit) que compensen los posibles balances negativos (déficit) coyunturales que ocasionalmente se presenten.

A partir de la ecuación 2 puede obtenerse el nivel óptimo de tributación que hace sostenible la deuda o, de forma equivalente, el nivel máximo de gasto que implica un nivel de deuda de solvencia. A nivel regional se recurre a indicadores tales como la relación entre el saldo de la deuda y los ingresos corrientes (indicador de solvencia) o entre el pago de intereses y el ahorro operacional⁴ (indicador de liquidez) para medir la sostenibilidad fiscal. En la siguiente sección se presenta la evolución de estos y otros indicadores para la ciudad de Bogotá.

B. Hechos Estilizados

En esta sección se describen aspectos relacionados con el comportamiento pasado de las series de ingresos, gastos y deuda pública, los cuales servirán de preámbulo para el desarrollo

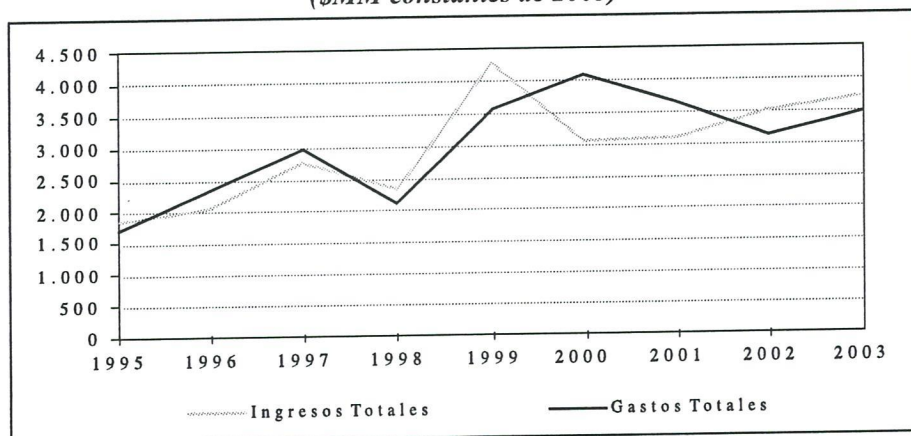
⁴ Según lo enunciado por la Ley 358 /97 (artículo 2, párrafo único) se entiende por ahorro corriente "el resultado de restar (de) los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por las entidades territoriales. Se consideran ingresos corrientes los tributarios, no tributarios, las regalías y compensaciones monetarias efectivamente recibidas, las transferencias nacionales, las participaciones en las rentas de la Nación, los recursos del balance y los rendimientos financieros".

posterior de algunos ejercicios econométricos (básicamente se trata de ejercicios de cointegración) que buscan establecer si los ingresos y los gastos del Distrito comparten una tendencia de largo plazo. La información fue obtenida de diferentes áreas de la Secretaría de Hacienda Distrital y fue validada con las mismas⁵. Se cuenta con cifras de Operaciones Efectivas de Caja (OEC) para el período 1995 – 2003, tanto anuales como trimestrales. Inicialmente se presentan los hechos más relevantes para los ingresos y gastos y seguidamente se presenta la evolución de la deuda pública distrital.

1. Ingresos y Gastos

En el Gráfico 1 se presenta el comportamiento de los ingresos y los gastos totales de la Administración Central de Bogotá para el período 1995-2003. La tendencia observada en los ingresos exhibe una caída en 1998, un pico en 1999 debido a ingresos extraordinarios producto de las reducciones de capital de las empresas de energía en dicho año, una caída en 2000 y una recuperación en 2002 y 2003. En lo relacionado con los gastos, si bien se observa una tendencia creciente, esta no es tan pronunciada como la de los ingresos. Se observa además que el pico en los gastos ocurrió en 2000, un año después del pico en los ingresos. A partir de dicho año los gastos totales presentan una tendencia decreciente, debida especialmente a los ajustes realizados en los gastos de funcionamiento

Gráfico 1. Ingresos y Gastos Totales de la Administración Central, 1995-2003
(\$MM constantes de 2003)



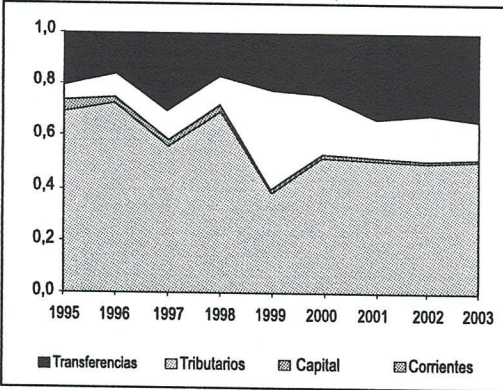
Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital, Cálculos DEE.

Los ingresos pueden descomponerse en tributarios, no tributarios (su suma arroja como resultado los ingresos corrientes), recursos de capital e ingresos por transferencias. Históricamente los ingresos corrientes han representado más del 50% de los ingresos totales,

⁵ A menos que se señale explícitamente lo contrario, la información presentada en el documento corresponde a las operaciones efectivas de caja de la Administración Central, por cuanto se considera que refleja mejor la situación fiscal del Distrito.

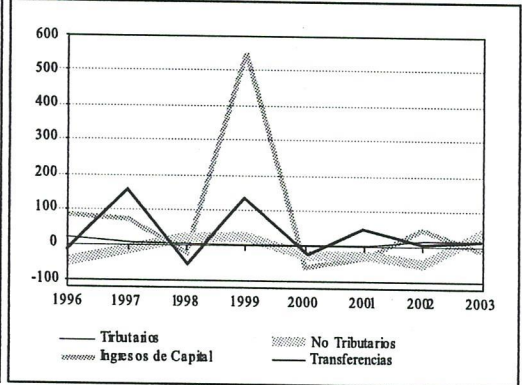
salvo en 1999, cuando dicha participación se redujo al 38% debido a los ya mencionados ingresos extraordinarios (Gráfico 2). Las transferencias (principalmente las del Gobierno Central) han ganado participación, especialmente desde 1998, debido a la poca dinámica de los ingresos corrientes en 1998-2000 y a las modificaciones al Sistema General de Participaciones (SGP) en 2001.

Gráfico 2. Composición de los Ingresos de la Administración Central, 1995-2003



Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital

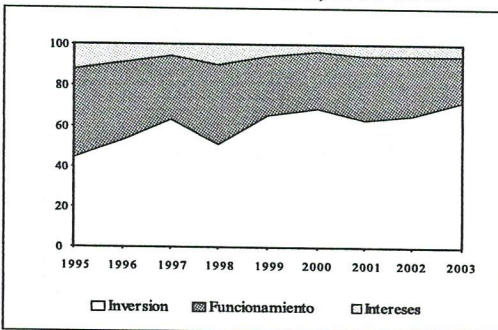
Gráfico 3. Variación real de los Ingresos del Distrito, 1996-2003



Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital

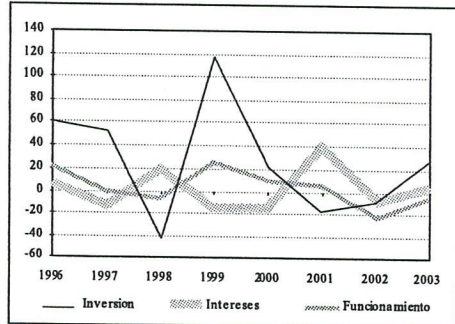
La mayor volatilidad de los ingresos se observa en los recursos de capital (Gráfico 3). Los ingresos corrientes presentan un comportamiento relativamente estable a lo largo del periodo.

Gráfico 4. Composición de los Gastos de la Administración Central, 1995-2003



Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital

Gráfico 5. Variación real de los Gastos del Distrito, 1996-2003



Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital

En cuanto a los gastos, la mayor participación la ha tenido, y a una tasa creciente, la inversión. Actualmente la inversión distrital representa mas del 60% de los gastos totales (Gráfico 4). La importancia relativa de la inversión se ha logrado a expensas de los gastos de

funcionamiento. Finalmente, el peso de los intereses de la deuda en el gasto total ha sido relativamente estable desde 1999 y ha obedecido al comportamiento propio de dichos compromisos.

La mayor volatilidad de los gastos se observa en la inversión (Gráfico 5). Por otra parte, vale la pena destacar que los gastos de funcionamiento presentan reducciones reales desde el año 2001, producto de la reestructuración administrativa de dicho año.

Cuadro 1. Ejercicio de Volatilidad de Ingresos y Gastos Distritales, 1995-2003

	Desv. Estandar	Desv. Relat.
Ingresos Totales	0,28	1,00
Tributarios	0,12	0,44
Predial	0,15	0,55
Ica	0,18	0,63
Otros	0,06	0,21
No Tributarios	0,49	1,75
Ingresos de Capital	0,80	2,86
Transferencias	0,50	1,79
Gastos	0,28	1,00
Intereses	0,12	0,43
Internos	0,28	0,98
Externos	0,81	2,86
Funcionamiento	0,15	0,51
Inversión	0,44	1,56

Fuente: Cálculos propios

Para concluir esta sección se presenta un ejercicio en el que se calcula la desviación estándar del logaritmo de las series de ingresos y gastos analizados arriba⁶, para luego comparar las volatilidades de cada rubro de ingreso y de gasto con el total y gasto total, respectivamente. Por el lado de los ingresos se observa que los recursos de capital son cerca de tres veces más volátiles que los ingresos totales, mientras que los ingresos tributarios exhiben una volatilidad que es menos de la mitad. Las transferencias también muestran una volatilidad relativa mayor que 1. En cuanto a gastos, la inversión y el pago de intereses externos presentan una volatilidad de 1,56 y 2,86 veces la de los gastos totales. La mayor volatilidad de la inversión tiene su origen en los recursos extraordinarios percibidos por el Distrito en los años 1999 y 2000, mientras que la de los intereses externos se explica por la variabilidad del tipo de cambio, la cual es exógena a las decisiones de política en la ciudad. Finalmente, los gastos de funcionamiento son la mitad de volátiles que el total de gastos.

⁶ La razón para utilizar logaritmos y no las variables en niveles radica en que cuando se tienen series medidas en unidades diferentes es conveniente unificar éstas para que los resultados puedan ser leídos de forma homogénea. En este caso el resultado en términos de desviación relativa no cambia cualitativamente utilizando uno u otro procedimiento.

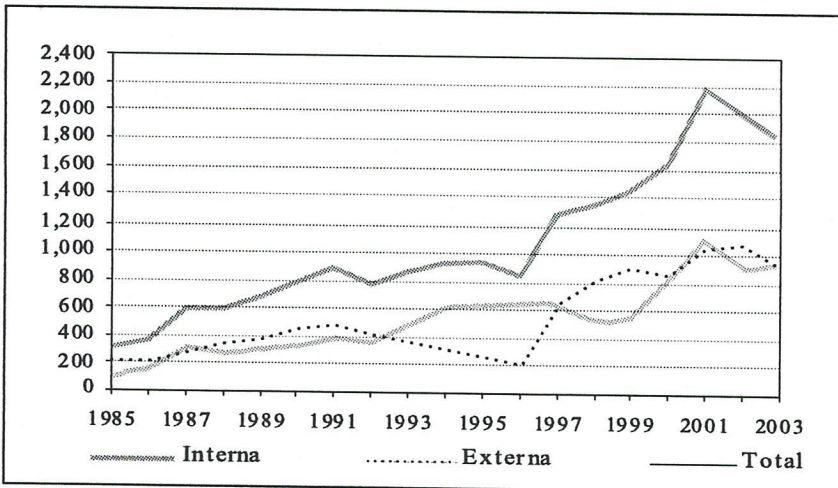
2. Deuda

El saldo de la deuda pública distrital en 2003 ascendió a \$1,8 billones, lo cual representa una reducción de 7.2% frente a 2002. Las mayores colocaciones de deuda en 2003 corresponden al programa de bonos internos⁷ (\$169 mil millones) y de algunos créditos con multilaterales.

En el Gráfico 6 se observa el importante crecimiento que ha tenido el saldo de la deuda en 1997 y en 2001, este último año debido a que parte de los compromisos de inversión se hicieron sin el respaldo necesario para ser financiado con ingresos propios del Distrito. En 1997 se observa un aumento de 49.8% en el saldo de la deuda, debido al desembolso de un crédito sindicado contratado con la Societé Generale. En 2001 la deuda externa se incrementa en un 32% adicional a través de la colocación de unos bonos externos por USD 100 millones, cuyo vencimiento es en el año 2006 .

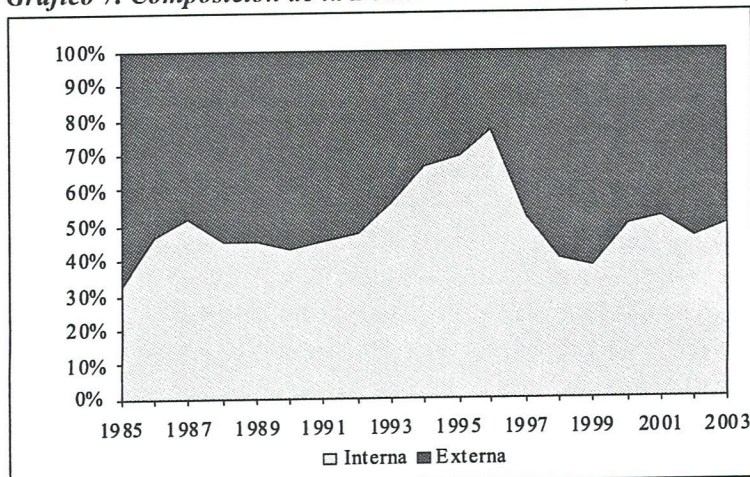
Por otra parte la deuda interna ha observado un mayor dinamismo en los últimos años, producto de la toma de conciencia por parte de la administración Distrital en torno al riesgo cambiario. Ello motivó a tomar la decisión de cambiar el perfil (composición y plazo) de la deuda y de realizar operaciones de cobertura contra posibles devaluaciones de la moneda. Actualmente la deuda del Distrito Capital está compuesta en un 49.9% por compromisos internos y en el restante 50.1% por compromisos externos (Gráfico 7), pero la meta de la Administración es lograr una composición de 70% interna y 30% externa para el año 2007, utilizando para ello parte de los recursos provenientes del programa de bonos internos.

Gráfico 6. Saldo de la Deuda Pública Distrital (\$MM de 2003)



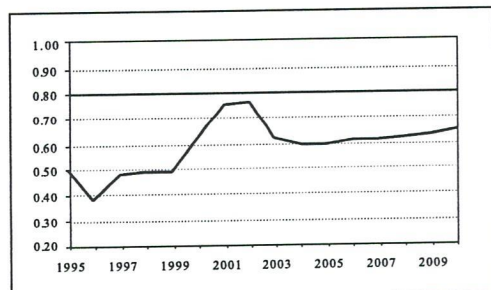
Fuente: DDCP, Secretaría de Hacienda

⁷ Este programa tiene como meta colocar \$600 mm de deuda interna en dos años, de los cuales solo \$250 mm corresponden a nuevo endeudamiento; los restantes \$350 mm tienen como objetivo recomprar deuda ya existente, a fin de mejorar la composición y la vida media de la misma.

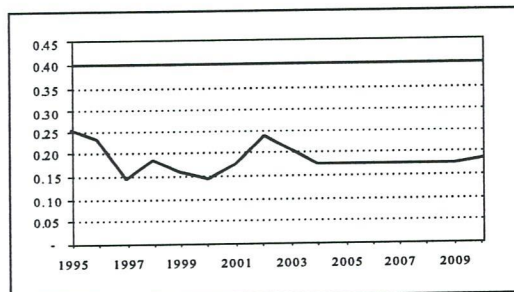
Gráfico 7. Composición de la Deuda Pública Distrital, 1985-2003

Fuente: CDP, Secretaría de Hacienda Distrital

Para finalizar con esta sección vale la pena mencionar la situación de Bogotá en relación con los límites al endeudamiento impuestos por la Ley 358/97 (Gráfico 8 y Gráfico 9). El indicador de solvencia, entendido como la relación entre saldo de la deuda y los ingresos corrientes, ha estado por debajo del máximo permitido por la Ley, incluso antes de la promulgación de la misma (Gráfico 8). El indicador aumenta en forma sostenida entre 1997 y el 2002 y declina fuertemente en 2003. El indicador de liquidez (Intereses / Ahorro operacional), por su parte, permite saber si año a año la administración cuenta con los recursos necesarios para atender sus compromisos de deuda a partir de su actividad corriente, dejando espacio para la inversión (especialmente la de mantenimiento). Bogotá presenta un estado de liquidez que le ha permitido ubicarse por debajo del indicador de Ley, inclusive desde 1995.

Gráfico 8. Indicador de Solvencia, Ley 358/97, 1995-2010

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital

Gráfico 9. Indicador de Liquidez, Ley 358/97

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital

3. Resultados de los Ejercicios de Cointegración

Para evaluar empíricamente la sostenibilidad fiscal de la administración central del Distrito se utilizó la prueba de cointegración entre las series de ingresos y gastos y se analizó la estacionariedad del déficit fiscal. Es importante anotar que aunque se tuvo en cuenta que la información fiscal distrital puede ser analizada a través de las operaciones efectivas de caja y las ejecuciones presupuestales, las conclusiones del ejercicio se elaboraron con base en el enfoque de operaciones efectivas de caja ya que, por metodología, según el de ejecuciones los ingresos y los gastos presentan una alta correlación, haciendo que el ejercicio no sea interesante⁸.

Respecto a la cointegración, se define como "una relación de equilibrio de largo plazo entre variables, donde cualquiera de ellas se puede expresar como una combinación lineal de las demás, más un término de error Z_t "⁹. La prueba de cointegración se aplica a series con el mismo grado de integración. Se puede probar que hay sostenibilidad fiscal si la evolución de los ingresos y gastos públicos ha sido acorde en el tiempo con la condiciones establecidas por la Restricción Presupuestal Intertemporal¹⁰.

$$(3) \quad G_t = \beta_0 + \beta_1(I_t) + \varepsilon_t$$

G_t = Gastos Totales en el tiempo t (Incluyen Intereses)

I_t = Ingresos Totales en el tiempo t

Previamente al desarrollo de las pruebas econométricas de cointegración se realizó un análisis gráfico de las series de ingresos y gastos registrados en la ejecución presupuestal con frecuencia trimestral y mensual para el periodo 1985-2003 y las series de ingresos y gastos de las operaciones efectivas de caja trimestrales durante el periodo 1994-2003.

En 1994 se observó que las series de ejecución presupuestal muestran un cambio tanto en el nivel como en la volatilidad de los ingresos y gastos, que coincide con la reforma tributaria consignada en el Estatuto Orgánico de Santafé de Bogotá. Con el fin de determinar la fecha exacta del quiebre en la serie de ingresos se empleó el test de Chow, que indicó cambio estructural en el cuarto trimestre de 1993 y en la serie mensual en enero del año 1994. Este cambio estructural no se observa en las series de operaciones efectivas de caja, debido a que comienzan en 1995.

Posteriormente, se realizaron ejercicios de cointegración para las series trimestrales de ingresos y gastos con la información de las operaciones efectivas de caja para el periodo 1994:I hasta 2003:II Para tal efecto se trabajó con las series de ingresos y gastos incluyendo

⁸ La razón por la cual se consideró que era más adecuado el enfoque de operaciones efectivas de caja es que dicha metodología registra los ingresos y gastos girados durante la vigencia fiscal, que da como resultado un déficit por caja, es decir un déficit que no involucra ni reconocimientos ni reservas de la misma vigencia fiscal, para ser recibidos y/o ejecutados en vigencias posteriores.

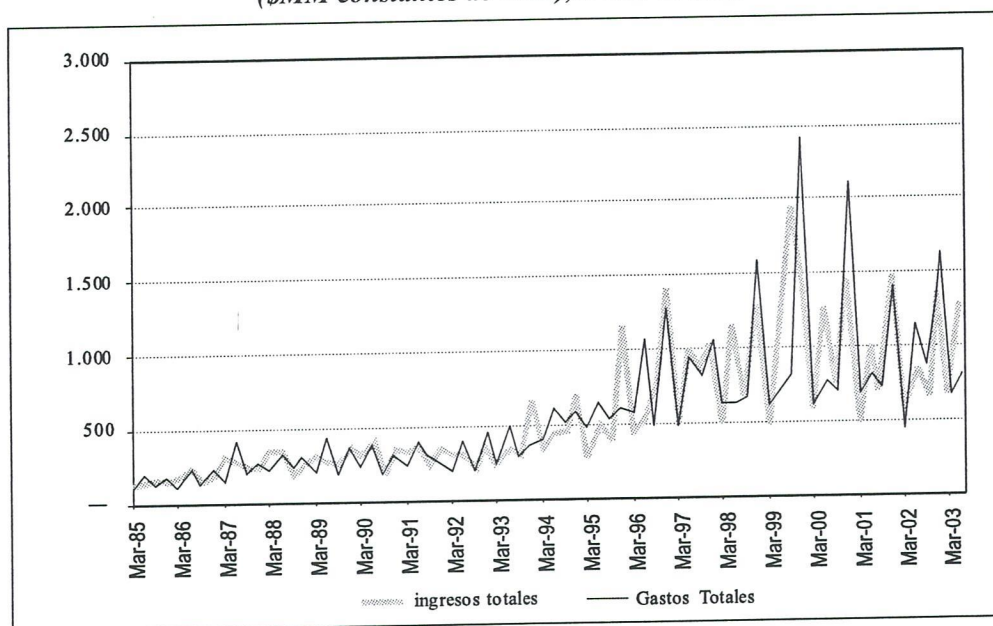
⁹ Hamilton (1994) y Montenegro (2000).

¹⁰ Ver ecuación 1.

los recursos adicionales por la reducción de capital de la Empresa de Energía de Bogotá y también se analizó el caso descontando estos recursos, ya que se observa que introducen considerable ruido en las series.

En el Gráfico 11 se puede apreciar que en tercer trimestre del año 1999 los ingresos presentan un crecimiento muy por encima del promedio histórico, explicado por los recursos anteriormente mencionados. Esta circunstancia impidió que la serie en niveles y en primeras diferencias fuera estacionaria, $I(0)$, por lo cual no se pudo hacer el test de cointegración pertinente, ni estimar el vector de corrección de errores (VEC), para determinar la sostenibilidad fiscal de la Administración Central Distrital.

Gráfico 10. Ingresos y Gastos Totales, Ejecución Presupuestal
(\$MM constantes de 2002), 1985:I-2003:II

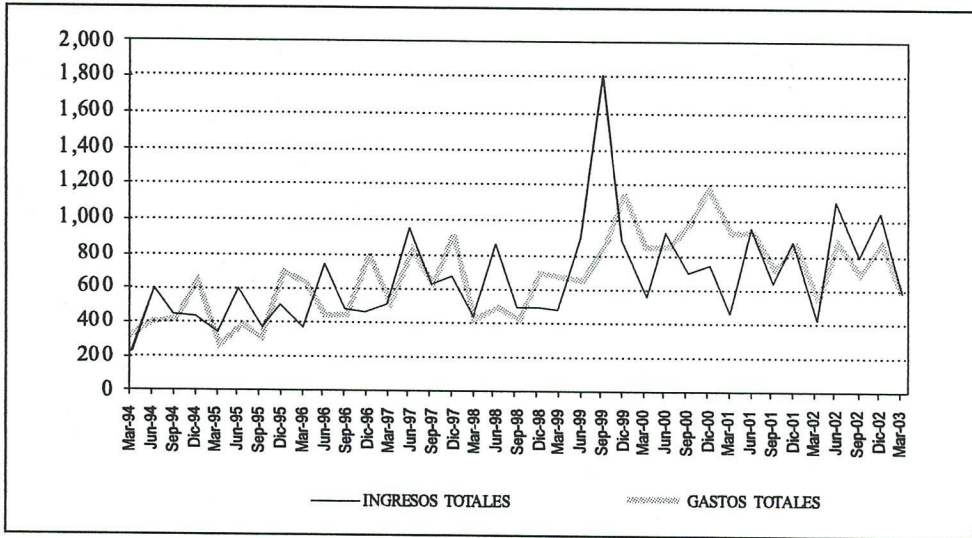


Fuente: SHD, Dirección de Estudios Económicos.

Dado que los recursos de la reducción de capital de la Empresa de Energía son considerados de carácter extraordinario, se eliminó su efecto de las series de ingresos y gastos (Gráfico 11) y se aplicó la prueba de raíz unitaria¹¹, que señaló que el grado de integración de las series es $I(1)$. Sin embargo, a partir del test de Johansen, no se pudo rechazar la hipótesis de no cointegración al 95% de confianza, lo cual permitió concluir que no existe relación de largo plazo entre los ingresos y los gastos en la Administración Central Distrital.

¹¹Test Dickey Fuller Aumentado (ADF)

Gráfico 11. Ingresos y Gastos Totales, Operaciones Efectivas de Caja (\$MM constantes de 2002), 1994:I 2003:I



Fuente: SHD. Operaciones Efectivas de Caja

Los resultados indicaron que la prueba de cointegración es muy exigente, si se tiene en cuenta que la tendencia¹² de los ingresos y los gastos (Gráfico 12) es similar durante 1994-2001, aunque en el año 2000 se presentó un déficit de 0.53% del PIB y en el año 2001 alcanzó el 1.19% (este último consecuencia de las reservas sin financiación del 2000), hay que destacar que en el año 2002, se revierte la tendencia creciente de los gastos y se presenta un incremento importante en los ingresos, que se refleja en un superávit fiscal del 0.71% del PIB. En 2003 se espera un superávit de caja cercano a 1.5% del PIB distrital.

Finalmente, la segunda condición para verificar la sostenibilidad fiscal se refiere a la estacionariedad de la variación del saldo de la deuda. En el caso de la Administración Central del Distrito se utilizó el déficit fiscal como proxy (Gráfico 13), pues su financiamiento se realizó principalmente con recursos del crédito, y en algunos años han sido importantes los recursos provenientes del movimiento de activos financieros¹³ y variación de caja, cuentas corrientes y ahorros¹⁴. Por ejemplo, durante el año 1996, el 19% del déficit fue financiado con el ahorro representado en inversiones financieras y en el año 2000 el 54%. De acuerdo con la restricción presupuestal del gobierno (y la metodología de operaciones efectivas), la

¹² Durante el período 1994-2001 los ingresos y gastos sin recursos extraordinarios de la reducción de capital de la Empresa de Energía de Bogotá presentan el mismo signo en la tendencia, aunque no la misma pendiente. En particular, a partir del año 1999 y hasta el año 2001 los gastos se incrementaron más rápidamente que los ingresos.

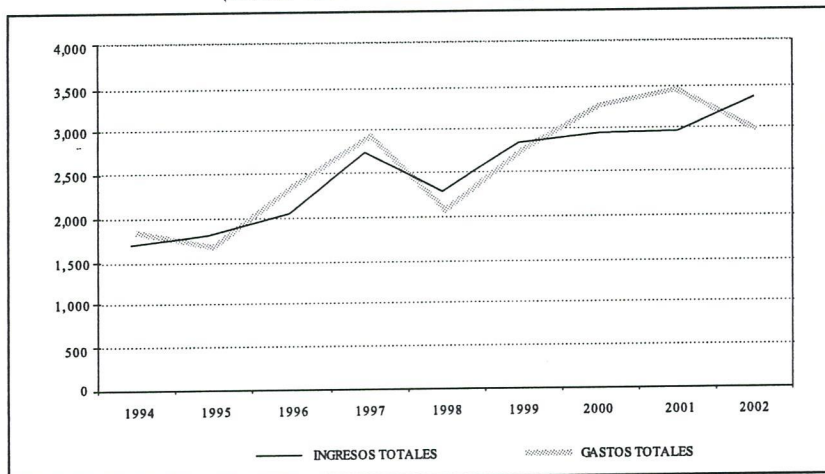
¹³ Venta o adquisición de papeles ya sea con el Banco de la República, el Gobierno Central Nacional, Departamental, Distrital, Municipal, o con el sistema financiero.

¹⁴ Corresponde a la diferencia entre el saldo al comienzo del periodo y el saldo al final del mismo, tanto en bancos, corporaciones de ahorro y caja de la entidad.

variación en el saldo de la deuda en un momento t es equivalente al déficit generado en dicho momento, por lo cual la medición de la estacionariedad del déficit fiscal resulta una aproximación para evaluar la sostenibilidad.

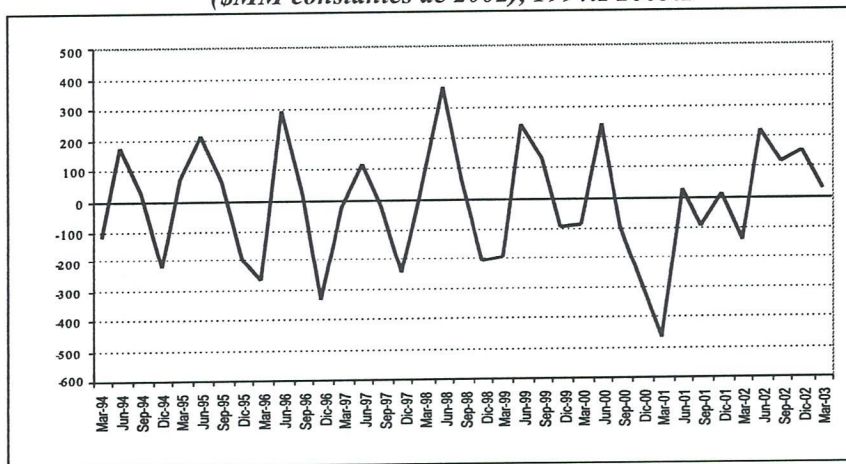
También los recursos en efectivo consignados en cuentas corrientes y de ahorros disminuyeron en todos los años en los que se presentó déficit, especialmente en 1996 y 1997 en los que participaron con el 57% y 35% del total de recursos de financiación.

Gráfico 12. Ingresos y Gastos Totales sin recursos de la reducción de capital (\$MM constantes de 2002), 1994-2002



Fuente: SHD. Operaciones Efectivas de Caja

Gráfico 13. Balance Global sin recursos de la reducción de capital (\$MM constantes de 2002), 1994:I 2003:I



Fuente: SHD. Operaciones Efectivas de Caja

Para validar la estacionariedad del déficit fiscal se empleó el test de Dickey-Fuller Aumentado. Los resultados indican que el déficit es un proceso estacionario al 99% de confianza y sus residuos son ruido blanco, por lo tanto, la condición de sostenibilidad fiscal se cumple.

Tabla 1. Prueba Dickey Fuller Aumentado Aplicada al Déficit Global sin recursos de la reducción de capital de la Empresa de Energía de Bogotá

ADF Test Statistic	-6.601685	1% Critical Value*	-2.6300	
		5% Critical Value	-1.9507	
		10% Critical Value	-1.6208	
*MacKinnon critical values for rejection of hypothesis of a unit root.				
Augmented Dickey-Fuller Test Equation				
LS // Dependent Variable is D(DSINEN)				
Sample(adjusted): 1994:3 2003:1				
Included observations: 35 after adjusting endpoints				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic Prob.	
DSINEN(-1)	-1.343139	0.203454	-6.601685	0.0000
D(DSINEN(-1))	0.484325	0.150495	3.218208	0.0029
R-squared	0.584926	Mean dependent var	-4057332.	
Adjusted R-squared	0.572348	S.D. dependent var	2.60E+08	
S.E. of regression	1.70E+08	Akaike info criterion	37.95762	
Sum squared resid	9.53E+17	Schwarz criterion	38.04650	
Log likelihood	-711.9213	F-statistic	46.50381	
Durbin-Watson stat	1.943031	Prob(F-statistic)	0.000000	

Finalmente, los resultados obtenidos en las pruebas de cointegración entre ingresos y gastos (netos de los recursos de la reducción de capital de la Empresa de Energía de Bogotá) y la estacionariedad del déficit son contradictorios; sin embargo, hay que resaltar tres hechos muy importantes en las finanzas distritales.

El primero, se refiere a que los balances de las Operaciones Efectivas de Caja de la Administración Central durante el período 1994 – 2003 muestran superávits en cinco años, y cuando se presentaron déficits estos fueron relativamente bajos; se encuentra, por ejemplo, que en el año 2000 se registró el "peor resultado" con un déficit de 1.97%¹⁵ respecto al PIB de la ciudad.

¹⁵ Balance fiscal que incluye los recursos de la reducción de capital de la Empresa de Energía de Bogotá

También se observa que el comportamiento de los ingresos y los gastos (Gráfica 1) tuvo tendencias opuestas a partir del año 2000, en un sentido muy positivo, pues aunque los gastos fueron superiores a los ingresos, éstos se redujeron mientras que los ingresos se incrementaron, de tal forma que en el año 2002 se pasa a una situación superavitaria, que se mantendrá en el 2003.

De otra parte, durante el período de estudio, el saldo de la deuda ha permanecido en niveles relativamente bajos respecto al PIB de Bogotá, aunque con tendencia creciente a partir del año 1997 con un máximo de 4.8% en el año 2001. Posteriormente, se revirtió esta tendencia, de tal forma que en el año 2002 se obtuvo una disminución en este indicador de 0.5 puntos porcentuales y se espera que el saldo de la deuda tenga una reducción adicional en el año 2003. En estos dos años, los balances positivos contribuyeron a disminuir la presión sobre el endeudamiento.

En conclusión, hay que señalar que a pesar de que los ejercicios econométricos arrojan resultados opuestos, se puede argumentar a favor de la existencia de sostenibilidad de las finanzas distritales que durante el período 1994-2003 la Administración Central ha realizado un importante esfuerzo fiscal que se reflejó en finanzas públicas sanas y cumplimiento de sus obligaciones financieras.

III. EL MODELO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA

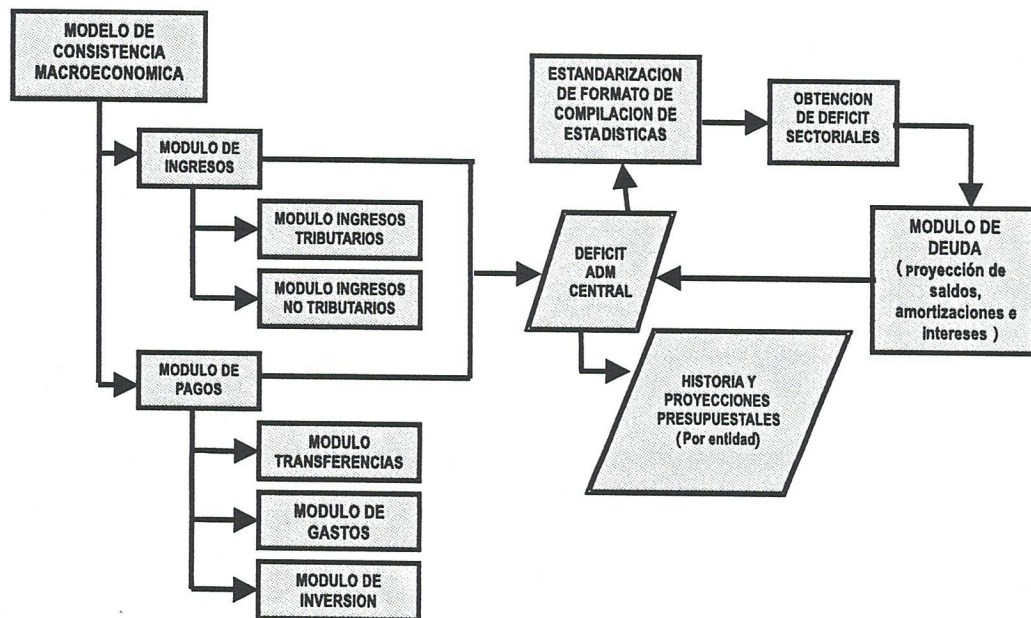
En esta sección se presenta el Modelo de Sostenibilidad Fiscal que utiliza actualmente la Secretaría de Hacienda Distrital. Se trata de un modelo de proyección de los principales rubros de ingresos, gastos y de los componentes de la deuda. Se estructura a partir de la agregación de un conjunto de módulos, equivalentes a pequeños modelos, que se integran alrededor del Modelo de Proyecciones y Sostenibilidad Fiscal, que alimenta el sistema con supuestos y variables exógenas. Los módulos que componen el modelo son:

- Módulo de Producción y Consistencia Macro
- Módulo Fiscal General
- Módulo de Deuda Pública Distrital.

Estos módulos los cuales interactúan según la siguiente ilustración abreviada¹⁶.

¹⁶ La construcción del modelo fue contratada con Fabio Sánchez, Director del Cede de la Universidad de los Andes. Se agradece a Tomás Vargas y a David Acero por su participación en este proyecto. La adecuación del modelo a las necesidades de la SHD, especialmente en lo relacionado con el módulo de deuda, se realizó en la Dirección de Estudios Económicos.

Figura 1. Modelo Global de Sostenibilidad



A. Módulo de Producción y Consistencia

El módulo de Producción y Consistencia presenta la serie del PIB de Bogotá para el período 1980-2002 y realiza la proyección para los años siguientes a precios corrientes como constantes. La metodología para el cálculo del PIB Distrital parte de su medición por el lado de la oferta en términos reales; para tal fin, toma la cuenta de producción de los diferentes sectores de la economía de la ciudad. El punto de inicio es la construcción de un índice de valor sectorial de la producción a partir de la metodología de Cuentas Regionales (versión 2001), de las Cuentas Departamentales de Colombia 1980-1996 (ambas del DANE), así como del crecimiento de la producción y del valor agregado de los diferentes sectores en años previos¹⁷. Una vez se distribuyen sectorialmente los índices obtenidos, se procede a multiplicar el valor del producto total por el valor del índice específico del sector, a fin de aproximarse al valor de la producción de dicho sector.

Una vez obtenido el PIB de oferta se procede a calcular su contraparte por el lado de la demanda. Para tal fin se parte de la identidad macroeconómica:

$$PIB = CP + CPu + IP + IPU + X - M + BCRP ,$$

¹⁷ El año base del cálculo es 1994.

donde CP es el Consumo Privado, CPu representa el Consumo Público, IP la Inversión Privada, Ipu la Inversión Pública, X expresa las Exportaciones fuera de Colombia, M las Importaciones de fuera del país y BCRP la Balanza Comercial con el resto del país¹⁸.

El hecho generador del análisis de consistencia es la diferencia que por lo general se presenta entre el cálculo del PIB por el lado de la oferta y el cálculo por el lado de la demanda. El análisis mencionado ajusta la diferencia observada entre oferta y demanda cada año, repartiéndola entre los diferentes sectores productivos y/o de demanda. El último paso, una vez solucionado el problema de inconsistencia, es el cálculo del PIB nominal, el cual se obtiene a partir del deflactor del respectivo sector¹⁹.

B. Módulo Fiscal General

El Módulo Fiscal está compuesto por los submódulos de ingresos, gastos e inversión, que proyectan los montos nominales de ingresos corrientes y de capital, pagos corrientes e intereses pagados, inversión, así como el déficit fiscal consolidado Distrital y el balance primario. El módulo de ingresos proyecta el recaudo nominal anual de los ingresos tributarios a partir de las bases gravables de cada uno de los impuestos que recauda la administración. Las transferencias, especialmente aquellas provenientes del Sistema General de Participaciones, se proyectan de acuerdo con lo expresado en el Acto Legislativo 01/2001 y la Ley 715/2001. Finalmente, los recursos de capital se proyectan de acuerdo con criterios propios de cada uno de los componentes de este rubro²⁰.

El submódulo de pagos tiene dos componentes: el primero proyecta la evolución de los gastos de funcionamiento (Gastos Generales, Servicios Personales y Aportes Patronales), que representan la porción recurrente del gasto. En este componente se incluyen las transferencias de la Administración Central a las demás entidades del Distrito. El segundo componente es el módulo de inversión, que proyecta los flujos nominales de formación bruta de capital público.

Una vez se establecen los criterios para la proyección de ingresos y gastos se estima el déficit fiscal del Distrito²¹ y el balance primario, que es el punto de partida para evaluar la sostenibilidad de las finanzas públicas. A este balance primario se le suma el pago de intereses para obtener el balance global, al cual se agregan los desembolsos de crédito contratados y se le restan las amortizaciones correspondientes a créditos anteriores a fin de obtener las necesidades adicionales de financiación para períodos futuros. La metodología para la proyección de los flujos de deuda (y sus componentes) se explica en la siguiente sección.

¹⁸ La variable BCRP se obtiene como la diferencia entre el PIB de oferta y la suma de los demás componentes de la demanda agregada.

¹⁹ Las diferencias nominales entre oferta y demanda se solucionan repartiéndolas de acuerdo con la participación de cada sector en la demanda agregada nominal.

²⁰ Los rendimientos financieros, por ejemplo, se proyectan teniendo en cuenta la tasa de interés y la inflación; las utilidades de las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito se proyectan de acuerdo con la evolución de las tarifas, etc.

²¹ Vale la pena recordar que la metodología empleada para la estimación del déficit es la de Operaciones Efectivas de Caja (OEC).

C. Módulo de Deuda

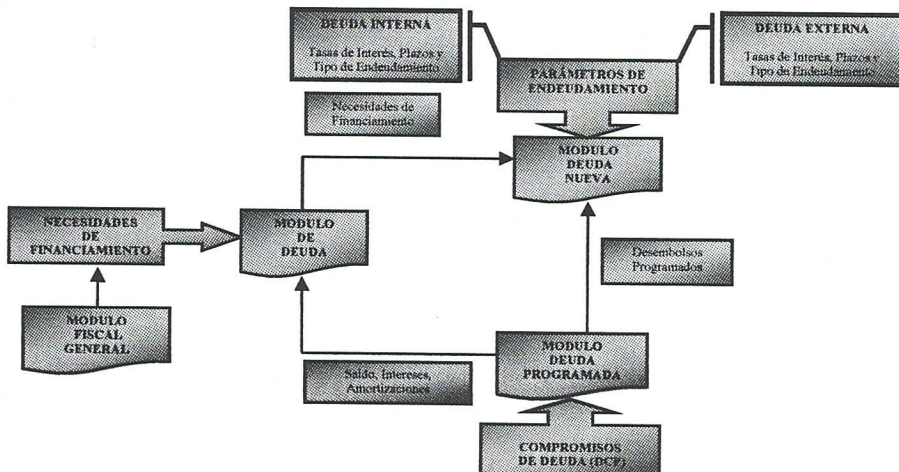
El Módulo de Deuda Pública Distrital elabora las proyecciones de los componentes de la deuda, partiendo del déficit global y de variables exógenas (supuestos macroeconómicos y condiciones del mercado de crédito), suministradas por la interacción con los otros módulos. Consta de dos submódulos, uno de Deuda Programada y uno de Deuda Nueva, los cuales presentan la misma estructura.

En el módulo de Deuda Programada se parte de las cifras históricas del Sector Central, información suministrada por la Dirección de Crédito Público, y se incorporan los intereses, amortizaciones y desembolsos proyectados por sectores, con base en las condiciones establecidas en los compromisos de deuda.

El módulo de Deuda Nueva se nutre del balance fiscal, estimado con base en metodología de caja, descontando los desembolsos ya contratados y adicionando los compromisos de deuda adquiridos previamente, obteniendo así las necesidades de financiación de la Administración Distrital. Este modelo estima las amortizaciones e intereses a partir de los parámetros, como los requerimientos de endeudamiento interno y externo y las condiciones de crédito en cada caso, que considere adecuados por criterio propio la Dirección de Crédito Público de la Secretaria de Hacienda Distrital (SHD).

Los datos de los módulos de deuda se suman formando el Módulo de Deuda Proyectada para el Distrito Capital, el cual genera como resultado el stock de deuda total, intereses y amortizaciones. La integración de los módulos garantiza que los resultados obtenidos sean coherentes con las condiciones de crédito ya establecidas en los compromisos de deuda y con las definidas para endeudamiento nuevo, como las correspondientes con las metas propuestas. La Figura 2 presenta de manera resumida la interacción de los diferentes componentes del módulo de deuda.

Figura 2. Módulo de Deuda



Módulo	Resultados
Producción y Consistencia	Proyecciones del PIB
Fiscal	Proyección del Balance (Primario y Global) y del Déficit Fiscal de la Administración Central
Ingresos	Proyección de los montos nominales de algunos ingresos corrientes
Gastos e Inversión	Proyección de los montos nominales de los diferentes rubros de Gasto de Funcionamiento, Transferencias Corrientes e Inversión
Deuda	Proyección de los componentes de la deuda
Modelo Global	Proyecciones por entidad, generando consolidado de los tres sectores (Administración Central, Entidades Descentralizadas y Empresas) de las variables fiscales Análisis de los impactos que sobre las variables fiscales tiene el comportamiento de los agregados económicos.

El Modelo de Proyecciones y Sostenibilidad Fiscal genera a través de la interacción con sus módulos y de los supuestos macroeconómicos, dos resultados fundamentales. Por una parte, establece dentro de un marco de proyección de 8 años (2003-2010) escenarios de comportamiento de las variables fiscales de la ciudad (Gastos, Inversiones, Ingresos y Financiamiento); y por otra, incorpora dentro de la dinámica fiscal los impactos que sobre ella tiene el comportamiento de los demás agregados económicos.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- Alfonso, Antonio (2000), "Fiscal Policy sustainability: some Unpleasant European evidence", Department of Economics, Instituto Superior de Economía, Universidad Técnica de Lisboa, Agosto, Pág. 1-34
- Blanchard, Olivier; Chouraqui, Jean Claude; Hagemann, Robert P. y Sartor, Nicola (1990), "The Sustainability of Fiscal Policy : New answers to an old question", OECD Economic Studies, Organization for Economic Cooperation and Development", No. 15, Pág 1-29,
- Buitter, Willem; Blejer, Mario y Cheasty, Adrienne (1993), "The Deficit as an Indicator of Government Solvency: Changes in Public Sector Net Worth". En How to Measure the Fiscal Deficit. IMF. Mario Blejer y Adrienne Cheasty, Editores. Cap 13.
- Carrasquilla, Alberto y Contreras, Juan Manuel (2000), "Sostenibilidad de las finanzas del Distrito", Misión de Reforma Institucional de Bogotá, Israel Fainboim, Miguel Gandour, María Camila Uribe, Editores, Pág. 1-23
- CONFIS, Consejo Superior de Política Fiscal (2002), "La deuda pública colombiana: definiciones, estadísticas y sostenibilidad", Documento Asesores 2/2002. Marzo
- Enders, Walter (1995), "Applied Econometric Time Series", John Wiley & Sons. INC.
- Echeverri, Juan Carlos; Fainboim, Israel; Piraquive, Gabriel; Rodriguez, Carlos Jorge; Salazar, Natalia; Numpaque, Cielo; Angulo, Maria Victoria y Hernández, Gustavo (1999), "El Balance del Sector Público y la Sostenibilidad Fiscal en Colombia", Archivos de Macroeconomía, junio, Documento 115.
- Fainboim, Israel y Rodriguez, Carlos Jorge (1999), "Una discusión sobre la conveniencia de construir el metro en Bogotá y sobre las dificultades para financiarlo", Coyuntura Económica. Septiembre Pág. 115-149
- Gutierrez, Javier A. y Guzmán, Carolina (2000), "Evolución y estado de las finanzas públicas de Bogotá en la década de los noventa y perspectivas", Serie de estudios de Economía y Ciudad, Dirección de Estudios Económicos, Secretaria de Hacienda Distrital, Diciembre, No. 14 .
- Hamilton, James D. (1994), "Time Series Analysis", Princeton University Press.
- Milei, Javier G. (2002), "La Sustentabilidad de la Política Fiscal bajo Incertidumbre", Agosto, Pág. 1-22.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2001), "Manual Operativo, Modulo de Sostenibilidad Fiscal del SPNF en Colombia", Junio, Pág. 1-24
- Montenegro, Álvaro (2003), "Series de Tiempo", Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Segunda Edición.
- Mora, Humberto (2001), "Sostenibilidad de la deuda del gobierno en los países Miembros del FLAR", Estudios Económicos del FLAR, Fondo Latinoamericano de Reservas, Junio, Pág. 1-50.
- Sánchez, Fabio et. al (2003), "Modelo de Proyección y Sostenibilidad Fiscal para Bogotá

- SHD (1997), Oficina de Análisis y Estudios Fiscales, "Estadísticas Fiscales Mensuales 1985-1996".
- _____ (1997), Oficina Estudios Económicos Fiscales y Estadísticos, "Estadísticas fiscales Santa Fe de Bogotá, DC., Diciembre. 1996".
- _____ (1998), Oficina Estudios Económicos, Fiscales y Estadísticos, "Estadísticas fiscales Santa Fe de Bogotá, DC., Enero-Septiembre 1997".
- _____ (1999), Oficina de Estudios Económicos, "Estadísticas Fiscales de Santa Fe de Bogotá 1998",
- _____ (2000), Oficina de Estudios Económicos, "Estadísticas Fiscales de Santa Fe de Bogotá 1999",
- _____ (2001) Dirección de Estudios Económicos, "Estadísticas Fiscales de Bogotá 2000".
- _____ (2002), Dirección de Estudios Económicos, "Estadísticas Fiscales de Bogotá 2001". ALFAOMEGA COLOMBIANA S.A. Editores.
- _____, Dirección de Estudios Económicos, "Estadísticas Fiscales de Bogotá 2002". Mimeo. ALFAOMEGA COLOMBIANA S.A. Editores.

ANEXO

El presente anexo muestra la derivación de la ecuación 2. Consiste en la solución a una ecuación diferencial no homogénea de primer orden. Se inicia entonces con la ecuación 1

$$\frac{db_t}{dt} = bp_t + (r - \theta)b_{t-1}$$

reordenando,

$$\frac{db_t}{dt} - (r - \theta)b_{t-1} = bp_t$$

se integra a ambos lados

$$\int_0^n \left[\frac{db_t}{dt} - (r - \theta)b_{t-1} \right] dt = \int_0^n bp_t dt$$

debido a que se trata de una ecuación diferencial de primer orden, el factor integrante de la misma es $e^{-(r-\theta)t}$.

$$\int_0^n \left[\frac{db_t}{dt} - (r - \theta)b_{t-1} \right] e^{-(r-\theta)t} dt = \int_0^n bp_t e^{-(r-\theta)t} dt$$

el término en la integral del lado izquierdo es la expresión de la derivada de $b_t e^{-(r-\theta)t}$, por lo que se tiene:

$$\int_0^n b_t e^{-(r-\theta)t} dt = \int_0^n bp_t e^{-(r-\theta)t} dt$$

Efectuando la integración y resolviendo para b_n se obtiene

$$b_n e^{-(r-\theta)n} - b_0 = \int_0^n bp_t e^{-(r-\theta)t} dt$$

$$b_n = b_0 e^{(r-\theta)n} + \int_0^n bp_t e^{(r-\theta)(n-t)} dt$$

La última expresión muestra que el saldo de la deuda en el período n (último momento que se analiza) depende del saldo inicial descontado a la tasa intertemporal dada por la diferencia entre la tasa de interés y el crecimiento real de la economía, mas el flujo del balance primario entre el período 0 y el n.

CAPÍTULO 9

PROYECTO DE GESTIÓN DE ACTIVOS Y PASIVOS

Ángela Valderrama Guzmán*

I. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos 20 años los mercados financieros mundiales han experimentado un intenso proceso de transformación y profundización, producto de fenómenos que abarcan, entre otros, la desregulación financiera, la dinámica de la integración comercial, la supresión de barreras a los flujos de inversión, los desarrollos teóricos en el campo de las finanzas y los avances tecnológicos y en las telecomunicaciones. Aunque con diferente intensidad, estos cambios se han extendido a las economías del mundo en desarrollo, creándose oportunidades de inversión y financiamiento antes improbables, y brindando la posibilidad, a través del uso de nuevos productos financieros, de lograr una gestión financiera más eficiente. Sin embargo, el avance en los mercados también ha puesto en evidencia la ocurrencia de crisis financieras cada vez más frecuentes y profundas, así como el incremento de la volatilidad y la incertidumbre y sus correspondientes efectos adversos.

Este contexto, tan abundante en oportunidades como en retos y amenazas, ha exigido un cambio radical en la forma en que las entidades, sean del sector privado o público, deben concebir y desarrollar su gestión financiera. En la medida en que los parámetros y métodos tradicionales de la administración financiera se han vuelto rápidamente obsoletos, se ha evidenciado la necesidad de avanzar en la consolidación de nuevos principios para su manejo, en su mayor tecnificación y en prestar creciente atención a temas que antes pasaban desapercibidos. El más significativo de estos últimos es el riesgo financiero, cuya adecuada administración es hoy en día uno de los campos de mayor atención en las finanzas.

Si bien la preocupación por abordar el tema del riesgo financiero de una forma consistente surgió originalmente en las instituciones financieras, con relativa rapidez el espectro de la gestión del riesgo pasó a abarcar también a las corporaciones privadas no financieras y a las entidades públicas. Aunque el objeto principal de estas instituciones no es el de asumir riesgos de mercado y crediticios y ser compensadas económicamente por ello (tal como ocurre con las entidades financieras), no por ello están exentas de la exposición al riesgo, ya sea porque el mercado financiero les provee de forma regular recursos para financiar proyectos de inversión, o porque destinan sus excedentes temporales de recursos a inversiones en diferentes tipo de instrumentos financieros.

* Gerente del Proyecto de Gestión de Activos y Pasivos de la Secretaría de Hacienda Distrital.

Precisamente uno de los casos que mayor atención ha recibido dentro del estudio del riesgo financiero surgió de las cuantiosas pérdidas sufridas por el Condado de Orange, California (EE.UU.) a mediados de los noventa. Debido a que las prácticas financieras adoptadas por la Tesorería de esta entidad implicaron la toma de un riesgo de mercado excesivo, y que no existieron los controles necesarios para mitigarlos el portafolio de inversiones del Condado, de un valor de USD 7.500 millones y compuesto por los recursos de los municipios, los centros educativos y los distritos especiales, llegó a tener pérdidas totales de USD 1.640 millones como producto del aumento en las tasas de interés en Estados Unidos en el año 1994. La crisis que sobrevino a esta caída en el valor del portafolio culminó con la declaratoria de insolvencia del Condado y la consecuente asunción de las pérdidas por los ciudadanos.

Al igual que lo ocurrido en la quiebra de instituciones financieras privadas como el banco inglés Barings, se puso en evidencia que el problema radicó en la falta de controles de riesgo sobre los encargados de la administración del portafolio. Además, el factor agravante en el caso del Condado estuvo en que hasta cuando las pérdidas se hicieron cuantiosas, el portafolio de inversiones se reportaba a valores nominales y no a sus precios de mercado, lo cual no permitió prever el tamaño del riesgo asumido y el potencial de caída que podrían tener los instrumentos financieros adquiridos.

La resonancia que tuvo este caso condujo a reconocer que la administración del riesgo financiero no debe ser una preocupación exclusiva del sector privado financiero. Mas aun, en las instituciones públicas su repercusión afecta a un amplio conjunto de ciudadanos, a diferencia de lo que ocurre en una entidad privada, en donde quienes resultan en última instancia expuestos al riesgo son los accionistas o propietarios de la firma.

Como resultado de lo anterior se han desarrollado, principalmente en los gobiernos de los países desarrollados, esfuerzos por compaginar la gestión de recursos públicos con una correcta administración del riesgo financiero, bien sea desde la óptica de los activos de los pasivos del sector público. Sin embargo, son excepcionales los casos de instituciones gubernamentales de países en desarrollo que hayan abordado integral y consistentemente ambas perspectivas. En este sentido, a través del Proyecto de Gestión de Activos y Pasivos, Bogotá D.C. se constituye en la ciudad pionera en el país y América Latina en la implementación de una estrategia de gestión conjunta de activos y pasivos bajo criterios de manejo tecnificado del riesgo financiero.

II. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO

Con el fin de lograr una mejor comprensión de las implicaciones que el riesgo tiene sobre la gestión financiera, así como de la importancia que reviste su manejo, es necesario establecer su definición y las diferentes formas en las que se manifiesta. Por consiguiente, en primer término debe afirmarse que aún cuando no existe una única definición para el riesgo, formalmente sus elementos caracterizadores son la incertidumbre frente a los resultados futuros y la probabilidad de sufrir un daño económico. Genéricamente, existen tres fuentes principales

de riesgo: comercial, estratégico y financiero. El primero se refiere al asumido en virtud del objeto o actividad productiva principal de la firma, siendo la rentabilidad generada por la misma la compensación por estar expuesto al riesgo. El segundo proviene de cambios fundamentales en el contexto económico o político. Por último, el riesgo financiero proviene de la probabilidad de sufrir pérdidas como consecuencia de movimientos en las tasas o precios de mercado, o en general de cambios en los valores de los instrumentos financieros.

A diferencia de las dos primeras fuentes, el riesgo financiero puede ser manejado y mitigado de forma que las entidades puedan concentrar sus esfuerzos en sus actividades principales. Es por ello que resulta fundamental dentro de la estabilidad económica y financiera de una entidad entender la dinámica de riesgo que enfrenta y desarrollar todos los esfuerzos técnicos y operativos que conduzcan a un manejo eficiente del mismo.

En el caso específico del Distrito Capital, las actividades y operaciones de inversión y financiamiento desarrolladas por las Direcciones Distritales de Tesorería y Crédito Público implican la exposición a diversas fuentes de riesgo financiero que, dependiendo del monto y características intrínsecas de cada posición, presentan una magnitud variable.

Dado el marco conservador que debe primar en las operaciones que realice una entidad pública, resulta fundamental que la Secretaría de Hacienda Distrital desarrolle una política de administración de riesgo que sea, de manera simultánea, consistente, integral, proactiva y permanente. La consistencia está relacionada con el hecho que los lineamientos, políticas y controles de riesgo reflejen la naturaleza y los objetivos de la entidad, que la visión de riesgo sea compatible con las preferencias y perfiles de riesgo deseables para el Distrito Capital y que los límites y/o controles guarden congruencia con el volumen y diversidad de las operaciones presentes y las proyectadas.

Por integral se entiende que la estrategia abarque todas las fuentes de riesgo financiero relevantes para la Secretaría de Hacienda y que esté acorde con una visión amplia del Distrito Capital, considerando tanto sus activos como sus pasivos. Así mismo, debe ser proactiva, en el sentido que permita una actuación anticipada frente a los eventos que puedan afectar negativamente a la Secretaría de Hacienda Distrital, al tiempo que las políticas, límites y otros criterios de evaluación y gestión que dentro de ella se incluyan sean anteriores a las posiciones u operaciones adaptadas y no que sean éstas las que determinen o condicionen las políticas y controles. Finalmente, los pilares fundamentales de la política deben mantener un criterio de permanencia en el tiempo, sin desconocer un determinado grado de flexibilidad frente a los cambios institucionales o de mercado que se puedan presentar.

En particular, la gestión de riesgo financiero del Distrito Capital se enfoca en dos tipos principales de riesgo: de mercado y crédito.

A. Riesgo de Mercado

El riesgo de mercado se define como la posibilidad de ocurrencia de pérdidas o incremento de los costos financieros, causados por un movimiento adverso de las variables de mercado que determinan el valor del portafolio de inversiones o de las obligaciones de la Secretaría de Hacienda Distrital.

Antes de implantar una estrategia de gestión y control de riesgo, es un requisito indispensable la identificación y el análisis de cada una de las fuentes de riesgo de mercado a las que está expuesta la Secretaría de Hacienda Distrital en función de la estrategia de inversión y financiamiento que esté desarrollando.

Para cada una de las operaciones que desarrolla la SHD, es necesario identificar los factores de riesgo que condicionan su valor y caracterizan su comportamiento. Estos factores vienen definidos por las variables que determinan el comportamiento de los mercados financieros: tasas de interés, tasas de cambio, precios de acciones e índices bursátiles, precios de mercancías, volatilidades, variables macroeconómicas, entre otras. Entre estos factores, los dos primeros son los de mayor relevancia para la Secretaría de Hacienda.

En el caso de las tasas de interés, sus variaciones llevan a que, en el caso de las inversiones, el valor de mercado de los instrumentos de renta fija se altere de manera proporcional al cambio en la tasa de descuento. En lo que se refiere a las obligaciones denominadas en tasa de interés variable (DTF, Libor), los aumentos en estas tasas de referencia implican un incremento en el servicio de la deuda a través de un mayor pago por concepto de intereses. Cabe anotar que el movimiento en las tasas de interés afecta de manera diferente a cada entidad, dependiendo del segmento de mercado, las características de las emisiones y la parte de la curva de rendimientos en la que estén concentradas sus inversiones, así como del perfil de sus obligaciones.

Por su parte, en el caso de los pasivos las tasas de cambio pueden producir un aumento en el valor en pesos del servicio de la deuda, cuando la moneda local se deprecia frente a la divisa. Mientras tanto, se generan pérdidas cuando se tienen inversiones o posiciones en instrumentos derivados denominados en divisas y éstas se deprecian frente a la moneda de referencia.

En referencia al primer paso de la gestión del riesgo de mercado, consistente en su identificación y cuantificación, existen varias alternativas de modelos financieros que cumplen este propósito. El tipo de simulación de más empleo y difusión en años recientes entre instituciones financieras, inversionistas y demás participantes de mercado para la cuantificación del riesgo de mercado de un portafolio financiero es el Valor en Riesgo (VaR).

El VaR estima la máxima pérdida esperada en el valor del portafolio durante un período de tiempo determinado con un nivel de confianza preestablecido. De esta forma, esta metodología permite resumir la exposición total de una entidad al riesgo de mercado en un solo número de fácil comprensión. Por ejemplo, asumiendo un nivel de confianza del 95% y un horizonte de tiempo de 1 día, un VaR de \$10 millones indica que en un día de negociaciones las pérdidas por movimientos de mercado serán de máximo esa cifra, con una probabilidad del 95%.

Como medida del riesgo de mercado, el VaR cuenta con importantes ventajas: permite comparar de una manera uniforme los riesgos en instrumentos heterogéneos y en diferentes mercados; se puede calcular para un solo instrumento o grupo de activos, y posteriormente agregarlos por tipo de instrumento, de emisor, contraparte o cualquier otra caracterización que sea requerida; está basada en probabilidades y no en eventos posibles; finalmente, permite su comprobación expost a través de pruebas conocidas como 'backtesting'.

Por otra parte, es importante tener presente que para una entidad las pérdidas producidas por las fluctuaciones en las variables de mercado pueden ocurrir por una combinación de dos factores: la volatilidad de la variable financiera y el monto de la exposición a la misma. El riesgo de mercado sólo puede ser mitigado a través del control de alguno de estos factores. Sin embargo, en un mercado en donde ningún agente tenga una posición dominante, el manejo o la capacidad de alterar el primer factor está por fuera de cualquier entidad individual, lo que en últimas se traduce en que la administración de este riesgo está concentrada en la limitación o el ajuste de las exposiciones que tenga la entidad ante las variables.

Teniendo presente que en este contexto es el monto de las exposiciones la variable crítica, el eje central del control del riesgo de mercado consiste en establecer un tope máximo a estos montos y procurar que éstos no sean sobrepasados. De esta forma se tiene que, al igual que en el riesgo de crédito, es el establecimiento de límites la herramienta adecuada de control.

B. Riesgo de Crédito

En términos generales, se entiende el riesgo crediticio como la posibilidad de sufrir pérdidas si los clientes, prestatarios² o contrapartes con los que la Secretaría de Hacienda Distrital tiene contratadas operaciones, incumplen sus compromisos contractuales adquiridos, sean éstos de pago o entrega de efectivo, títulos valores, o cualquier otro activo financiero. Adicionalmente, pueden considerarse como riesgo de crédito las posibles pérdidas producidas por el cambio en el valor de mercado del portafolio de activos como producto de un deterioro real o potencial de la calidad crediticia (no necesariamente acompañado de un ‘default’) del emisor de una obligación.

Para una entidad que participe como inversionista en el mercado financiero, independientemente del volumen y la dinámica en sus operaciones, la exposición a fuentes de riesgo crediticio es una característica intrínseca de su actividad, cuya compensación puede generar rentabilidades atractivas pero debe ser tratada con sumo cuidado. Aun más, para un administrador de recursos públicos, el riesgo crediticio juega un papel de primer orden y su administración es una de las tareas prioritarias.

Con el fin de identificar el riesgo crediticio, en primer lugar es necesario determinar en qué tipo de operaciones se manifiesta. Al respecto cabe aclarar que, dependiendo de la naturaleza de la obligación u operación y las características de la contraparte, el incumplimiento o la posibilidad del mismo puede ser consecuencia de una situación de insolvencia o iliquidez de la contraparte, o bien producirse porque la contraparte tenga incentivos de tipo económico (como evitar la realización de pérdidas en una transacción con valoración negativa), político, estratégico, o de cualquier otra naturaleza, para incumplir la obligación. En otras palabras, se puede afirmar que el riesgo crediticio implica la combinación de elementos y factores tanto cuantitativos (capacidad financiera de pago) como cualitativos (voluntad y disposición a pagar) de la contraparte o el deudor.

² En este término se incluyen los emisores de instrumentos de deuda.

En las actividades financieras desarrolladas por la Secretaría de Hacienda Distrital el riesgo crediticio se concentra en las posiciones activas, entendidas como aquellas que representan derechos de cobro presentes o futuros. Entre éstas se encuentran:

- La adquisición e inversión en bonos u otros instrumentos de deuda (riesgo de emisor);
- La realización de depósitos en cuentas corrientes o de ahorros de entidades financieras (riesgo de depositario);
- El otorgamiento de créditos de tesorería;
- Las operaciones repo activas en las que se combinan dos fuentes de riesgo crediticio, puesto que además del asumido con la entidad prestataria o captadora de recursos, también se asume el riesgo crediticio del colateral o garantía que ésta entrega, ya que por lo general está constituido por instrumentos de deuda;y
- Las operaciones derivadas.

En este último tipo de operaciones, la exposición al incumplimiento de pago resulta evidente y existe durante toda la vida de la operación, pero puede ser mayor o menor dependiendo de su valoración a precios de mercado.

En cualquier caso, la identificación del riesgo crediticio es una labor compleja, puesto que abarca un amplio espectro de operaciones posibles y además, en función de su naturaleza, puede ser fácilmente identificable o no. Lo anterior sin contar con que cada una de las contrapartes y deudores tiene un perfil crediticio propio que evoluciona con el paso del tiempo, no sólo por causa de sus características financieras y legales, sino también por las condiciones del sector al que pertenece y del impacto del entorno económico.

Por su parte, el control del riesgo crediticio en las operaciones financieras suele articularse a través de dos procesos básicos:

- Fijación de una estructura de límites de riesgo crediticio para las diferentes contrapartes, emisores o prestatarios actuales y esperados.
- Gestión y control, mediante la evaluación del riesgo de crédito asumido en función de los límites establecidos.

El límite asignado a cada entidad debe reflejar de la mejor manera posible su perfil crediticio, el cual se determina a partir del análisis de información que incluye la calificación otorgada por las agencias de riesgo, así como factores cuantitativos y cualitativos que reflejen los atributos de solvencia, estabilidad y solidez financiera, trayectoria de cumplimiento, relación histórica con la Secretaría de Hacienda, posición en su sector, participación de mercado, vulnerabilidad ante cambios económicos, regulatorios o de mercado, composición de accionistas, calidad de la gerencia, entre otros.

III. DESARROLLO DEL PROYECTO

En noviembre del año 2000 la Secretaría de Hacienda Distrital inició la preparación necesaria para diseñar una estrategia destinada a administrar eficientemente los riesgos descritos en la sección anterior y asumir una gestión conjunta de activos y pasivos.

De esta forma se dio origen al Proyecto de Gestión de Activos y Pasivos (en adelante Proyecto GAP), el cual tiene como propósito fundamental mejorar la planeación de las finanzas distritales, modernizar la administración de la deuda y optimizar la gestión de inversión de los recursos, enmarcando todos estos fines bajo una administración tecnificada del riesgo financiero.

En particular, a través del Proyecto GAP se sientan las bases necesarias para que el manejo de los pasivos distritales esté soportado en una estructura que permita a la Ciudad obtener el financiamiento que requiera, asumiendo costos razonables y niveles de riesgo tolerables. Así mismo, el Proyecto propende porque la administración de los activos asegure un intercambio financiero eficiente entre rentabilidad y riesgo, observando de manera permanente las obligaciones, objetivos y restricciones propios de una tesorería del sector público.

Mediante la definición de un conjunto integral de políticas y procedimientos que permitan reconocer, controlar y mitigar cada una de las fuentes de riesgo con mayor impacto potencial sobre las finanzas distritales, el Proyecto GAP se constituye en un medio para la creación de valor en los diferentes niveles de la Administración Distrital, lo cual redundará en beneficios tangibles para los ciudadanos.

Como primer paso específico en la implementación del Proyecto, se identificó la necesidad de crear dentro de la Secretaría de Hacienda Distrital un grupo de manejo de riesgo, el cual debía dedicarse de forma exclusiva a desarrollar los objetivos de la estrategia. En tal sentido, se procedió a seleccionar y contratar a los consultores locales quienes se incorporaron como parte del denominado Grupo de Gestión de Activos y Pasivos (Grupo GAP), el cual entró a interactuar directamente con todas las áreas de la Secretaría de Hacienda Distrital en las que recae el peso de la estrategia, particularmente con aquellas encargadas de la administración de los portafolios financieros del Distrito Capital.

Simultáneamente se celebró un Convenio de Asistencia Técnica Financiera con el Banco Mundial, entidad encargada de brindar la asesoría técnica requerida y, en general, de apoyar integral y permanentemente al Proyecto GAP, de forma que se constituya en un programa piloto dentro del conjunto de entidades públicas subnacionales en América Latina.

A. Fase de Diagnóstico e Identificación

Siguiendo las directrices que deben regir todo proceso de administración de riesgo financiero, en primera instancia el Proyecto se dedicó a realizar una tarea de diagnóstico y caracterización de los principales aspectos a ser desarrollados dentro del mismo. Consecuentemente, se identificaron los riesgos básicos del portafolio de deuda, se realizó una primera aproximación a los elementos más relevantes a mejorar en la estrategia de manejo de caja, activos y pasivos, y se señalaron los principales obstáculos institucionales y de capacidad en las áreas directamente involucradas en el sistema de gestión de activos y pasivos.

Este análisis preliminar se complementó con la realización de ejercicios de simulación de riesgo sobre las proyecciones financieras del Distrito Capital y con un estudio detallado del portafolio de deuda. Paralelamente, se llevó a cabo un análisis sobre la generación del flujo de caja y el comportamiento de los portafolios de inversión.

La primera misión del Banco Mundial, efectuada en el mes de febrero de 2001, se constituyó en el escenario de discusión y análisis de las conclusiones obtenidos en esta fase de diagnóstico. Entre los resultados más importantes de la Misión se puede mencionar el diseño, organización y priorización de una agenda de trabajo para el Proyecto a ser desarrollada en los meses siguientes, así como la evaluación del marco analítico de riesgo utilizado originalmente por el Grupo GAP y de las líneas generales del proyecto de sistemas desarrollado en la Secretaría de Hacienda Distrital.

B. Fase de Desarrollo de Productos

Una vez que el diagnóstico inicial concluyó, se contó con una base de información suficiente para reconocer globalmente el mapa de riesgos de la Secretaría de Hacienda Distrital. Así, haciendo uso de esta visión inicial, con base en las recomendaciones planteadas por la Primera Misión del Banco Mundial, se comenzó el diseño de un marco de metodologías y herramientas analíticas destinadas a cuantificar y controlar el riesgo financiero de los portafolios de activos y pasivos administrados por las Direcciones Distritales de Tesorería y Crédito Público, respectivamente.

En primera instancia, se decidió establecer la metodología para la elaboración de portafolios de referencia para la administración de los pasivos, acompañada del diseño del programa informático necesario para sistematizar su cálculo. En lo referente a los activos, se definió el desarrollo de la metodologías requerida para identificar y cuantificar el riesgo de mercado al que están expuestas las inversiones realizadas por la Dirección Distrital de Tesorería, y para determinar el portafolio de referencia para los activos.

No obstante, previo al desarrollo intensivo de tales herramientas, se reconoció que los principios generales que regían hasta ese momento la administración de los portafolios de activos y pasivos del Distrito Capital habían sido establecidos con anterioridad a la definición de un marco integral y consistente de gestión de riesgo financiero. Por consiguiente, se vio la necesidad de reformularlos y modernizarlos, con el fin de hacerlos acordes con este nuevo contexto.

En virtud de lo anterior, el Proyecto GAP propuso la definición de los lineamientos de administración de los activos y pasivos distritales en los términos que se mencionan a continuación.

1. Con Respecto a la Administración de Activos

La normatividad que rige las operaciones a cargo de la Dirección Distrital de Tesorería define de forma explícita los principios de inversión que ésta debe seguir: "(...)Las inversiones

financieras deberán efectuarse bajo los criterios de rentabilidad, solidez, seguridad y liquidez y en condiciones de mercado"³.

Partiendo de este precepto legal, se redefinieron y jerarquizaron los objetivos de inversión. Para tal efecto, se planteó que las operaciones de inversión cumplieren, bajo cualquier circunstancia, con los siguientes principios: (i). preservar el valor y la seguridad de los recursos invertidos; (ii). garantizar que los diferentes instrumentos que componen el portafolio de inversiones cuenten con la liquidez suficiente para atender necesidades de caja contingentes; (iii). asumir un nivel de riesgo financiero – especialmente de mercado y de crédito - prudente y correspondiente con un cumplimiento adecuado de las obligaciones derivadas del flujo de caja; y (iv). optimizar la tasa de retorno de las inversiones consistente con los niveles de seguridad, liquidez y riesgo planteados.

2. Con respecto a la Administración de Pasivos

De acuerdo con la normatividad vigente, la Dirección Distrital de Crédito Público tiene a su cargo la realización de las actividades relacionadas con la administración del portafolio de deuda del Distrito Capital, entre las que se encuentra "dirigir la consecución y negociación de recursos de crédito público para la administración central y participar en la consecución de los recursos del crédito para las entidades descentralizadas de acuerdo con las políticas de la administración Distrital"⁴.

En consonancia con lo anterior, y reconociendo al riesgo financiero y al costo del endeudamiento como dos variables esenciales en las operaciones de crédito público, el objetivo de administración de deuda propuesto consistió en: "La administración de la deuda del Distrito Capital debe asegurar la consecución oportuna de los recursos necesarios para su financiamiento y el cumplimiento de sus obligaciones al menor costo posible en el mediano y largo plazo, con sujeción a un nivel de riesgo financiero prudente".

Con respecto a lo anterior, es importante resaltar que las prioridades planteadas se encuentran jerarquizadas, lo cual implica que, ante condiciones de mercado poco favorables, la obtención oportuna de los recursos prevalece sobre los criterios de costo y riesgo que los mismos impliquen.

Además, cabe advertir que el aseguramiento de los recursos debe ser interpretado en un contexto en el que las necesidades de financiación hayan sido establecidas presupuestalmente de manera previa, las condiciones de los mercados financieros permitan la obtención efectiva de los recursos y las condiciones de sostenibilidad de la deuda sean respetadas.

Una vez propuestos los principios antes descritos, se inició la elaboración de los productos que se describen a continuación.

3. Metodología de Valoración de Riesgo para el Portafolio de Activos

El objetivo de esta metodología es cuantificar, a través del método de Valor en Riesgo (VaR), el riesgo de mercado de las inversiones de la Dirección Distrital de Tesorería (DDT) en

³ Artículo 79, Decreto 714 de 1996.

⁴ Artículo 3, Decreto 828 de 1999.

cualquier momento del tiempo, desagregándolo por cada una de las fuentes relevantes a las que estén expuestos estos instrumentos financieros. Teniendo en cuenta que el portafolio de la DDT está compuesto en su mayoría por instrumentos de renta fija, cuyos precios responden satisfactoriamente a movimientos lineales, para la determinación del VaR se consideró un modelo de aproximación paramétrica (sin asumir comportamiento normal para las variables de riesgo), con base en ecuaciones que involucran un acercamiento al valor del activo mediante derivadas de primer y segundo orden y volatilidades estimadas a partir del comportamiento histórico de las variables de riesgo. Posteriormente, el VaR individual de cada instrumento se agrega considerando la correlación existente entre las variables de riesgo.

Esta metodología permite a la DDT la estimación periódica del riesgo de mercado de su portafolio de inversiones y de cada uno de los instrumentos que lo componen, por lo que es una herramienta de importancia dentro de la determinación de la posición financiera del portafolio y su seguimiento permanente, así como en la toma de decisiones de inversión.

Paralelo al desarrollo del marco metodológico, se diseñó y desarrolló una aplicación de sistemas, a través del uso de herramientas de Visual Basic for Applications, Access y Excel, la cual permite el cálculo automático del VaR de acuerdo con los parámetros y supuestos que se consideraron convenientes para las características financieras del portafolio de inversiones.

4. Metodología para el Cálculo del Portafolio de Referencia para Activos.

El portafolio de referencia (o 'benchmark; por su expresión en inglés) para activos es una herramienta estratégica destinada a apoyar la administración del portafolio de inversiones de la DDT, la cual indica la composición óptima⁵ del portafolio de inversiones entre las categorías o clases de activos que la DDT esté autorizada a adquirir. Debido a su facilidad de aplicación, su valor agregado en la toma de decisiones de inversión y su capacidad para obtener un resultado final de inversión acorde con la naturaleza de la entidad administradora del portafolio, esta herramienta es ampliamente reconocida y empleada por los inversionistas institucionales en los mercados financieros desarrollados. En el caso del mercado local, el desarrollo de esta aplicación en los términos propuestos por el Grupo GAP se constituye en una innovación que permitirá que la gestión de inversión de la DDT se ubique dentro de parámetros modernos y eficientes de administración financiera.

La alternativa metodológica desarrollada para determinar este portafolio está basada en una adaptación particular de la teoría moderna de portafolio que recibe el nombre de optimización a través del criterio de media – varianza. Ésta consiste en un proceso matemático a través del cual se establecen los porcentajes a invertir en cada categoría de activos disponibles, de forma que se obtiene un portafolio con el máximo retorno para un determinado nivel de riesgo, o con el mínimo riesgo dado un nivel de retorno.

⁵ Entendida como aquella que minimiza el riesgo financiero dado un determinado nivel de rentabilidad esperada del portafolio del inversiones.

En la determinación de la versión preliminar de esta metodología se trabajó con un conjunto delimitado de categorías de activos, entre los que se incluyeron certificados de depósito a término (CDT), Títulos de Tesorería de la Nación (TES) a tasa fija, depósitos a plazo en moneda extranjera, bonos denominados en tasa DTF y cuentas de ahorro en entidades financieras internas.

5. Metodología para el Cálculo del Portafolio de Referencia para Pasivos.

Una vez hechos explícitos los objetivos de la administración del portafolio de deuda distrital en el marco analítico de la gestión de activos y pasivos, sustentados en la premisa de obtener el financiamiento requerido por el Distrito Capital al menor costo dado un determinado nivel de riesgo, se requirió la generación de la herramienta analítica necesaria para aplicarlos. Por lo tanto, se inició el diseño de una metodología para el cálculo del portafolio de referencia ('benchmark') para pasivos.

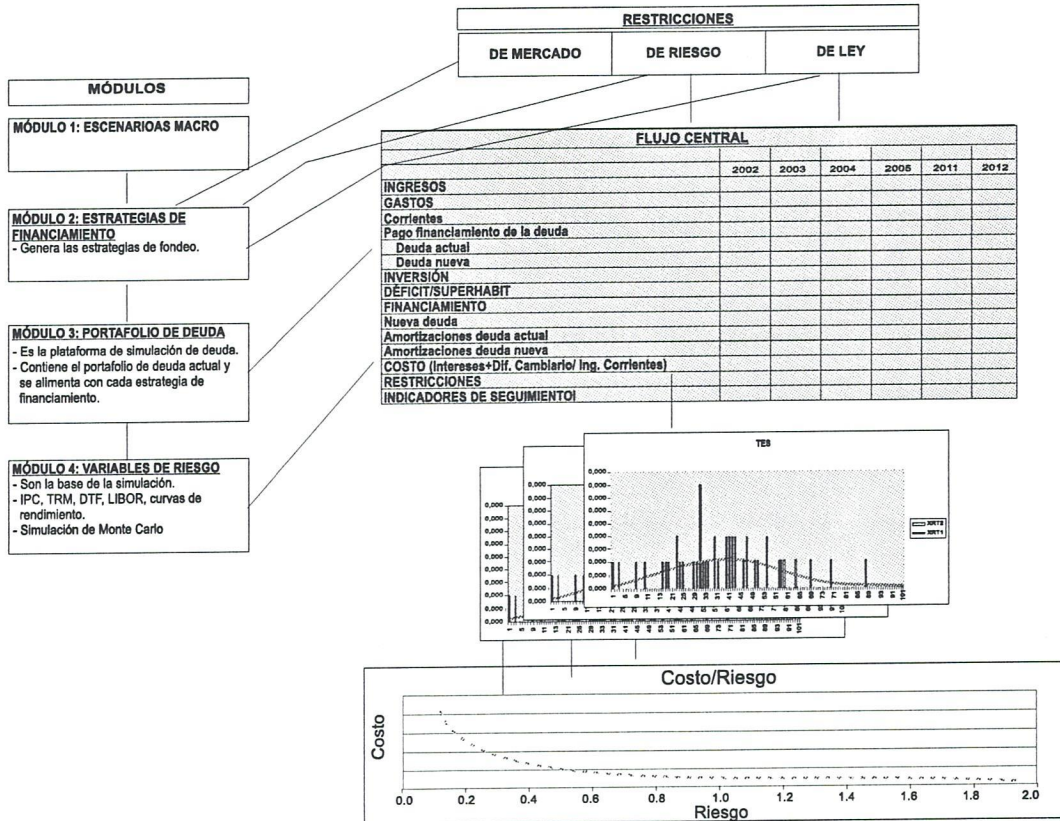
De forma similar al portafolio de referencia para activos, el propósito del 'benchmark' de deuda es indicar una composición óptima de los pasivos distritales, de forma que se obtenga en el mediano y largo plazo un intercambio eficiente entre el costo de la deuda y su riesgo financiero asociado. Para lograr lo anterior, se construye un proceso de simulación a través del que se genera un conjunto de soluciones sobre las cuales se puede determinar un portafolio con costo mínimo para cada nivel de riesgo.

La dinámica de la simulación y el funcionamiento del modelo están determinados por un proceso que cubre las siguientes etapas:

- Bajo un escenario macroeconómico determinado, el modelo define una estrategia de financiamiento y la plasma en el flujo financiero del Distrito Capital. Con respecto a éste debe aclararse que, bajo una perspectiva de administración conjunta de activos y pasivos, se determinó desarrollar el modelo con base en el flujo presupuestal proyectado de las finanzas distritales para un periodo de 6 años. Lo anterior implica trabajar sobre el flujo esperado de ingresos y egresos, discriminando la inversión y el servicio de la deuda, variables que se afectan directamente por la simulación.
- Para cada estrategia de financiación se generan múltiples escenarios de comportamiento de las variables de riesgo (tasas de interés y de cambio).
- Estos escenarios se simulan sobre el flujo financiero y se produce una distribución de frecuencias para la función de costo de la deuda.
- La distribución mencionada define el valor medio del costo y su respectiva varianza, que determina el riesgo, generándose de esta manera la dupla costo-riesgo.

En el siguiente gráfico se muestra la estructura general del modelo, de acuerdo con lo anteriormente expuesto.

FLUJOGRAMA DEL MODELO PARA LA CONSTRUCCION DEL BENCHMARK PARA PASIVOS



Como se observa en el flujograma, la estrategia de financiamiento es un parámetro de entrada esencial dentro del proceso de simulación. Las características de los instrumentos de fondeo generan distintas fuentes de exposición que afectan en forma diferente el perfil de la deuda y la cuantificación del riesgo. La simulación deberá recoger el dinamismo producto de la nueva estrategia de financiamiento diseñada bajo el Programa de Emisión y Colocación de Bogotá D.C.. A través de éste, se contará con métodos de financiamiento flexibles, transparentes y estandarizados, que permiten establecer una estructura de endeudamiento consecuente con parámetros de mitigación de riesgo y que optimicen el intercambio costo/riesgo asumido.

Paralelo al desarrollo de los aspectos conceptuales y metodológicos del modelo, se avanzó en el desarrollo de la aplicación de sistemas correspondiente, a través de la construcción del modelo empleando herramientas de Visual Basic for Applications, Access y Excel.

C. Fase de Evaluación de los Productos

Las herramientas analíticas desarrolladas por el Grupo GAP requerían de la evaluación y revisión por parte de un agente con la debida experiencia en gestión de activos y pasivos en entidades públicas. Por consiguiente, en el mes de abril de 2002 se realizó la Segunda Misión del Banco Mundial. Durante ésta se examinaron detalladamente las metodologías descritas anteriormente, produciendo en última instancia una serie de observaciones destinadas a replantear, mejorar o profundizar aspectos particulares de las herramientas. Igualmente, la Misión planteó posibilidades técnicas adicionales y recomendó continuar con el desarrollo y evolución posterior de las herramientas analíticas.

De otra parte, un punto central dentro de las recomendaciones de esta Misión fue la necesidad de implementar de forma inmediata las metodologías de análisis desarrolladas, y de adelantar el proceso de institucionalización de la gestión de riesgo en la Secretaría de Hacienda Distrital. Además, la Misión aconsejó fortalecer la capacidad operativa de los áreas encargadas de la originación y realización de las operaciones financieras en las Direcciones Distritales de Tesorería y Crédito Público ('front offices', por su término en inglés), como medio complementario para garantizar una implementación adecuada de la estrategia de gestión de riesgos.

En particular, en lo referente a la institucionalización del Proyecto, la Misión recomendó efectuar modificaciones al marco institucional de la Secretaría de Hacienda Distrital tendientes a dotar a la gestión de activos y pasivos de la gobernabilidad requerida. En tal sentido, la Misión propuso la creación de dos comités ejecutivos y de una instancia dedicada al análisis y control de riesgo que fuese independiente de las áreas ejecutoras.

D. Ajuste de Metodologías y Finalización de Herramientas Técnicas.

Recogiendo las recomendaciones del Banco Mundial, el Proyecto concretó sus esfuerzos en la determinación final de las Referencias para la administración de los Portafolios de activos y pasivos. Así mismo, comenzó la gestión de sus pasivos contingentes.

1. Con Respecto a la Administración de Pasivos

Se generó el Portafolio de Referencia para la Administración de los Pasivos como un conjunto de lineamientos técnicos, definidos en términos de un nivel de duración objetivo, un máximo de amortizaciones anuales de deuda y una meta de composición cambiaria. Estos lineamientos, que se encuentran dentro de las estándares empleados en buena parte de las oficinas de manejo de deuda pública alrededor del mundo, permitirán a la Dirección Distrital de Crédito Público actuar de forma inmediata en el control de los riesgos de mayor impacto sobre los pasivos distritales, como son el de refinanciación, el de tasa de interés y el de tasa de cambio.

Las recomendaciones se establecieron con base en los resultados alcanzados mediante simulaciones basadas en la creación de portafolios sobre los cuales se definen las variables objetivo o parámetro en estudio. Una vez determinados los portafolios, a través de la generación de múltiples escenarios o caminos para las variables de riesgo, se determinan las relaciones

costo-riesgo para las ecuaciones o inecuaciones que definen el planteamiento de cada problema.

De forma general, las simulaciones realizadas se generaron bajo los mismos procedimientos técnicos presentados en la metodología para el cálculo del Portafolio de Referencia para Pasivos en sección anterior de este capítulo, aplicadas únicamente al portafolio de deuda.

2. Con respecto a la administración de activos

A través del Documento de Política para las Inversiones Efectuadas por la DDT, se definen tanto los principios y objetivos de inversión como los criterios de riesgo que deben tenerse en cuenta en la administración de los activos. Concretamente, se establecen exposiciones máximas para riesgo crediticio, de liquidez y de mercado, a través de límites a las concentraciones de riesgo crediticio, al vencimiento promedio del portafolio y al de sus instrumentos. Igualmente, se definen metas de rentabilidad acordes con la segmentación del portafolio por plazos.

De esta manera, la DDT puede definir la aproximación que adoptará frente a sus decisiones de inversión y su participación dentro del mercado de capitales, determinando periódicamente su estrategia y objetivos de rentabilidad.

3. Con respecto a la administración de los pasivos contingentes

El Proyecto GAP ha fortalecido el desarrollo de instrumentos que permiten el seguimiento y control de las obligaciones contingentes a través de la generación de políticas de gestión, la construcción de una metodología para valorar las obligaciones contingentes judiciales, la evaluación de los contratos de concesión de proyectos de inversión de las entidades distritales y el seguimiento a las obligaciones contingentes distritales.

Por medio del *Manual de Políticas de Gestión de las Obligaciones Contingentes* se estableció el marco normativo a través del cual se definieron los procedimientos que deberán seguir cada una de las entidades estatales, para llevar a cabo el tratamiento de los diferentes tipos de obligaciones contingentes acorde con las políticas de ajuste fiscal de la administración distrital.

De otra parte, reconociendo la magnitud de las pretensiones actuales en contra del Distrito por concepto de procesos judiciales y con el fin de obtener una cuantificación del valor éstas, se desarrolló la *Metodología de Valoración de las Obligaciones Contingentes Judiciales*. Esta permite estimar el impacto futuro de las pretensiones judiciales en las finanzas del Distrito, tanto en el ámbito central, como en el de sus entidades descentralizadas. Así mismo, define los niveles de reserva requeridos.

Adicionalmente, en el desarrollo de los proyectos de inversión que las entidades distritales realizan con la participación del sector privado, se generan al Distrito riesgos de diferente índole e impacto. Por esta razón, se estableció una estrategia de acompañamiento, asesoría y supervisión, tendiente a garantizar la adecuada identificación, cuantificación, asignación y mitigación de dichos riesgos.

Finalmente, para llevar a cabo el seguimiento a las Obligaciones Contingentes Distritales, se han venido concentrando esfuerzos hacia la consolidación de la información de todas éstas, para lo cual se realizó la implementación de un esquema de seguimiento periódico.

En este sentido, en la actualidad se cuenta con una base de datos descriptiva de cada obligación a cargo de las entidades distritales, del orden central y descentralizado.

E. Fase de Institucionalización

La culminación del proceso de diseño de herramientas y metodologías a ser empleadas en la gestión de riesgo ha sido acompañada de la implementación e institucionalización de éstas en la Secretaría de Hacienda Distrital. Esta fase es quizás la más importante en la instauración de la nueva dinámica de administración financiera en el Distrito Capital.

En efecto, las experiencias previas en todo tipo de entidades han demostrado que contar con una estructura institucional bien definida y con responsabilidades adecuadamente distribuidas, es tan relevante dentro del éxito de la administración de riesgo como la calidad y consistencia de las metodologías y demás herramientas analíticas.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que sólo la aplicación práctica de los principios básicos y técnicos en la cotidianidad de la toma de decisiones le otorga a la gestión de riesgos su verdadero valor y dimensión y permite que los efectos positivos de la misma sean plausibles para la institución.

Por último, la continuidad y transparencia de este proceso depende de que se establezca un marco administrativo y de gobernabilidad que permita definir responsabilidades, procedimientos y mecanismos para que todos los funcionarios e instancias involucradas en las diversas etapas de la gestión financiera centren sus esfuerzos para que ésta produzca resultados efectivos y favorables.

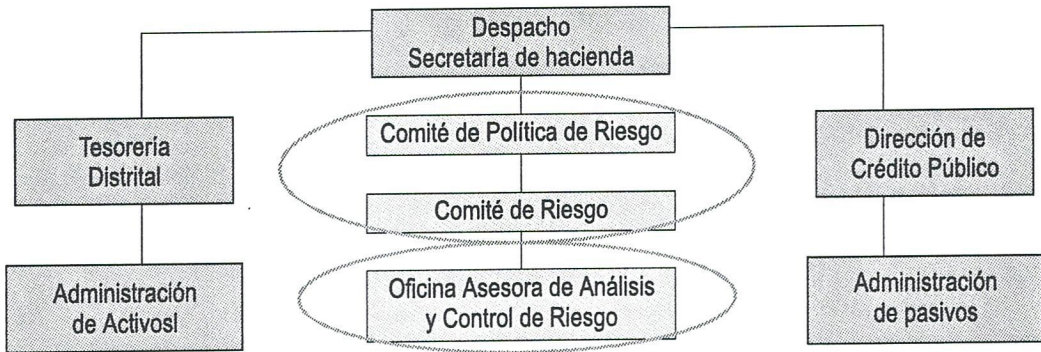
Para tal fin, la Secretaría de Hacienda Distrital ha procedido a adelantar la creación de instancias u órganos en los ámbitos directivo y operativo que el nuevo marco de gestión de activos y pasivos requiere, buscando establecer la correcta articulación entre la generación de las políticas de riesgo y la ejecución de las mismas. En este contexto, se crearon el Comité de Política de Riesgo y la Oficina Asesora de Análisis y Control de Riesgo; y el Comité de Riesgo está en proceso de conformación.

El Comité de Política de Riesgo es el órgano directivo de más alto rango en la administración de riesgos de la Secretaría de Hacienda. Su principal función será aprobar las políticas y lineamientos generales de gestión de riesgo, incluyendo los portafolios de referencia para activos y pasivos, así como emitir los mandatos que regirán a las unidades responsables de las operaciones financieras relacionadas con los activos y pasivos distritales.

Por su parte, el Comité de Riesgo será el segundo en jerarquía dentro de la estructura y se encargará de liderar todo lo referente a la ejecución de la gestión de riesgos, garantizando el cumplimiento y la correcta implementación de las políticas y metodologías y procedimientos de carácter general para el control de riesgo que han sido aprobados por el Comité de Política de Riesgo.

Finalmente, la Oficina Asesora de Análisis y Control de Riesgos será el órgano ejecutor cotidiano de las políticas y lineamientos de la nueva estrategia de administración de riesgos. Esta Oficina actuará de acuerdo con los procedimientos establecidos, velará por el estricto cumplimiento de los objetivos, políticas y procedimientos de control de riesgo y operará en interrelación directa con las áreas gestoras de los portafolios de activos y pasivos y en colaboración con las demás unidades de la Secretaría de Hacienda Distrital.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS



La institucionalización de la gestión de riesgos se ha reglamentado a través de la promulgación de decretos y normas, que además de crear la nueva estructura orgánica, asignan responsabilidades y nuevas funciones a las áreas administradoras de los portafolios, las cuales deben responder de manera adecuada al nuevo marco de acción.

IV. LOGROS

Habiendo transcurrido tres (3) años desde el comienzo efectivo de sus actividades, el mayor logro obtenido por el Proyecto GAP hasta el momento ha sido la generación de una cultura de manejo de riesgo al interior de la Secretaría de Hacienda Distrital. Ésta se ha consolidado dentro de las diferentes instancias involucradas en la toma de decisiones y la ejecución de operaciones de inversión, financiamiento y cobertura, ha dinamizado el proceso de administración financiera de los portafolios de activos y pasivos y ha dotado a las decisiones periódicas de herramientas y metodologías que se encuentran a la altura de los estándares internacionales.

Específicamente, se ha extendido el uso de criterios de eficiencia en términos de riesgo financiero en las decisiones que afectan los portafolios de activos y pasivos distritales y se ha logrado que las connotaciones de riesgo abarquen el análisis de temas financieros de diversa índole dentro de la Secretaría de Hacienda Distrital.

De otra parte, se desarrolló un programa de capacitación intensiva en temas de análisis de portafolio y riesgo financiero que no sólo ha permitido elevar el nivel técnico de los funcionarios de las áreas operativas, sino que ha facilitado la implementación de las políticas de riesgo, al fomentar el entendimiento de las mismas por parte de los encargados de su funcionamiento periódico.

⁶ El actual Comité de Riesgo se denominará Comité de Tesorería.

Con relación a los adelantos en el campo técnico, se señala el desarrollo del Portafolio de Referencia, que gobernará la administración de los pasivos a través del establecimiento de lineamientos técnicos en términos de duración, composición cambiaria y un monto máximo de amortizaciones anuales.

Respecto a los activos, la valoración del riesgo de mercado a través del VaR y la evaluación de los instrumentos financieros a partir de su intercambio entre rentabilidad y riesgo, han sido incorporadas y son en la actualidad de uso frecuente en la toma de decisiones de tesorería. El parámetro de riesgo de mercado en las inversiones es hoy considerado de acuerdo con una metodología conocida y aplicada por todos los funcionarios involucrados en la ejecución de las operaciones, quienes además cuentan con un programa que les permite efectuar la cuantificación del riesgo de forma automática y personalizada.

Igualmente, a través del Documento de Política para las operaciones de inversión efectuadas por la DDT se han establecidos las referencias que regirán la administración de los riesgos crediticios, de liquidez y de mercado.

Para el estudio de los instrumentos derivados, se han desarrollado diversas metodologías que permiten valorarlos y compararlos con el fin de efectuar de forma eficiente cobertura a los riesgos de mercado de los portafolios.

Con el apoyo técnico del Proyecto GAP se han realizado las primeras operaciones de cobertura de riesgo de tasa de cambio peso-dólar a corto plazo sobre el servicio de la deuda distrital. Estas operaciones permiten mitigar el riesgo presupuestal asociado al pago de la deuda y reducir la exposición del portafolio al mercado cambiario. Igualmente, se han ejecutado operaciones swap de divisas a largo plazo, que cubren tanto el riesgo de tasa de cambio peso-dólar como el generado por la tasa de interés Libor.

La realización de las operaciones de cobertura de mediano y largo sobre el portafolio de pasivos buscan comenzar con el proceso de ajustar los parámetros de riesgo del portafolio a las referencias establecidas por los Lineamientos de Administración y Gestión del Riesgo.

El Proyecto GAP también ha apoyado el desarrollo del Programa de Emisión y Colocación de Bogotá D.C., el cual se constituye en un mecanismo organizado, continuo y permanente de financiamiento que busca aumentar la capacidad de acceso a los recursos por parte del Distrito Capital, así como disminuir el costo del financiamiento en el mediano plazo. Además, el Programa pretende mejorar la percepción de los participantes del mercado de capitales frente al manejo financiero del Distrito y posicionarlo mediante una estructura de emisión que permita responder de forma eficaz y flexible a las condiciones cambiantes del mercado.

Dentro del Programa de Emisión y Colocación se velará por promover la liquidez de los títulos, se fomentará la formación eficiente de precios a través de la realización de subastas frecuentes y se propenderá por la colocación de títulos fungibles. Ello redundará en la formación de una curva de rendimientos representativa para el Distrito Capital y en satisfacer la demanda de los inversionistas con colocaciones simultáneas dirigidas a diferentes segmentos del mercado local.

A través de este mecanismo de captación de recursos, la Dirección Distrital de Crédito Público podrá incrementar la eficiencia de la administración de pasivos, y enmarcarla en los lineamientos de riesgo establecidos a través del Proyecto GAP.

Con relación a las obligaciones contingentes, se estableció el marco normativo y procedimental que permitirá a las entidades distritales la realización de una estrategia de gestión activa sobre sus obligaciones contingentes. Por esta razón, la administración distrital en el ámbito de la política de ajuste fiscal, contará con herramientas de análisis concretas para la cuantificación del impacto futuro de las obligaciones contingentes.

Por último, cabe destacar que la Secretaría de Hacienda Distrital contará a partir de 2004 con la totalidad de la estructura institucional para la administración del riesgo financiero debidamente implementada.

V. PERSPECTIVAS DEL PROYECTO

En adición a la profundización de la gestión de riesgos financieros y a la culminación de la institucionalización de la estrategia al interior de la Secretaría de Hacienda Distrital, el Proyecto GAP tiene como meta de mediano plazo extender el marco de administración de riesgo a las entidades públicas distritales. El carácter heterogéneo de las mismas hace necesario un análisis individualizado de sus flujos financieros, con el fin de establecer los lineamientos generales de riesgo que regirán la administración de sus portafolios, de forma tal que los beneficios generados por la nueva estrategia de administración se materialicen en la oferta de mejores servicios a los ciudadanos.

Como medio para fortalecer el marco institucional implementado a partir del Proyecto GAP, será necesario elaborar metodologías y mecanismos que permitan evaluar el desempeño efectivo de la administración de los portafolios, así como formalizar los procedimientos a seguir en todas las etapas del proceso de administración de riesgo e impulsar el establecimiento de un sistema informático que garantice un funcionamiento eficiente de los mecanismos de control.

Otra actividad de importancia para el Proyecto será el perfeccionamiento de las metodologías y procedimientos existentes para reconocer y controlar adecuadamente el riesgo operativo y crediticio que asume el Distrito Capital en sus operaciones de inversión y cobertura.

De otro lado, con la entrada en vigencia del Manual de Gestión de Obligaciones Contingentes y de la Metodología de Valoración de las Obligaciones Contingentes Judiciales, se deberá trabajar dinámicamente en el acompañamiento a las entidades en el proceso de identificación, análisis, valoración y seguimiento de todas sus obligaciones contingentes. Así mismo, se deberá coordinar la sistematización e implementación de la metodología de valoración de las obligaciones contingentes judiciales, a través de la creación del Módulo de Valoración al interior del Sistema de Información de Procesos Judiciales SIPROJ, que funciona actualmente en la Secretaría General.

Finalmente, cabe anotar que otra labor importante en el futuro del Proyecto GAP, será reglamentar el Sistema de Reservas Distrital, (fondo de contingencia) por medio del cual se canalizarán los aportes de las diferentes entidades distritales que posean obligaciones contingentes.

CAPÍTULO 10

CONSTRUCCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN HACENDARIO*

Carmen Alicia Rueda Rueda

I. INTRODUCCIÓN

A mediados de la década de los noventa la Secretaría de Hacienda Distrital disponía de un área de informática de bajo perfil e impacto. Existía una Oficina de Sistemas con carácter de asesor, pero sin poder orientar la política informática ni definir y ejecutar un plan estratégico informático; un entorno interinstitucional donde la Secretaría de Hacienda no ejercía liderazgo en su desarrollo misional y en los servicios ofrecidos al ciudadano, dada la carencia de calidad y oportunidad de la información; la infraestructura de comunicaciones tenía problemas, ya que no contemplaba los avances en la tecnología de software, ni el impacto del mundo Internet; la configuración de red era inapropiada, con la utilización de múltiples protocolos y con políticas de administración obsoletas; la cobertura de servicios era mínima y desarrollada ad-hoc; la actividad se concentraba en el soporte operativo, con una planta de personal que no contaba con una adecuada capacidad de desarrollo, dedicada a la sostenibilidad del sistema tributario. Por último, la proximidad del nuevo milenio acrecentaba el problema de obsolescencia tecnológica, que afectaba el software disponible para apoyar los procesos hacedarios de pago de nómina, ejecución presupuestal y registro de los pagos de impuestos de los años 1993 y anteriores.

Sobre esta línea, en 1.998 la administración de la Secretaría de Hacienda Distrital (SHD) decidió reformar el área de informática y capacitar su personal para construir y desarrollar una visión de futuro de información que permitiera apoyar la gestión en forma eficiente y eficaz. En forma paralela, la administración decidió elaborar y ejecutar un Plan Estratégico de Sistemas que contemplara: i) la definición de políticas, prioridades y estrategias de desarrollo para la SHD; ii) la incorporación de un plan valorizado de proyectos; y, iii) el levantamiento del Modelo de Información de la SHD, que vislumbrara en las tecnologías de Inteligencia de Negocios (Business Intelligence – BI) el uso y explotación de la información, que permitiera contar con el fundamento conceptual y tecnológico más adecuado para fortalecer la toma de decisiones estratégicas de la Entidad.

* Este documento fue elaborado en el marco del Proyecto de Desarrollo del Sistema de Información Hacendario Distrital por la Directora de Sistemas de la Secretaría de Hacienda y fue revisado y comentado por Israel Fainboim Yaker.

La estrategia informática estableció una visión de futuro de mediano y largo plazo, definiendo los objetivos, estrategias y metas para los siguientes cuatro componentes del Plan Estratégico de Sistemas: i) Infraestructura de hardware; ii) Infraestructura de comunicaciones; iii) Proyectos de software aplicativo; y, iv) Desarrollo de personal.

II. COMPONENTES, OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y METAS DEL PLAN ESTRATÉGICO DE SISTEMAS

Con respecto al primer componente, la infraestructura de hardware, siendo la SHD una entidad de servicio, su plataforma computacional debía funcionar correctamente 7 días por semana, 24 horas al día; para tal fin se contemplaron diversas alternativas que en forma conjunta proporcionaran la infraestructura requerida, tal como la unificación de la plataforma computacional, la administración a través de servidores corporativos, el establecimiento de un mecanismo de respaldo de datos y la ampliación de la cobertura de estaciones de trabajo; todo esto con un criterio de racionalización del gasto a través de abastecimiento periódico, garantizando paulatinamente el avance en los proyectos de software, soportando arquitectura de tres niveles, programación orientada a objetos y los repositorios de la información.

En relación con el segundo componente, la infraestructura de comunicaciones, la automatización de los flujos de información requería garantizar la conectividad interna y/o externa de cada uno de los usuarios entre sí, razón por la cual se establecieron las características para las comunicaciones Intranet/Extranet de la Secretaría de Hacienda basadas en tecnología Internet, el conjunto de servicios asociados a la misma, la configuración de la red existente y los lineamientos para la estandarización de todos sus componentes.

Con respecto a los proyectos de software aplicativo, era claro que todos los flujos de información debían ser automatizados, pero también que existía un orden implícito en que debía realizarse esta labor. De esta manera, en el marco del componente se establecieron las políticas para la implantación de los sistemas, el análisis funcional de las Direcciones de la SHD, la identificación y priorización en el tiempo de los macroflujos de información y la evaluación y selección de metodologías de desarrollo de proyectos basadas en estándares que permitieran una mayor longevidad del software.

Finalmente, al definir el número, tipo y complejidad de las aplicaciones, se debía caracterizar y dimensionar la necesidad de personal para garantizar su funcionamiento en el tiempo. En esa dirección se definieron las políticas necesarias para la administración del recurso humano, sobre las siguientes premisas: i) los sistemas serían implantados aceptando los estándares internacionales vigentes al momento de la implantación; ii) la entidad tendría autonomía e independencia de terceros en la construcción y mantenimiento de los sistemas que considerara vitales; y, iii) los grupos de sistemas serían responsables por el correcto diseño y funcionamiento de las soluciones, mientras que los grupos usuarios serían responsables de la información administrada por estos.

III. FASES DE DESARROLLO DEL PLAN ESTRATÉGICO DE SISTEMAS

El desarrollo del Plan Estratégico se priorizó por fases, para las cuales se establecieron metas de ejecución muy precisas. **En la primera fase** del Plan (1998-1999) el objetivo central fue el de establecer una misión y visión de futuro para el área de sistemas, cuantificar el inventario de proyectos y resolver los problemas apremiantes del año 2000. **En la segunda fase** (1999-2000) se dio inicio al establecimiento de la base tecnológica (servidores centrales corporativos) requerida para apoyar la gestión con una disponibilidad de 7X24 (7 días a la semana, 24 horas al día), orientada a garantizar los servicios al contribuyente y las transacciones de las entidades del Distrito. Así mismo, se estableció un criterio de conectividad total, que se tradujo en la práctica en el hecho de que toda estación de trabajo que se adquiere en la SHD debe estar conectada a la red interna de la institución; se adquirió un canal de comunicaciones con todas aquellas instituciones con las que la SHD realiza transacciones, dando inicio a la Intranet y Extranet de la Secretaria de Hacienda. **La tercera fase** (2000-2001) con duración de ocho meses, se centró en continuar el fortalecimiento de la infraestructura de hardware y de comunicaciones. Es así como la SHD se hace visible ante la ciudadanía con su página WEB, brindando información relevante y permitiendo a las Entidades Distritales a través de la Extranet interactuar con la SHD. Se identificó además la composición de la planta de personal de la Dirección de Sistemas que debía garantizar la sostenibilidad de las aplicaciones entregadas en funcionamiento. **La cuarta fase** (2001-2003) se centró en el cierre e integración de los macroflujos definidos, lo cual contempló el desarrollo y puesta en marcha de los diferentes módulos (financiero, administrativo, contable y tributario) y el intercambio en línea de información entre la SHD y otras entidades del nivel Distrital y Nacional, pilar para el cumplimiento de la agenda de conectividad.

IV. AUTOMATIZACIÓN E INTEGRACIÓN DE LOS FLUJOS DE INFORMACIÓN

El énfasis del Sistema Hacendario Distrital está dado en la automatización e integración de los flujos de información entre la SHD, las entidades distritales, el sector financiero y los ciudadanos. Con esta visión, la gestión de la administración se ha orientado hacia el mejoramiento continuo de la calidad de la información en todas las bases de datos, prerequisite esencial para que la administración de la ciudad y los ciudadanos puedan disponer de información oportuna y confiable.

Con esta premisa se han determinado los cuatro principales macroflujos objeto de automatización -administrativos, financieros, tributarios y contables- garantizando así una administración óptima de los recursos, prevaleciendo los principios de transparencia, consistencia, continuidad y oportunidad en todos y cada uno de los servicios otorgados a la ciudadanía y al sector privado (ver Anexo No.1. Flujos y Relaciones de Información).

A. Flujos de Información Administrativos

Los flujos administrativos corresponden, por una parte, a los sistemas de contratación de bienes y servicios, administración de bienes de consumo y administración de bienes devolutivos; en segundo lugar, los flujos correspondientes a gestión de personal y pago de nóminas; y un tercer grupo, que incluye los flujos de documentos de la correspondencia y del archivo institucional.

El sistema de contratación permite controlar y gestionar los procesos de adquisición de bienes y servicios mediante contratación directa o formalidades plenas, apoyando el trámite de aproximadamente 1.863 solicitudes de contratación para la vigencia 2003 con su respectiva expedición de certificados de disponibilidad, elaboración de 700 órdenes y contratos, manejo de catálogos de 2.915 productos y cerca de 928 proveedores.

El sistema de administración de inventarios de elementos de devolutivos apoya las funciones de administración de alrededor de 23.452 bienes de propiedad, planta y equipo, soportando las funciones de ingreso, traslado, egreso, cálculo de depreciación, amortización, ajustes por inflación y contabilización; así mismo, el sistema de administración de bienes de consumo apoya los ingresos, egresos, solicitud y entrega de 2.397.924 bienes aproximadamente, que corresponden a 1.015 tipos de elementos diferentes, tanto de la Secretaría de Hacienda como del Fondo Cuenta del Concejo de Bogotá, D.C.

El sistema de personal y nómina -PERNO- apoya en la SHD el procesamiento y control del pago de los salarios de 679 funcionarios, 360 supernumerarios y nómina adicional. Igualmente, permite apoyar la gestión del recurso humano en cuanto a Bienestar, Capacitación, Hoja de Vida y Salud Ocupacional de la Secretaría de Hacienda, Así mismo, apoya el pago de nóminas de cerca de 2.818 funcionarios en 11 entidades del Distrito, a quienes la SHD ha entregado el software en forma gratuita a través de convenios de transferencia tecnológica.

El sistema de correspondencia -CORDIS- apoya la recepción, trámite y administración de la correspondencia interna y externa de la entidad, representada en la gestión sobre 620.000 documentos; por otro lado, el sistema de archivo apoya la administración de los fondos documentales y las tablas de retención, prerequisite para el ordenamiento del archivo físico y del digital, incorporándose durante la presente vigencia cerca de 22.920 expedientes y 2.244 planos y gráficos, que hacen parte de la historia de la Empresa Distrital de Transporte Urbano (EDTU) durante sus 83 años de existencia. Toda esta información está disponible en la actualidad en bases de datos, que garantizan la consulta ágil de expedientes organizados, representados físicamente en 450 metros lineales de papel.

B. Flujos de Información Financieros

Los flujos financieros incluyen los flujos entre la SHD y las entidades distritales: por una parte, la definición del Plan de Desarrollo, la programación y ejecución presupuestal anual, la identificación de los productos que entrega la Administración y los beneficios e impactos sociales a los cuales apunta; por otra parte, el control del programa Anual de Caja y los

pagos de tesorería; por último, la administración de los excedentes de tesorería, la gestión y control de la deuda pública y el manejo de los pasivos de largo plazo del Distrito, a través de relaciones con la Banca .

El sistema de seguimiento al Plan de Desarrollo Distrital -SEGPLAN- permite conocer el avance de los compromisos asumidos por 42 entidades Distritales en sus diferentes niveles estratégicos y orientar sus procesos y recursos hacia el cumplimiento de las metas del plan. Se desarrolló conjuntamente con el Departamento de Planeación Distrital- DAPD- y a partir del año 2002 y hasta el tercer trimestre de 2003 había registrado el avance de 690 proyectos de inversión, por un monto estimado de \$6.8 billones. El registro y seguimiento del Plan es una función en cabeza del DAPD y la infraestructura que soporta su funcionamiento es proporcionada y administrada por la Secretaría de Hacienda Distrital.

El sistema de Presupuesto Distrital -PREDIS- apoya el proceso de preparación, ejecución y control del presupuesto y de la austeridad del gasto en 67 entidades Distritales. Incluye los módulos de programación y ejecución del presupuesto, cálculos de plantas de personal de las entidades y registro del ahorro realizado mediante la aplicación de las políticas de austeridad trazadas por la administración a través del módulo de austeridad del gasto. Con este sistema se han gestionado desde su puesta en funcionamiento en el año 2000 compromisos presupuestales del Distrito por \$11 billones y \$8.5 billones de giros efectuados, que representan 4.800 mil registros asociados a certificados de disponibilidad, ordenes de pago, registros y modificaciones presupuestales.

El sistema de Programa Anual de Caja -PAC- apoya la programación y reprogramación mensual de los gastos de reservas, cuentas por pagar, rezago y situación de fondos por vigencias de 60 entidades del Distrito. A través de este sistema se ha apoyado la ejecución de aproximadamente 2.6 billones de pesos en el año 2002 y 3.1 billones de pesos en lo transcurrido del periodo 2003, distribuidos en rubros de funcionamiento, deuda e inversión, cuentas por pagar y reservas presupuestales.

El Presupuesto Orientado a Resultados -POR- apoya la asignación del presupuesto de aproximadamente 476 productos en 37 entidades Distritales, ofreciendo información transparente sobre los resultados alcanzados, medidos a través de 2.400 indicadores de productos y objetivos, complementando la información tradicional sobre los gastos de funcionamiento e inversión e integrándola alrededor de los bienes y servicios que proveen las entidades.

El sistema de Operación y Gestión de Tesorería -OPGET- apoya en primera instancia el registro y contabilización de los ingresos diarios (tributarios, no tributarios, tesorerías de terceros, recaudos de terceros, fondos de terceros, transferencias y recursos de capital), generando consolidación por conceptos y controlando el ingreso, gestión que para las vigencias 2002 y lo transcurrido del 2003, ingresó 1 billón de pesos a través del registro de 373 mil documentos; así mismo, apoya el control y supervisión del pago de las obligaciones a cargo del Tesoro Distrital, incorporando y aplicando los embargos y endosos a proveedores y contratistas, emitiendo los desembolsos correspondientes (5.5 billones de pesos al tercer

trimestre del 2003) y controlando el movimiento de las cuentas corrientes y de ahorros autorizadas para suplir las necesidades de caja. De otra parte, apoya el diagnóstico y evaluación de la situación financiera, a partir de la elaboración de proyecciones de ingresos y egresos para diferentes horizontes, con base en el flujo de caja y el PAC programado. Las cifras anteriormente reportadas corresponden a los resultados alcanzados en la etapa de paralelos. Se tiene previsto la entrada total del sistema al finalizar el 2003.

El Sistema de Crédito Público permite registrar y hacer seguimiento al endeudamiento interno y externo del Distrito Capital. Así mismo, apoya la programación y generación de los flujos de caja y los pagos de las operaciones de crédito y conexas asociadas, operación que durante lo transcurrido del 2003 ha controlado el registro de 30 créditos vigentes, 16 convenios compromiso entre la entidad y Findeter y 22 operaciones conexas de deuda pública, controlando el saldo de la deuda Distrital, equivalente a \$1.9 billones de pesos. La puesta en marcha del total del sistema se tiene prevista al finalizar el 2003.

El Sistema de Pasivos Laborales -SISLA- apoya el trámite de reconocimiento de pensión a partir de una solicitud (en lo transcurrido del 2003 se han recibido 776 solicitudes que surten las etapas de reconocimiento); genera el pago de mesadas a 14 mil pensionados a cargo del Distrito; realiza el calculo actuarial de las mismas, cuyo valor asciende a \$1.7 billones a corte de 2002 y genera el cobro y pago de cuotas partes a las entidades, que en cifras se acerca a 300 cuentas de cobro enviadas a 137 entidades concurrentes por valor de 36 mil millones de pesos, generadas durante el primer semestre del 2003. La funcionalidad de este sistema se encuentra en operación en un 80% y se tiene programado finalizar el 20% restante al concluir el 2003.

El sistema de Bonos Pensionales -BONPENS- apoya los procesos de presupuestación, liquidación, emisión y pago de los bonos pensionales a cargo del Distrito; para el 2002, se llevó a cabo la emisión y pago de bonos pensionales tipo A y B, calculándose la reserva actuarial por valor de 2.3 billones de pesos. Al finalizar el 2003 este sistema contará con la gestión contable, para una funcionalidad en operación del 100%.

C. Flujos de Información Tributarios

Los flujos de información tributarios involucran los procesos de la SHD con los contribuyentes, con los bancos y con las instituciones. La relación con el contribuyente implica la generación, envío y recepción de las declaraciones de los diferentes impuestos distritales (Predial, Vehículos e ICA) y la actualización de los estados de cuenta de los ciudadanos. La relación con los bancos conlleva la realización de convenios y el establecimiento de protocolos para el envío y recibo de la información de los pagos realizados por los contribuyentes. Finalmente, los flujos entre la SHD y otras instituciones requieren de la puesta en marcha de los modelos de intercambio de información, con el fin de contar con los datos básicos para el cálculo de los diferentes impuestos.

En cuanto al primer proceso el sistema apoya: i) la organización de los formularios de declaración y pago a través de la unificación de los formatos de cumplimiento de las

obligaciones tributarias y la generación de formularios sugeridos, tanto para los contribuyentes oportunos, como para los contribuyentes objeto de procesos de fiscalización y cobro, gestión que ha permitido desde el año 2001 la generación y envío de 4.658 mil formularios a los contribuyentes para el pago de los impuestos predial y sobre vehículos; ii) la implantación del esquema de declaración y pago electrónico que permitió el pago de obligaciones tributarias a través de Internet, audio respuesta y cajeros automáticos, (en el año 2003 se realizaron 6.289 transacciones por un monto total de \$1.382 millones); ii) el servicio de orientación al contribuyente, que ofrece una importante gama de alternativas que permiten mejorar el proceso de atención. Se atendieron cerca de 2,2 millones de contribuyentes desde el 2001 hasta el 2003.

Con el fin de garantizar la calidad de la información que fluye entre la entidad y los contribuyentes, se emprendió la difícil tarea de depurar 19 millones de registros existentes desde 1994 al 2003 en las bases de datos, a través de árboles de decisión y su correspondiente reaplicación para la generación del nuevo estado de cuenta, proceso de alta complejidad debido al cambio continuo de la normatividad tributaria en cada periodo.

Con respecto al proceso de relación de la SHD con los bancos, se realiza el control y seguimiento de los dineros recibidos por las entidades autorizadas a recaudar. Tiene dentro de sus componentes una Cuenta Corriente Bancos, la cual registra y controla el recaudo de los dineros y la consignación oportuna de los mismos en los bancos receptores, una vez se cumplan los días de reciprocidad a que tiene derecho. Adicionalmente provee mecanismos de control sobre el envío y recibo de la información de las declaraciones, y pagos realizados por los contribuyentes, utilizando estándares y tecnologías de información y comunicaciones que garantizan la seguridad, confidencialidad, e integridad de la información que fluye entre las organizaciones. Con el fin de aminorar el riesgo financiero, el sistema provee mecanismos de calificación al cumplimiento de los parámetros previamente establecidos en los convenios de recaudo. Durante la vigencia 2003 se conto con el servicio de 15 bancos con una cobertura de 642 puntos de pago, alcanzando en cifras un recaudo en la vigencia 2002 de 1.2 billones de pesos a través del recibo de 2.749 mil documentos, y para el primer semestre del 2003 un recaudo de 990 mil millones de pesos con 2.283 mil documentos.

En cuanto al tercer proceso, el sistema incluye la automatización de las operaciones de la gestión de la SHD que requieren interacción con otras entidades. En una primera instancia se implementó la conexión automática con la Cámara de Comercio de Bogotá, permitiendo a 77.000 contribuyentes la agilización del proceso de registro e inclusión de novedades sobre sus empresas mediante la actualización única en la Cámara de Comercio de Bogotá y la replicación automática de la información en el registro de información tributaria de la SHD. En segunda instancia, se adelanta la conexión automática entre la SHD, Catastro Distrital y Planeación Distrital sobre el tema de predios, impuestos y estratificación, con un esquema dinámico de integración de servicios orientados a sincronizar las novedades y actualizaciones sobre la información de los predios dentro de los diferentes procesos de atención al ciudadano. Este nuevo servicio al público estará disponible a partir del mes de octubre del 2004.

D. Flujos de Información Contables

Los flujos de información contables incluyen por una parte el sistema contable de la Secretaría de Hacienda, el cual es un repositorio de información diseñado para ser alimentado de manera automática desde cualquier sistema de información de la entidad. Posee una comunicación en línea con los demás sistemas, a través de la cual recibe las transacciones y responde a solicitudes de información. Está en capacidad de recibir cientos de miles de transacciones por minuto. Las transacciones se generan en los sistemas de gestión en el momento en que ocurren hechos que originan valor, y son registradas en el sistema de manera automática y transparente para el usuario. Se estima que éste reciba de la gestión de impuestos aproximadamente 10 millones de transacciones al año y cerca de dos millones de transacciones provenientes de los demás sistemas. Estas transacciones equivalen a más de 50 millones de registros en la base de datos y teniendo en cuenta los registros generados por los procesos de cierre mensual, la cifra sobrepasa los 70 millones de registros por año.

Así mismo, el sistema de consolidación como parte de los flujos contables es una herramienta que permite el proceso de consolidación de la contabilidad de 81 Entidades Distritales, mediante los procesos de recepción en forma uniforme de los estados financieros de las entidades, el proceso de cancelación de las cuentas contables recíprocas, la consolidación sectorial y la producción de los informes financieros, brindando consolidación por grupos institucionales, por sector de la economía y otros. Así mismo, es posible especificar diferentes modelos de eliminación de las operaciones recíprocas, para mejorar la calidad de la información obtenida al final del proceso y definir reglas de cálculo de interés minoritario y de distribución de la utilidad, según la participación patrimonial de las entidades.

Por último dentro de los flujos contables se encuentra el sistema de costos ABC, sistema de tipo gerencial, en el cual se estructuran modelos que permiten analizar los elementos que componen el costo de los productos finales o servicios de una organización, o de cualquier objeto de costo que requiera ser analizado, asignando y distribuyendo los costos desde los recursos hacia las actividades que son llevadas a cabo para obtener los objetos de costo. Para el desarrollo de este proyecto se construirá un modelo de costos para 10 Entidades Distritales en el año 2003 y 10 más para la vigencia 2004. Este modelo requiere ser alimentado con información financiera que contenga el valor de las cuentas contables correspondientes a los recursos utilizados por la entidad; también se requiere de la carga de información estadística que permite calcular el factor de distribución de los costos dentro del modelo. Para este proyecto se tiene estimado manejar los siguientes niveles de información: 20 modelos por año, 150 cuentas contables por modelo, 150 actividades por modelo, 20 objetos de costo por modelo, 100.000 relaciones por modelo y ejecución de los modelos trimestralmente. Las 10 Entidades iniciales estarán implementadas al finalizar el año 2003.

Para facilitar las investigaciones sobre temas económicos, sociales y ambientales para Bogotá, sus localidades, la Nación, ciudades del país y del resto del mundo que debe realizar la Dirección de Estudios Económicos, con las cuales se apoyan decisiones de la Secretaría de Hacienda del Distrito y en general de las entidades que conforman la

Administración Distrital, se ha dado inicio al proyecto de Implementación del Sistema de Estadísticas Comparadas, "SIEC". Este aplicativo ofrecerá información y datos obtenidos de la ciudad y de otros entes a nivel nacional e internacional, en distintos niveles de gobierno, permitiendo no solo al sector público sino también a la academia, investigadores en general, el sector privado y la ciudadanía disponer de datos de diferentes temas. La primera fase del sistema SIEC estará culminada al finalizar la vigencia del 2003.

V. PROYECTOS DE DESARROLLO DE SOFTWARE APLICATIVO

El componente de Desarrollo de Software Aplicativo, dividido en proyectos que avanzan por fases, se sincroniza con los componentes de Infraestructura de Hardware y Comunicaciones, los cuales garantizan los recursos informáticos necesarios para la puesta en marcha de los sistemas de información y el soporte de la carga transaccional generada por estos. Actualmente la infraestructura de hardware soporta el desarrollo de aplicaciones bajo arquitectura de tres niveles orientada a Internet, reduciendo costos en la Administración, logrando un mejor uso de las tecnologías de información, diferenciando el procesamiento por lotes y transaccional y garantizando adecuados tiempos de respuesta a los usuarios. Por otra parte, a medida que los flujos de información se han automatizado, se ha garantizado una operación continua 7*24*365 (7 días, 24 horas, 365 días).

VI. INFRAESTRUCTURA DE HARDWARE

Se ha establecido que el parque computacional de la SHD esté siempre vigente; esto implica que las adquisiciones de computadores no puedan realizarse todas al unísono, pues el parque estaría obsoleto al fin de su vida útil.

El aumento significativo de la información almacenada en la base de datos originó la necesidad de un aumento de la capacidad de procesamiento, a través de la adquisición de una unidad de almacenamiento masiva, dispositivo que estará en funcionamiento en los primeros meses del año 2004.

El componente de comunicaciones brinda la conexión entre todos los equipos de cómputo de la Secretaría de Hacienda a través de una red. A través de esta se tiene la posibilidad de imprimir en una impresora que no esté directamente conectada a la estación de trabajo del usuario, de compartir archivos entre grupos de trabajo, enviar y recibir correo electrónico, navegar en Internet y acceder a una aplicación del sistema de información.

En la Extranet se presta principalmente el servicio de acceso autorizado al Sistema de Información Hacendario; está basada en una red metropolitana con infraestructura propia de la Secretaría de Hacienda, a la cual acceden 67 entidades que utilizan los servicios de los sistemas de Presupuesto Distrital, Presupuesto por Resultados, seguimiento al Plan de Desarrollo y plan anual de caja, con aproximadamente 1.000 usuarios remotos.

Todo usuario de Internet en el mundo puede acceder a la información relacionada con las finanzas Distritales a través del portal www.shd.gov.co Así mismo puede utilizar

servicios tales como la declaración y pago del impuesto de industria y comercio, la inscripción y preselección de aspirantes a convocatorias para vinculación de personal (8 convocatorias con 2.566 inscritos), entre otros.

En el aspecto de seguridad de la red, se manejan esquemas de cifrado de datos y autenticación de usuarios. En esta vigencia se lleva a cabo la implementación de controles de tipo técnico y administrativo para fortalecer el esquema de seguridad de la red de datos de la entidad.

Durante el segundo semestre del 2003 y gran parte del 2004, en el ámbito de la red interinstitucional se establecerá un esquema de red mixta que incorpora los canales dedicados actuales con el alquiler de servicios de conectividad con proveedores de servicios, con el fin de ampliar la cobertura y vincular los establecimientos públicos y empresas al presupuesto inteligente. También se consolidará el esquema de conectividad local con las entidades del CAD y el SuperCade, con la perspectiva de vinculación a la Red Distrital.

Se ha proyectado para el 2004 ampliar la cobertura del servicio telefónico y reducir los costos de administración y operación del sistema telefónico, a través del robustecimiento de los mecanismos de respaldo para garantizar la disponibilidad de la red y la implementación de un esquema de convergencia de voz, datos y videoconferencia sobre una misma red.

VII. IMPACTO DE LOS DESARROLLOS INFORMÁTICOS

El impacto de todos los desarrollos de software y el crecimiento en infraestructura y comunicaciones puede verse comparativamente en relación al avance tecnológico producido en los últimos años. Con excepción de un sistema de impuestos primario, todos los flujos internos de información se realizaban manualmente; el plan estratégico de sistemas ha transformado esta situación.

Es una experiencia innovadora que demuestra la capacidad del Estado para proveer soluciones de alta complejidad a un bajo costo y con elevada calidad, lo que antes se consideraba un terreno sólo accesible a las multinacionales dedicadas al mercado informático.

Esta experiencia organizacional generó un crecimiento y liderazgo en la imagen institucional de la Secretaría, lo cual llevó a las diferentes entidades tanto del nivel Distrital como Nacional a una participación indirecta de este aprendizaje, implementando los diferentes módulos hacendarios en sus organizaciones como apoyo de su gestión. Por esta vía se han generado ahorros significativos, que superan los 14 mil millones de pesos, mediante la entrega de una copia del software en forma gratuita, disminuyendo los costos de adquisición y mantenimientos de soluciones.

Este proceso de transferencia tecnológica se ha formalizado a través de la celebración de convenios interinstitucionales, contando a la fecha con 30 Entidades y 120 aplicativos instalados, que cuentan con el soporte técnico y el know-how de la Secretaría de Hacienda. En este proceso se destacan los avances en su modernización tecnológica de entidades del orden nacional como la Comisión Nacional de Televisión y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - FONADE, entidades departamentales como la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias y entidades del nivel Distrital como el Instituto Distrital de Cultura y Turismo y el Departamento Administrativo del Medio Ambiente – DAMA.

FLUJOS Y RELACIONES DE INFORMACIÓN

ANEXO No. 1

