

Renta
Básica
BOGOTÁ

JÓVENES
A LA U

Memorias

2020-2023

Secretaría Distrital de Hacienda



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE
HACIENDA



Claudia López Hernández
ALCALDESA MAYOR DE BOGOTÁ

Juan Mauricio Ramírez Cortés
SECRETARIO DISTRITAL DE HACIENDA

· **Juan Carlos Thomas (2022-2023)**
· **José Alejandro Herrera (2020-2021)**
SUBSECRETARIO TÉCNICO

· **Yesid Parra Vera (2023)**
· **Martha Cecilia García**
Buitrago (2020-2023)
DIRECTOR(A) DISTRITAL DE PRESUPUESTO

Óscar Enrique Guzmán Silva
DIRECTOR DE ESTADÍSTICAS Y ESTUDIOS FISCALES

· **Pablo Verástegui Niño (2022-2023)**
· **Orlando Valbuena (2020-2022)**
DIRECTOR DE IMPUESTOS DE BOGOTÁ

· **John Sarmiento Santana (2022-2023)**
· **José Roberto Acosta (2020-2022)**
DIRECTOR DISTRITAL DE CRÉDITO PÚBLICO

Sandra Narváez Castillo
DIRECTORA DISTRITAL DE TESORERÍA

Marcela Hernández Romero
DIRECTORA DISTRITAL DE CONTABILIDAD

Kárem Liliana Conde Villegas
DIRECTORA DISTRITAL DE COBRO

Diana Blanco Garzón
SUBSECRETARIA GENERAL

Gerson Granados Villamil
DIRECTOR DE INFORMÁTICA
Y TECNOLOGÍA

Diego Chitiva Sánchez
DIRECTOR DE GESTIÓN
CORPORATIVA

Esperanza Cardona
Hernández
DIRECTORA JURÍDICA

Ricardo Nieto Rodríguez
SUBDIRECTOR DE
PROYECTOS ESPECIALES

Patricia Ochoa Restrepo
JEFE OFICINA DE ATENCIÓN
AL CIUDADANO

Julio Abril Tabares
JEFE OFICINA ASESORA
DE PLANEACIÓN

Eliana Castellanos
Díaz
JEFE OFICINA ASESORA
DE COMUNICACIONES

Paola Castillo Ariza
JEFE OFICINA DE ANÁLISIS
Y CONTROL DEL RIESGO

José Alberto
Salas Sánchez
JEFE OFICINA DE CONTROL
DISCIPLINARIO INTERNO

María Ximena
Sarmiento Jaramillo
JEFE OFICINA DE
CONTROL INTERNO

Créditos

**Secretaría Distrital de
Hacienda
Memorias
(2020-2023)**

**Coordinación de las
memorias y elaboración
de textos:**

Isabel Cristina Arroyo

Grupo asesor:

*Juan Mauricio
Ramírez, Óscar
Guzmán, Daniel
Felipe Rojas,
Eliana Castellanos
y Julio Abril*

Corrección de estilo:

*Luddy Camacho
Camacho*

Diseño y diagramación:

Linda Herrera

Participaron en la elaboración del contenido:

Capítulo 1. Respuesta a la pandemia:

*Óscar Guzmán, Daniel Felipe Rojas, Pedro
Hernández, Juliana Ramírez, Jorge Luis
Prieto, Martha García, Jimmy Alexis
Rodríguez, Pablo Verástegui, César
Figueroa y Andrea Paola García.*

Capítulo 2. Transferencias monetarias:

*Mauricio Sandino, Jennifer Schroeder,
Roberto Angulo y Andrea Paola García.*

Capítulo 3. Deuda pública:

*Juan Carlos Thomas, John
Sarmiento, Catalina Báteman,
Camilo Díaz y Jennifer Pabón.*

Capítulo 4. Calidad del gasto:

*Jorge Luis Prieto, Andrea Paola García,
Jennifer Pabón y Jairo Medina.*

Capítulo 5. Transformación tecnológica:

*Diana Blanco, Juan Carlos Thomas,
Pablo Verástegui, César Figueroa, Sandra
Narváez, Carolina Rozo, Lina María
Fierro, Astrid Fabiola Saldarriaga, Aleida
Fonseca, Gustavo Osorio, Andrés Casas.*

Contenido

Introducción



**Capítulo 1. La hacienda pública en tiempos de pandemia:
tomar decisiones para minimizar impactos**

Pág. 10



**Capítulo 2. Una incursión de emergencia en la política social:
de Bogotá Solidaria en Casa a Ingreso Mínimo Garantizado**

Pág. 38



**Capítulo 3. Crédito para construir la ciudad del futuro:
el endeudamiento como decisión estratégica**

Pág. 59



Capítulo 4. Hacia una gestión estratégica del gasto público

Pág 76



**Capítulo 5. Fortalecimiento digital de la gestión financiera
y tributaria de Bogotá**

Pág. 97

INTRODUCCIÓN

Entre 2020 y 2023, muchas cosas inusuales ocurrieron en Bogotá. La ciudad tuvo por primera vez una mujer elegida en las urnas como alcaldesa mayor. Durante los cuatro años de su mandato, le correspondió enfrentar situaciones tremendamente desafiantes que no se habían visto en varias generaciones: una pandemia, una caída abrupta de la producción como efecto inevitable de las medidas para controlar el contagio y más de un estallido social. Pero, en su período de gobierno ocurrió también una histórica inversión social, en infraestructura y en movilidad, que incluye la entrega de becas completas de acceso a educación superior a 40.000 jóvenes, 25 Manzanas del Cuidado para las mujeres y sus familias, 70 colegios para niños y niñas, ocho hospitales y 13 centros de salud, las líneas 1 y 2 del metro y un total de 146 nuevos kilómetros de infraestructura de transporte público, que contribuyeron de manera central a la recuperación del empleo y de la actividad económica en Bogotá a niveles superiores a los que estaban antes de la pandemia.

Al final de nuestra administración, la ciudad recibe como legado los resultados de esa inversión histórica, que ya es visible y que lo será aún más en la medida en que las obras concluyan y empiecen a funcionar y a servirles a los bogotanos y las bogotanas. Lo que probablemente no va a ser tan visible es la estrategia financiera y fiscal para hacer que todo esto sea posible: la financiación de presupuestos entre 2020 y 2023 por un valor cercano a los \$106 billones, el recaudo de \$43 billones en estos años, el trámite de los cupos de endeudamiento más grandes que ha tenido Bogotá, por un total de \$16 billones, la realización de operaciones de crédito público por valor de \$1,7 billones por año o el incremento en el recaudo de deudas tributarias con Bogotá, que pasó de \$227 mil millones en 2019 a \$847 mil millones en 2023. Todas estas son tareas misionales de la Secretaría Distrital de Hacienda que cumplimos durante estos años, además de impulsar otros temas estratégicos.

Con la elaboración y publicación de estas memorias, queremos compartir los aspectos más relevantes de la gestión hacendaria durante nuestra administración. En las siguientes páginas, presentamos no solo los resultados alcanzados, sino también el contexto, los porqués y los cómo de las decisiones que se tomaron. Esto con el fin de contribuir a una reflexión informada sobre los legados, los avances, las lecciones y los aprendizajes de dicha gestión.

Es inevitable que la recapitulación de esta historia empiece por recordar lo que vivimos durante la pandemia del COVID-19, que estalló cuando aún no habían pasado 100 días del inicio de la Administración. En el primer capítulo, explicamos en qué consistió la respuesta desde la Política Fiscal y Tributaria de la ciudad: cómo se financió la estrategia para dotar al sector de la salud de los recursos necesarios para atender la emergencia, qué se hizo para atenuar el impacto económico, así como para mitigar el hambre y la quiebra masiva, y qué medidas se tomaron para impulsar la reactivación desde una lógica de inversión pública contracíclica.

En el segundo capítulo, profundizamos en un aspecto particular de esa respuesta: el montaje de una plataforma de transferencias monetarias que, en el marco del programa Bogotá Solidaria en Casa, permitió realizar giros directos a los hogares pobres y vulnerables de la ciudad. Este mecanismo estaba poco desarrollado en Bogotá, por lo que cuando estalló la emergencia no había cómo transferir recursos monetarios a la mayoría de las personas que más necesitaban de estos apoyos. En medio de los confinamientos, se logró adelantar una estrategia masiva de identificación y bancarización de los potenciales beneficiarios, en la que la Secretaría de Hacienda cumplió un papel central. Gracias a ello, en menos de un año Bogotá Solidaria en Casa estaba realizando transferencias monetarias a más de 800.000 hogares, sumando recursos del Distrito y la Nación. Además de ser una evidencia de la capacidad de respuesta y adaptación de las entidades públicas a condiciones excepcionales, se trata de un ejemplo de la manera en que las situaciones de emergencia pueden propiciar o acelerar la adopción de políticas públicas innovadoras. Superados los confinamientos, Bogotá Solidaria en Casa dio paso a Ingreso Mínimo Garantizado, programa que en los cuatro años ha beneficiado a 1,2 millones de hogares y a cerca de 3 millones de personas.

Junto con la respuesta a la pandemia y las respuestas para mitigar su impacto social y económico, otro aspecto por el que esta administración será recordada es por la inversión histórica que ha realizado en infraestructura, tanto social como de movilidad, y por la implementación de programas como Jóvenes a la U, que ha entregado 40.000 becas de educación superior. Como lo explicamos en el tercer capítulo, a la Secretaría de Hacienda le correspondió garantizar la financiación de esas inversiones por medio de decisiones estratégicas para aumentar el endeudamiento de la ciudad, con el apoyo del Concejo de Bogotá, manteniendo su solidez fiscal y el respaldo de los mercados y las calificadoras de riesgo.

Queremos también destacar otros aspectos menos visibles del manejo de las finanzas públicas que consideramos legados importantes de nuestra gestión. En el cuarto capítulo, nos referimos a los avances que se alcanzaron en la implementación de una nueva visión de la hacienda pública, enfocada en una gestión estratégica del gasto. Por medio de instrumentos como “trazadores” presupuestales, evaluación de políticas públicas y herramientas para vincular la ejecución presupuestal con los resultados, se busca que no solo se sepa cuánto gasta cada agencia pública, sino también en qué y para qué y, sobre todo, si ese gasto agrega valor para la sociedad y satisface necesidades de la población.

Finalmente, nos referimos a un proyecto de modernización tecnológica que se convirtió en uno de los mayores retos para la gestión financiera y tributaria, no solo de la Entidad sino de todo el Distrito. Nos correspondió darle continuidad al proyecto de BogData, iniciado por la Administración anterior, con el fin de migrar todos los procesos a cargo de la Secretaría Distrital de Hacienda a una nueva plataforma basada en tecnología SAP. Hoy Bogotá cuenta con un sistema seguro, con tecnología de punta y gran capacidad de procesamiento de la información, para apoyar desde el recaudo de impuestos hasta el trámite y la realización de los pagos con los que se ejecuta el presupuesto de la ciudad. Pero su implementación, que aún no ha concluido, deja también lecciones importantes sobre la gestión de los cambios tecnológicos a gran escala dentro de la administración pública y en procesos que involucran la interacción entre varias entidades y con la ciudadanía.

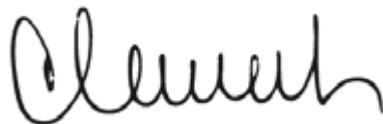
El balance de la gestión hacendaria en los cuatro años de esta administración deja muchas lecciones aprendidas, dentro de las cuáles destacamos dos:

En primer lugar, estos años mostraron que una ciudad como Bogotá puede llevar a cabo una estrategia de inversión contracíclica efectiva y fiscalmente responsable. Esto es posible gracias a la solidez histórica de las finanzas distritales que le permiten tener un margen importante de acceso a recursos de endeudamiento en situaciones de crisis, como la que vivimos como resultado de la pandemia, o para acometer inversiones estratégicas que generen transformaciones sociales y urbanas inaplazables.

La segunda lección es la importancia de la coordinación, de la articulación de esfuerzos entre los diferentes niveles de la gestión pública y con el sector privado, para lograr metas comunes que beneficien a la población y fortalezcan el tejido productivo y empresarial de la ciudad. Sin coordinación

no habría sido posible enfrentar la pandemia ni impulsar la recuperación económica que logró Bogotá. Cabe resaltar, en este sentido, la importancia de articular esfuerzos entre el Gobierno distrital y el nacional, pese a diferencias de enfoques o de visiones de política. Dicha coordinación fue clave para lograr escalar en tiempo récord un programa como el de Ingreso Mínimo Garantizado, articulado con el programa de Ingreso Solidario del Gobierno nacional, o para llegar a concretar, también en tiempo récord, los estudios de factibilidad y un convenio de cofinanciación para la realización de un megaproyecto como la Segunda Línea del Metro de Bogotá, que mejorará sin duda alguna las condiciones de equidad y de productividad de la ciudad.

Estamos seguros de que lo logramos y de que, en los años que siguen, miraremos la ciudad y veremos nuestra huella de una manera positiva, con la seguridad de haber contribuido a hacer de Bogotá una ciudad más incluyente, más diversa y productiva.



Alcaldesa Mayor de Bogotá

Secretario Distrital de Hacienda

AGRADECIMIENTOS



Los resultados y logros de la gestión hacendaria en esta administración no habrían sido posibles sin el compromiso, la dedicación y el profesionalismo de las personas que me acompañaron en la Secretaría de Hacienda. Tuve la fortuna de contar, durante estos cuatro años, con un equipo humano comprometido y de una gran experiencia y conocimiento, y con un equipo directivo y asesor realmente excepcional, que supo responder a los grandes retos de la gestión hacendaria. A todos ellos, mi más profundo agradecimiento. También agradezco a mis colegas de gabinete, con quienes conformamos un equipo de excelencia, que fueron pacientes frente a los cambios tecnológicos implementados en la Secretaría Distrital de Hacienda y supieron entender los rigores de la restricción presupuestaria. Y, por supuesto, un infinito agradecimiento a la alcaldesa Claudia López, quien me abrió las puertas para formar parte de su equipo y trabajar a su lado en estos tiempos excepcionales.

Un agradecimiento especial a Isabel Arroyo, quien contribuyó de manera central a la redacción de esta historia hacendaria, con creatividad y claridad.

Juan Mauricio Ramírez

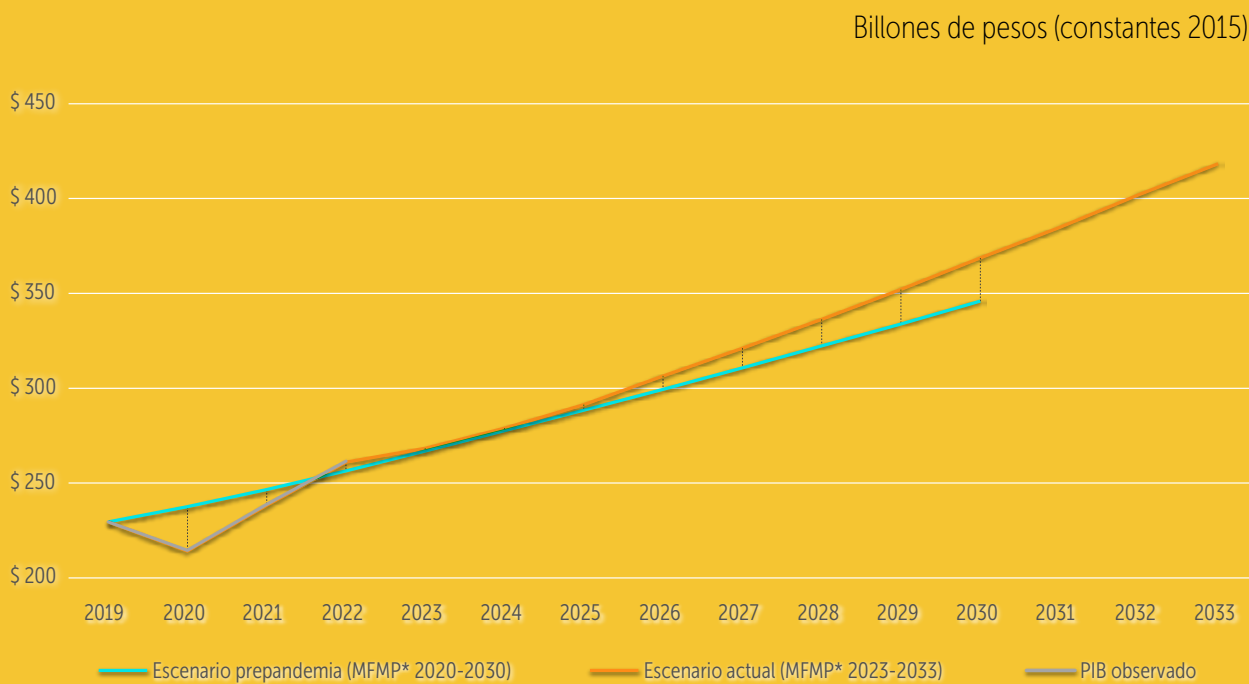
Secretario de Hacienda



Capítulo 1. La hacienda pública en tiempos de pandemia: tomar decisiones para minimizar impactos

Al iniciar el cuatrienio, se proyectaba una trayectoria paulatina de aceleración del crecimiento de la economía de la ciudad. El fuerte choque económico de la pandemia generó, en cambio, una abrupta caída del Producto Interno Bruto. Sin embargo, las medidas que se tomaron y las inversiones estratégicas implementadas por esta administración contribuyeron a recuperar en poco tiempo la senda de crecimiento e incluso a superar los niveles del PIB proyectados para el mediano plazo.

Gráfico 1. Trayectoria observada del PIB vs. trayectoria proyectada antes de la pandemia



***MFMP:** Marco Fiscal de Mediano Plazo

Cálculos: Secretaría Distrital de Hacienda, Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.



Cada vez que empieza un período de gobierno, la labor de las entidades públicas debe ajustarse a un nuevo horizonte de expectativas, promesas y desafíos para los siguientes cuatro años. En términos fiscales y presupuestales, ese proceso de ajuste sigue una serie de normas y reglas preestablecidas. Las entidades territoriales están obligadas por ley a elaborar un plan de desarrollo y presentarlo para su aprobación a las instancias correspondientes, antes de que se cumplan los primeros cuatro meses de mandato del nuevo o la nueva gobernante. Dicho plan debe definir la magnitud y distribución de las inversiones que se van a realizar a lo largo de la administración, así como las fuentes de recursos para su financiación, a fin de que los propósitos y las promesas por las que la ciudadanía votó se traduzcan en programas, proyectos, objetivos y metas, con costos y financiación concretos.

El primero de enero de 2020, Claudia López, la primera mujer elegida alcaldesa de Bogotá, empezó su mandato desde el parque metropolitano Simón Bolívar, con un discurso optimista y esperanzador que daba ya algunas pautas sobre la dimensión de los recursos que el sector Hacienda iba a tener el reto de gestionar y administrar en los próximos años. Mientras eso ocurría en la capital de Colombia, la Organización Mundial de la Salud realizaba una videoconferencia con autoridades chinas acerca de un preocupante brote que había obligado a clausurar el mercado de la ciudad de Wuhan¹. Pasarían varias semanas antes de que palabras como coronavirus, COVID-19, curva epidemiológica, pandemia, distanciamiento social y cuarentenas empezaran a irrumpir en las noticias y las conversaciones de todo el mundo.

En el aire despejado del año nuevo bogotano resonaban, en cambio, frases que nombraban propósitos concretos y ambiciosos: líneas de metro, cables, el regiotram, el corredor verde, más de 20.000 cupos gratuitos en educación superior y el Sistema Distrital de Cuidado. El discurso de la nueva alcaldesa era más que una enumeración de las grandes obras y los programas que planeaba ejecutar o impulsar durante su administración: sus palabras intentaban, sobre todo, evocar lo que percibía como un momento de ilusión colectiva y de demandas de cambio expresadas en las elecciones locales y por la juventud que se había tomado las calles durante el paro nacional de finales de 2019.

Dos meses y 10 días después, la misma alcaldesa apareció en los medios con un chaleco azul de la Secretaría de Salud para declarar a la ciudad en emer-

¹ *BBC News, Coronavirus: los 5 días que marcaron el destino de la pandemia en el mundo.*

<https://www.bbc.com/mundo/noticias-5580646>.

https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Cronolog%C3%ADa_de_la_pandemia_de_COVID-19



gencia amarilla por la alarma del contagio del COVID-19. Fue la primera de una serie de medidas que tomaron tanto las autoridades locales como nacionales para responder a lo que, desde el 11 de marzo, era ya oficialmente una pandemia. El 19 de marzo, la Alcaldía decretó lo que llamó un “simulacro por la vida”; un ensayo de cuarentena o confinamiento general que iba del viernes al lunes festivo. Antes de que finalizara el puente, el Gobierno nacional declaró formalmente una cuarentena nacional, programada inicialmente hasta el 13 de abril, pero que, ante la evolución de la



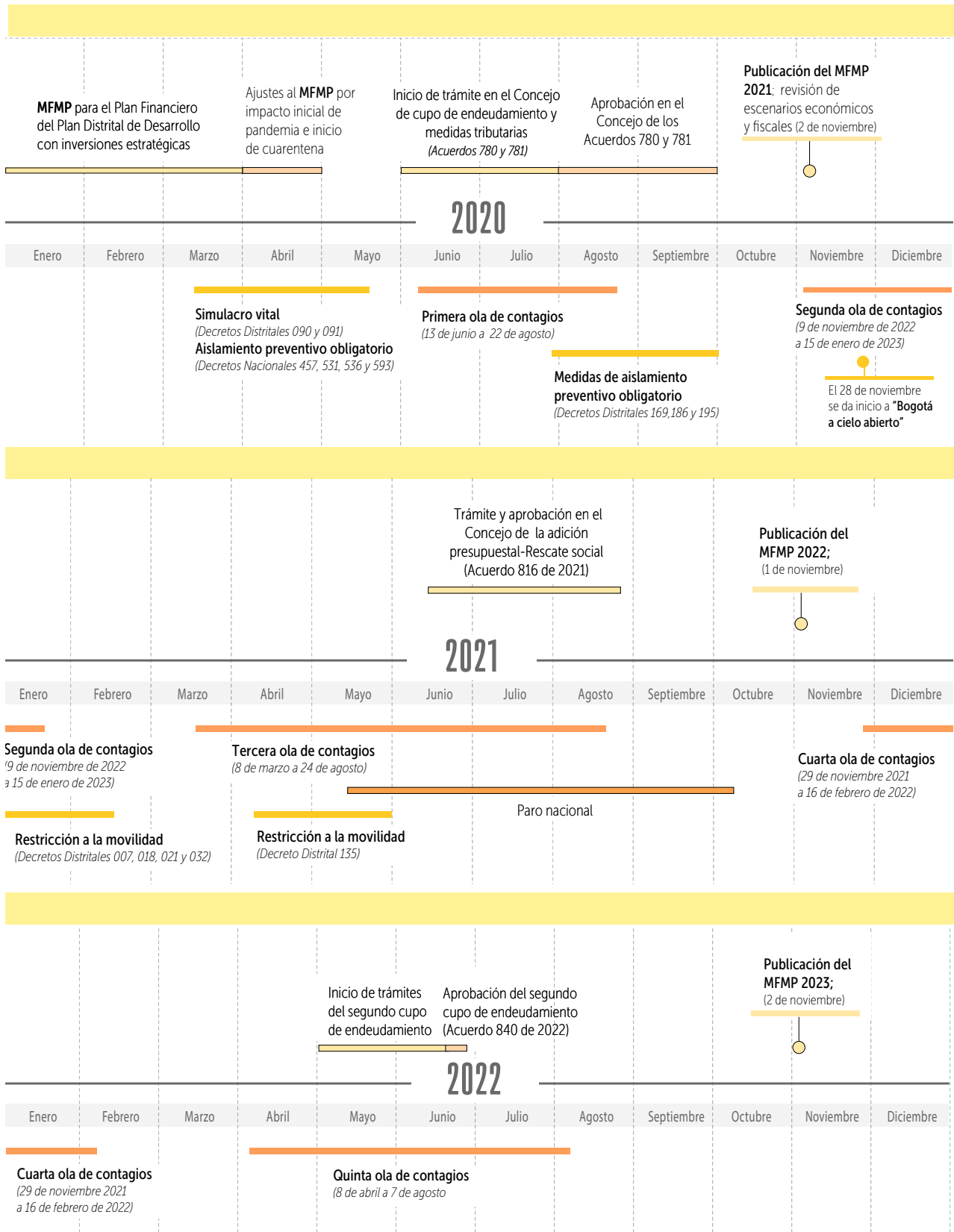
situación epidemiológica, tendría varias prórrogas. Los confinamientos totales o parciales y las distintas modalidades de cierres y aperturas se convertirían, durante un año largo, en la cotidianidad de los habitantes de Bogotá, de Colombia y de gran parte del mundo. El proceso de planeación y ejecución de las finanzas públicas de la ciudad fue uno de los muchos frentes que tuvieron que abordarse de manera inmediata para encontrar formas de adaptarse a la nueva situación.

Durante esos primeros dos meses de gobierno, el trabajo del secretario de Hacienda y de su equipo se había concentrado en la preparación del pro-

yecto del plan de desarrollo, en especial, en la revisión de su estrategia de financiación. Sin embargo, no era claro si esa estrategia iba a mantener su vigencia frente a los retos y las difíciles disyuntivas que emergieron con la pandemia. La urgencia de responder a la ilusión y a los anhelos de cambio de la ciudadanía corría el riesgo de ser remplazada por la incertidumbre ante un escenario cuya evolución era difícil de predecir.



Cronología de la crisis y de la respuesta desde la Secretaría de Hacienda



*MFMP: Marco Fiscal de Mediano Plazo



Las perspectivas de crecimiento anteriores a la pandemia

La normativa nacional hace énfasis en la necesidad de que los planes de desarrollo partan de considerar la situación fiscal, en especial desde los ajustes legislativos que se introdujeron como respuesta a la crisis económica y fiscal de finales del siglo pasado. En particular, la Ley 819 de 2003 establece la obligación, tanto para los gobiernos nacionales como territoriales, de ceñirse a un marco fiscal de mediano plazo (MFMP) definido anualmente por la misma entidad, en el que esta debe establecer, con un horizonte a 10 años, sus perspectivas y metas en términos de ingresos, gastos y deuda.

Para las entidades territoriales, el marco fiscal de mediano plazo es un documento que debe acompañar la presentación del proyecto de presupuesto a las respectivas asambleas o concejos². Por la manera en que funcionan los tiempos presupuestales, cuando un gobierno se posesiona, el marco fiscal y el presupuesto que están vigentes son los que definió y aprobó el gobierno anterior. La preparación del plan de desarrollo –así como del correspondiente plan de inversiones y de su estrategia de financiación– debe pasar por un proceso de armonización entre las prioridades y políticas de la anterior administración y las del actual gobierno.

En esa lógica, el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020-2030 había sido elaborado en 2019 por el equipo económico del exalcalde Enrique Peñalosa. Más allá de diferencias o similitudes entre las visiones macroeconómicas de las dos administraciones, ese documento nos permite recordar cómo eran las perspectivas de crecimiento de la economía bogotana para el cuatrienio 2020-2023, antes de que la pandemia desbaratara cualquier previsión.

La actividad económica del país y de la ciudad estaba por entonces en un repunte que, según los autores del documento, “la encaminaría de una manera paulatina a su tasa de crecimiento potencial”. El fin del boom de precios de las materias primas había llevado, entre 2015 y 2017, a una desaceleración de la economía nacional que apenas se estaba comenzando a revertir. Después de dos años de estar creciendo a tasas de alrededor del 2%, en 2018, el PIB de Bogotá se había incrementado, según los datos preliminares, en un 3%, y se esperaba un resultado similar en 2019 (las cifras definitivas estuvieron un poco por encima).

² El artículo 5.º de la Ley 819 de 2003 señalaba que para las entidades territoriales la presentación de dicho documento se hacía “a título informativo”. Esta expresión, sin embargo, fue eliminada recientemente por el artículo 323 de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. De esta manera, se le dio un carácter más formal a la presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo.



El desempleo, entretanto, estaba aumentando levemente, lo que evidenciaba que los efectos en el crecimiento y el empleo no son siempre simétricos en el comportamiento de la economía. Tampoco se podía decir que el frente externo luciera tranquilo, dadas las incertidumbres asociadas al Brexit y a la posibilidad de una guerra comercial entre los Estados Unidos y China, como principales amenazas. Sin embargo, decía el documento, “si los riesgos del entorno internacional no se materializan, las perspectivas de crecimiento de la ciudad son buenas tanto en el corto como en el mediano plazo, gracias a la alta confianza de los empresarios, la expansión del crédito, la ejecución de las obras de infraestructura programadas por la administración saliente y la fase de expansión en la que se encuentra la economía nacional”.

Con respecto al PIB de Bogotá, el documento estimaba lo siguiente: “Se mantendrá en una trayectoria de aceleración que lo llevará en el mediano plazo hacia su tasa potencial –estimada en 3,7% promedio anual en la próxima década–”. Hacia el futuro, los cálculos proyectaban una trayectoria de crecimiento moderado del “PIB potencial” y un escenario un poco más optimista que incluía los efectos de las inversiones previstas, particularmente en obras públicas. En el mediano plazo, los dos confluían, pero dentro de las perspectivas del cuatrienio 2020-2023 se esperaba que el “PIB con inversiones” fuera incrementando paulatinamente las diferencias con el “PIB potencial base”, hasta alcanzar en el 2023 una tasa de crecimiento del 4,1%.

Si bien el marco fiscal trazado el año anterior no era inamovible para el nuevo gobierno, sí era un importante punto de partida para sus proyecciones. Sin embargo, con la irrupción de la pandemia y de las medidas de distanciamiento social y confinamiento, se requería mucho más que un simple ajuste. Los impactos inmediatos en la actividad productiva y la preocupación por los efectos en el empleo, la pobreza y otras variables sociales obligaban a modificar sustancialmente las proyecciones económicas y la programación de la política fiscal de la ciudad. El problema es que se trataba de una situación de pandemia que no se presentaba hacía más de 100 años, por lo que los retos para cuantificar sus efectos tanto en el corto como en el mediano plazo eran enormes, en especial en esos primeros días, cuando había una gran incertidumbre acerca de la evolución y la duración de la pandemia, así como sobre qué tan prolongadas iban a ser las medidas de confinamiento. Lo único claro al inicio de la pandemia era que, por su magnitud y naturaleza, se trataba de una crisis muy distinta a las del pasado reciente o a las potenciales amenazas que se mencionaban en el documento del marco fiscal del año anterior.



Fue un momento crítico y desafiante para las decisiones de política pública, más aún cuando todos los días llegaban noticias de muertes masivas en ciudades de Europa y Estados Unidos que generaban enorme preocupación entre la población local y entre los funcionarios de la Administración.

En cuanto a los efectos en la economía, no se tenían aún estimaciones nacionales. Los pronunciamientos oficiales de las autoridades económicas eran cautelosos y los pocos pronósticos de analistas internacionales que se conocían eran bastante pesimistas. Se sabía que el confinamiento obligatorio iba a representar una fuerte caída del PIB, del empleo y de los ingresos tributarios en 2020, aunque la magnitud de su impacto dependía de qué tanto se prolongara. Al mismo tiempo, al no originarse en desajustes macroeconómicos estructurales, la teoría indicaba que debía comportarse como un choque de carácter temporal, frente al cual debía diseñarse una política contracíclica que mitigara el impacto negativo de las restricciones y mantuviera la capacidad de la economía de recuperarse una vez se superara la pandemia.

El reto era impedir que se cristalizara el escenario más sombrío pronosticado por varios expertos y analistas que consideraban que tanto el contagio como las medidas para contenerlo podían generar daños permanentes en el tejido productivo y en la sociedad, que, a su vez, impactarían su capacidad de generar riqueza y empleo en el mediano plazo.

Un esfuerzo interinstitucional y con perspectiva de género

La respuesta a la pandemia requirió un trabajo estrecho y permanente entre distintas entidades. En lo que se refiere a la estrategia de mitigación de la emergencia y de reactivación económica, ese trabajo tuvo como espacio de articulación el Comité Interinstitucional del Sistema Distrital para la Mitigación y la Reactivación Económica de Bogotá, creado desde los primeros decretos de emergencia y formalizado en el acuerdo del Concejo que aprobó el Plan Distrital de Desarrollo (artículo 27 del Acuerdo 761 de 2020). Además de la Secretaría de Hacienda, forman parte del comité las secretarías de Desarrollo Económico, Planeación y Movilidad, la secretaría privada de la Alcaldía e Invest in Bogotá y en él participan como invitados permanentes las secretarías de la Mujer, de Cultura y de Gobierno.

Durante 2020, este espacio fue crucial para coordinar las estrategias graduales de apertura y la definición de “turnos de actividad”, a fin de evitar aglomeraciones en el transporte público (por eso la participación de la Secretaría de Movilidad). Así mismo, se trabajó en la definición de lineamientos generales para orientar las estrategias de reactivación y se creó un comité local para coordinar la ejecución de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local que, por medio del Decreto 113 de abril de 2020, se asignaron con ese propósito a las localidades.

En 2021 y 2022, el trabajo del Comité Interinstitucional se enfocó en el diseño de programas de apoyo al empleo, al emprendimiento y al sector productivo, a fin de complementar la oferta existente, en especial en lo que se refiere a estrategias para llegar de manera más efectiva a los jóvenes, las mujeres y otras poblaciones vulnerables, ante los efectos negativos generados por la pandemia. Con este objetivo, se creó el programa Empleo Joven (Decreto 238 de junio de 2021) y se instaló una mesa de género para la reactivación encabezada por la Secretaría de la Mujer.

La incorporación de una perspectiva de género a la estrategia de reactivación responde, ante todo, a las prioridades definidas por la alcaldesa mayor. Al mismo tiempo, señala el reconocimiento y la preocupación por los impactos más severos que tuvo la pandemia en el empleo de las mujeres, al haber afectado más a trabajos “feminizados”, como los servicios de cuidado remunerado, y al evidenciar que las mujeres perdieron sus trabajos remunerados y tuvieron que ocuparse del trabajo de cuidado no remunerado en sus hogares, en un contexto en el cual los espacios de cuidado infantil y los colegios no podían funcionar presencialmente.

Según los cálculos realizados en el marco del comité, para abril de 2021, las mujeres habían perdido un 17% de sus empleos, frente a un 10% de los hombres, con lo que se profundizó la brecha que ya existía antes de la pandemia. Adicionalmente, la estrategia de choque contracíclico que estaba siguiendo la Administración iba a dinamizar, sobre todo, sectores como la construcción, en los que tradicionalmente ha habido una participación pequeña de las mujeres. Por esto fue crucial incorporar a la estrategia de reactivación un componente activo de promoción del empleo y del emprendimiento de las mujeres, que se complementó con la implementación del Sistema Distrital del Cuidado. Vale la pena anotar que los programas de apoyo a los emprendimientos y al empleo, con énfasis en mujeres, jóvenes y poblaciones vulnerables, han tenido continuidad más allá de la respuesta a la pandemia. Esto se ha articulado también con el trazador presupuestal de igualdad y equidad de género al que nos referiremos en el capítulo 4.



Una respuesta en tres tiempos

Para recapitular la historia de lo que ocurrió con la política hacendaria de Bogotá durante la pandemia, es útil dividir la respuesta a la crisis económica en tres momentos distintos que implicaron retos particulares en la gestión de las finanzas distritales.

El primer momento, al que podemos llamar de mitigación, inició con la declaración de la emergencia y cubrió gran parte de 2020. En esa etapa, ni siquiera tenía sentido hablar de impulsar el crecimiento de la economía porque, ante la prioridad de salvar vidas, la intervención estatal lo que hizo fue detener abruptamente buena parte de la actividad económica, en particular aquella que generaba aglomeraciones de personas que aumentaban la posibilidad de transmisión del virus. La preocupación principal era dotar al sector de la salud de los recursos necesarios para atender la emergencia y garantizar que las familias y el tejido productivo tuvieran el soporte económico suficiente para sobrevivir a las fuertes medidas de control del contagio, lo cual se debía hacer de manera coordinada con el Gobierno nacional, en medio de una gran incertidumbre sobre la efectividad, la duración y los impactos a mediano plazo de ese tipo de medidas.

Las medidas de confinamiento fueron especialmente estrictas en el segundo trimestre de 2020. Luego, poco a poco, se irían flexibilizando para permitir la reapertura de algunas actividades y mitigar el impacto en la producción y el consumo. En cualquier caso, la contención del contagio seguiría siendo la prioridad a lo largo de ese año. Este primer momento coincidió además con la presentación y aprobación del Plan Distrital de Desarrollo, proceso que obligó a la Administración distrital a presentar y sustentar sus previsiones sobre el desempeño en el futuro inmediato de la economía y las finanzas de la ciudad.

La segunda etapa, que alcanza a traslaparse con la anterior, corresponde a la fase inicial de la reactivación económica, que se empezó a incentivar de forma gradual en el último trimestre de 2020, tras el final del primer pico de contagio. Si bien lejos se estaba de superar la pandemia (de hecho, vendrían los dos picos más fuertes), ya se conocía mejor el comportamiento del virus y había bases más sólidas para tomar decisiones. Adicionalmente, las pruebas clínicas de las vacunas estaban empezando a evidenciar su efectividad, por lo que ya se avizoraba una salida. Al mismo tiempo, se estaba agotando la viabilidad económica y social de las restricciones a la movilidad y a la interacción presencial.



Sin descuidar la protección de la salud, se dio paso a medidas que permitieran la reapertura de las actividades productivas e impulsaran la recuperación económica, con énfasis en la inversión pública contracíclica, el impulso al empleo –en especial de mujeres y jóvenes– y el apoyo a los sectores más afectados por la crisis. El sector Hacienda cumplió un rol fundamental en esta fase por medio de la elaboración y el trámite en el Concejo de tres proyectos de acuerdo que sustentaron la estrategia fiscal y financiera para la mitigación de la emergencia y la reactivación económica de la ciudad. El primero de ellos fue el que aprobó el Plan Distrital de Desarrollo 2020-2023 (Acuerdo 761 de 2020). Adicionalmente, ese mismo año se logró la aprobación de un importante cupo de endeudamiento y de una serie de alivios y medidas tributarias (Acuerdos 780 y 781 de 2020).

Por último, a partir del segundo semestre de 2021, ya con gran parte de la población vacunada, se retomó plenamente la actividad económica y se comenzó a apreciar el efecto de las medidas contracíclicas. En este segundo semestre, también se presentó al Concejo una adición presupuestal por \$1,68 billones para financiar lo que se denominó “el rescate social y económico” de la ciudad, la cual fue aprobada mediante el Acuerdo 816 de 2021. Para 2022, las mediciones del PIB evidenciaron con claridad el impacto de la inversión pública y las medidas de reactivación en la dinámica del crecimiento de la ciudad.

Las medidas tributarias

Reconociendo el impacto de la emergencia sobre el ingreso de los hogares y de las empresas de la ciudad, la Administración respondió también con medidas que buscaban alivios para los contribuyentes.

- *Medidas inmediatas. La declaración de la emergencia fue posterior a la causación de impuestos como el Predial, por lo que no se pudieron establecer exenciones o rebajas en la tarifa para el año 2020, por tanto, los alivios a los contribuyentes se realizaron mediante la ampliación de los plazos y la opción de pagar en cuotas el Predial y el impuesto de Vehículos. Las fechas de vencimiento del pago con descuento del 10% de estos impuestos se pospusieron del primero al segundo semestre del año. Así, se amplió cuatro meses el plazo para el Predial y dos meses para el de Vehículos. También se aplazaron las fechas de vencimiento para la presentación de las declaraciones bimestrales del impuesto de Industria y Comercio (ICA).*

- *Trámite ante el Concejo del Acuerdo 780 de 2020, que incluyó:*
 - *Congelamiento del impuesto Predial para el año gravable 2021 y exenciones para predios donde funcionaban jardines y colegios.*
 - *Posibilidad del pago por cuotas del impuesto Predial. Se implementa de modo permanente a partir del 2021.*
 - *Descuentos en el impuesto de Industria y Comercio (ICA) para quienes hubieran registrado reducciones en los ingresos gravables 2020, con respecto a los ingresos gravables 2019. El descuento solo se aplicó en el año gravable 2021.*
 - *A partir del año gravable 2022 y de forma gradual hasta el año 2024, incrementos en la tarifa del ICA a las actividades que presentaron una actividad favorable ante los impactos de la pandemia: fabricación de productos farmacéuticos y químicos de uso médico, consultorías profesionales, construcción de obras civiles y consultorías para la construcción, actividades de telecomunicaciones y actividades financieras.*
 - *Adopción en el Distrito Capital del Régimen Simple de Tributación (SIMPLE), al que se le aplica una tarifa única del impuesto de Industria y Comercio (ICA).*
 - *Un paquete de incentivos a la formalización de las microempresas, incluyendo tarifas progresivas en el cobro del ICA y descuentos por el registro o renovación de la matrícula mercantil.*

La atención de la emergencia

La etapa de mitigación fue a la vez la de mayor incertidumbre y la que requirió más capacidad de respuesta y toma rápida de decisiones, pues la emergencia no daba espera. La incertidumbre tenía además un carácter global y permeaba por igual las recomendaciones de centros de pensamiento, instituciones multilaterales, expertos y analistas. El lenguaje y conocimiento epidemiológico dominaba por entonces los debates públicos y las decisiones de política. El análisis económico buscaba la forma de incorporar a sus modelos el nuevo imperativo de “aplanar la curva del contagio” para encontrar difíciles equilibrios entre cuidar la salud y mantener a flote la economía. Se trataba, en palabras de Pierre-Oliver Gourichas, profesor de economía de Berkeley y Princeton, de encontrar la manera de aplanar dos curvas al mismo tiempo: la del contagio y la de la recesión económica³.

.....
³ Pierre-Oliver Gourichas, marzo de 2020, <https://clausen.berkeley.edu/flattening-the-pandemic-and-recession-curves/>



En cualquier caso, la emergencia iba a poner a prueba la capacidad de los gobiernos de movilizar en poco tiempo una gran cantidad de recursos. La expectativa mundial frente al papel de la política fiscal en la respuesta a la pandemia la resume bien el título de un texto publicado el 30 de marzo de 2020 por Oliver Blanchard: “*Whatever it takes*”, que podríamos traducir como “Hay que hacer lo que toque”. Las breves reflexiones del reconocido profesor del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) intentaban dar algunas recomendaciones específicas sobre el camino por seguir. “Desde mi punto de vista, ‘*whatever it takes*’ significa: gastar lo que sea necesario para luchar contra el virus y evitar el hambre y la quiebra; estar listos y comprometidos a gastar más si la demanda no repunta, pero manteniendo abiertas las opciones, y, al menos para las economías avanzadas, no preocuparse porque aumente la deuda como resultado de lo anterior”⁴.

Estas recomendaciones coinciden en líneas generales con las prioridades que, frente a la pandemia, se había fijado la Administración de Bogotá, una ciudad con un PIB per cápita equivalente a un país de ingresos medios altos y con unas finanzas públicas robustas⁵. No hay que olvidar, sin embargo, que estamos hablando de una entidad subnacional en el contexto de un país en desarrollo; es decir, con recursos más escasos, con un rango de acción más limitado y con dificultad para aumentar la deuda más allá de cierto nivel. Por estas circunstancias y por la importancia económica de Bogotá, la coordinación y complementariedad con el Gobierno nacional iban a ser fundamentales para implementar una estrategia efectiva de mitigación del impacto de la emergencia y de reactivación económica y social.

Los decretos de emergencia económica expedidos por el Gobierno nacional al inicio de la pandemia permitieron la creación del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), el cual se financió, en parte, con recursos en calidad de préstamo a la Nación de las entidades territoriales, como los del Fondo de Ahorro y Estabilización del Sistema General de Regalías, y los del Fondo Nacional de Pensiones de Entidades Territoriales (FONPET). Por medio de estos recursos se impulsó la implementación de programas de apoyo a la actividad productiva y el empleo, así como líneas de crédito para empresas y el apoyo al sistema de transporte público de la ciudad, entre otras iniciativas. Igualmente, estos decretos permitieron la ampliación transitoria del indicador de sostenibilidad de la deuda territorial contemplado en la Ley 358

⁴ <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/whatever-it-takes-getting-specifics-fiscal-policy-fight-covid>

⁵ El PIB per cápita de la ciudad-región en 2021 fue de USD 10.144, cifra superior a los USD 6.158 de Colombia. <https://es.investinbogota.org/por-que-bogota/datos-generales-y-cifras-de-bogota/>



de 1997 (del 80% al 100% de la relación entre deuda e ingresos corrientes), lo que permitió una mayor capacidad de endeudamiento de los entes territoriales para 2020, aspecto que se estableció de manera permanente con la reforma tributaria del año 2021 (Ley 2155 de 2021). De la misma forma, las medidas de emergencia facilitaron, temporalmente, la transferencia del 100% de la sobretasa al ACPM a los departamentos y a Bogotá.

Las decisiones del Gobierno nacional fueron también fundamentales para contar con un marco normativo de emergencia que permitiera superar las inflexibilidades y los tiempos parsimoniosos de la administración pública. La emergencia económica y social nacional fue declarada el 17 de marzo por medio del Decreto 417 de 2020. Unos días después, mediante el Decreto Ley 461 de 2020, se autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes a reorientar rentas y reducir tarifas de impuestos territoriales, es decir, se les facultó para “realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar”, a fin de atender la emergencia. Sin esta medida, la reorientación de los recursos de un presupuesto anual ya aprobado es un trámite lento y difícil que requiere la presentación al Concejo de un proyecto de acuerdo.

Entre marzo y mayo de 2020, la Administración distrital expidió tres decretos reasignando recursos a la atención de la emergencia por un total de \$1,78 billones (**Tabla 1**). Además de la atención en salud, una parte importante de los recursos se dirigió a las transferencias monetarias a hogares y a los otros canales de Bogotá Solidaria en Casa, un programa de emergencia que se creó con el Decreto Distrital 095 del 25 de marzo de 2020, a fin de compensar la caída en los ingresos de las personas pobres y vulnerables por efecto de los confinamientos y de sostener su capacidad básica de consumo (ver Capítulo 2). También se les brindó apoyo económico a los hogares por medio de beneficios en las tarifas de servicios públicos y de subsidios de arriendo.



Tabla 1. Recursos de la emergencia 2020: a dónde se dirigieron

Acto administrativo	Concepto	Apropiación (millones de pesos)
Decreto 095 del 28 de marzo.	Secretaría de Integración Social - Bogotá Solidaria en Casa.	\$130.078
Decreto 113 del 15 de abril.	Bogotá Solidaria en Casa - Fondos de Desarrollo Local (FDL).	\$270.272
	Mitigación del impacto económico, el fomento y la reactivación económica de Bogotá, D.C. - Fondo de Desarrollo Local (FDL).	\$276.332
Decreto 130 del 30 de mayo.	Fondo de Estabilización Tarifaria (FET).	\$455.010
	Beneficios acueducto y alcantarillado.	\$42.500
	Beneficios energía.	\$32.775
	Beneficios gas.	\$11.200
	Beneficios aseo.	\$12.425
	Otras inversiones crisis COVID-19.	\$240.000
	Beneficios arriendo.	\$20.000
	Mejoramiento de barrios.	\$10.000
	Fortalecimiento de la empleabilidad -jóvenes - Secretaría de Educación del Distrito (SED).	\$40.000
	Apoyo a la mediana y pequeña empresa.	\$2.000
	Extensión Corferias (reposición).	\$210.000
	Acciones de seguridad (reposición).	\$20.000
	Sistema Bogotá Solidaria en Casa.	\$9.810
Total		\$1.782.402

Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda, Dirección Distrital de Presupuesto. Abril de 2023.

En cuanto al apoyo a las empresas, se redirigieron recursos de los Fondos de Desarrollo Local hacia proyectos de mitigación de emergencia y reactivación económica, en los que se priorizaron las microempresas y las pequeñas unidades productivas de las localidades. Este esfuerzo buscaba complementar instrumentos ofrecidos por el Gobierno nacional que beneficiaban, sobre todo, a empresas más consolidadas, como los subsidios del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) y las líneas o facilidades de crédito ofrecidas a través de Bancoldex y del Fondo Nacional de Garantía. Finalmente, fue necesario trasladar un monto importante de recursos al Fondo de Estabilización Tarifaria (FET) para asegurar que el sistema de transporte público de la ciudad pudiera continuar funcionando, pese a la reducción de la demanda por el confinamiento y a la restricción de 30% de ocupación de los buses para



evitar que se volviera un foco de contagio. Los gastos de emergencia en salud se cubrirían también con \$1,1 billones de endeudamiento que se incluyeron dentro del cupo de deuda adicional aprobado por el Acuerdo 781 de 2020.

Para poder realizar estas reasignaciones, se necesitaba ante todo identificar qué inversiones se podían aplazar o qué recursos se iban a dejar de utilizar por la misma situación de pandemia (**Tabla 2**). Muchos gastos de funcionamiento, por ejemplo, podían ahorrarse al no tener trabajo presencial en las oficinas. Otras reasignaciones reflejaban los cambios obligados en las modalidades de atención. En particular, los recursos para la ejecución de los distintos programas sociales del Distrito se pasaron al canal de transferencias monetarias de Bogotá Solidaria en Casa. Una parte importante de los recursos provino de los 20 Fondos de Desarrollo Local con los que cuenta la ciudad, un mecanismo de descentralización de la ejecución presupuestal al que en ese momento se dirigía el 10% de los ingresos de libre destinación del Distrito. En total, se reasignaron más de medio billón de pesos de estos fondos para entregar las ayudas de Bogotá Solidaria en Casa e implementar programas de mitigación del impacto de la emergencia y de reactivación económica en las 20 localidades de la ciudad (Decreto 113 de 2020).



En cuanto al presupuesto centralizado del Distrito, se reasignaron \$293 mil millones del presupuesto de varias entidades. A esto se le sumaron saldos por \$242,5 mil millones que habían quedado en la Secretaría de Hacienda luego del balance de tesorería al cierre del ejercicio fiscal de 2019. Adicionalmente, se sumaron recursos de destinación específica, como los provenientes de multas y sanciones, que aún no habían sido incorporados a los presupuestos de las respectivas entidades.



Fueron muy significativos también los recursos provenientes del sector ambiental. Del 1% del total de su inversión, que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) debe destinar a la protección de cuencas, según lo dispuesto por la Ley 99 de 1993, se redirigieron más de \$370 mil millones para atender la situación de emergencia (280 mil millones como reintegro y 90 mil millones que ya habían sido incorporados en el presupuesto del 2020). De igual forma, se reasignaron \$223 mil millones que estaban en el Fondo Distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático de Bogotá, D. C. (Fondiger), que la Administración anterior había destinado al proyecto Sendero Panorámico en los Cerros Orientales. Una inversión que la actual Alcaldía ya había decidido no hacer por no considerarla compatible con su visión de la política ambiental y de la protección de los ecosistemas de la ciudad.

Internamente, la reasignación de recursos representó un reto operativo para la Secretaría de Hacienda. Las entidades necesitaban poder disponer de esos recursos con el propósito de atender la emergencia, pero no se podían obviar los trámites presupuestales requeridos para su debida y efectiva ejecución. Se redujeron los tiempos de respuesta, pero no el cumplimiento de requisitos. Los procesos, que debieron surtirse desde la virtualidad, exigieron largas jornadas de trabajo y el rigor y compromiso de todo el equipo.

Reasignados los recursos disponibles, se debía prever qué iba a ocurrir con los ingresos tributarios y no tributarios del Gobierno distrital, dada la previsible caída en el PIB de la ciudad y las medidas fiscales que se tomaron para mitigar el impacto social y económico de la pandemia (Ver recuadro: Las medidas tributarias).

Históricamente, Bogotá ha sido modelo de cultura tributaria. El cumplimiento en el pago de los impuestos locales por parte de los contribuyentes ha sido un aporte fundamental a la solidez de las finanzas del Distrito y al desarrollo económico y social de la ciudad. Sin embargo, era previsible que la baja de ingresos por los efectos económicos de la pandemia se reflejara en una disminución del recaudo y, por lo tanto, de los recursos disponibles para dar respuesta a la pandemia y ejecutar del Plan Distrital de Desarrollo. Esto llevaría a pensar en otras fuentes de recursos, pero antes se requería contar, así fuera de manera preliminar y tentativa, con proyecciones del comportamiento que se podía esperar de la economía de la ciudad en el corto y el mediano plazo.



Tabla 2. Recursos de emergencia: de dónde salieron

Entidad	Detalle de los recursos	Valor (millones de pesos)
Fondos de Desarrollo Local (FDL).	Reasignación del presupuesto 2020 (Decreto 113 de abril de 2020).	\$546.600
Varias entidades - presupuesto anual.	Reasignaciones del presupuesto 2020.	\$293.008
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB).	Reintegro del 1% de ingresos corrientes para cuencas (Ley 99 de 1993).	\$282.000
Secretaría Distrital de Hacienda.	Saldos del balance de tesorería del ejercicio fiscal 2019.	\$242.500
Secretaría Distrital de Ambiente - Fondiger (Fondo Distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático de Bogotá, D. C.)	Reintegro recursos proyecto Sendero Panorámico.	\$223.000
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB).	1% de ingresos corrientes para cuencas (Ley99 de 1993). Apropriado en 2020.	\$90.078
Varias entidades - presupuesto anual.	Recursos de fuentes con destinaciones específicas que aún no habían sido incorporadas en 2020.	\$47.788
Secretaría Distrital de Movilidad.	Multas y derechos de tránsito no incorporados en la Secretaría Distrital de Movilidad.	\$40.000
Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP).	Recursos provenientes de sanciones.	\$12.425
Ministerio de Vivienda.	Transferencias Nación para beneficios arriendo.	\$5.000
TOTAL		\$1.782.398

Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda, Dirección Distrital de Presupuesto. Abril de 2023.



La apuesta contracíclica y la estrategia fiscal

La planeación fiscal y presupuestal para hacer frente a la pandemia exigía, como elemento central, estimar sus impactos sobre la actividad económica, el empleo, la pobreza y los ingresos fiscales. Para hacer estas estimaciones era necesario responder dos preguntas: ¿qué tan profunda y prolongada iba a ser la caída del PIB como resultado de la pandemia? y ¿qué tan rápida y de qué magnitud iba a ser la reactivación de la economía?

Sobre la primera pregunta, la Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales de la Secretaría Distrital de Hacienda estimó tres escenarios a partir de distintos supuestos sobre la duración de los confinamientos. Estos estimativos tuvieron en cuenta el nivel diferencial de restricciones y limitaciones que cada sector productivo enfrentaba dada la situación epidemiológica, las medidas diferenciadas por sectores y las características de cada actividad. Las estimaciones se iban verificando permanentemente con nueva información y con el impacto de las medidas de flexibilización que se fueron adoptando en algunos sectores.

Vale la pena recapitular las previsiones que se hicieron en ese momento (mayo de 2020) y contrastarlas con el comportamiento observado, según los datos más actualizados con corte a junio de 2023⁶:

- En términos de la caída del PIB en 2020, la previsión más optimista era de -4,2% y la más pesimista, de -8%. De acuerdo con los datos publicados por el DANE de carácter provisional, la caída observada fue de -6,7%, menos fuerte que la registrada a nivel nacional, que fue de -7,3%. Esto a pesar de la estructura productiva de Bogotá, en la que predominan las actividades de servicios, que fueron las más afectadas por las restricciones.
- Se estimaba inicialmente que la contracción podía representar, en 2020, una disminución de 370.000 a 550.000 empleos y una tasa de desempleo entre 18% y 22%, frente al 10,9% promedio en 2019. En realidad, en el mes con mayor caída de ocupados (junio de 2020), se perdieron en Bogotá 998.000 empleos con relación al mismo mes del año anterior. Por las medidas tomadas para reactivar los diferentes sectores económicos, a partir de ese mes los empleos se fueron recuperando gradualmente. Diciembre de 2020 cerró con 311.000

⁶ La información de PIB y empleo son fuente DANE, cuentas departamentales (publicado: 30 mayo de 2023) y la Gran Encuesta Integrada de Hogares, respectivamente.



empleos menos, una reducción inferior a la registrada en abril. En cuanto a la tasa de desempleo, en el trimestre móvil mayo-julio llegó a 25,5% y cerró el año en 16,3% (trimestre móvil octubre-diciembre). El desempleo promedio para 2020 fue de 18,5%.

- Se preveía también que los ingresos fiscales de Bogotá caerían entre \$0,9 y \$1,5 billones frente a la meta de febrero de 2020 y que las presiones de gasto asociadas con la emergencia aumentarían alrededor de \$3,5 billones. Los cálculos expost indican que los ingresos cayeron cerca de \$1,4 billones.

En términos generales, se puede decir que las proyecciones sobre el impacto del choque estuvieron acertadas y dentro de los rangos estimados. Vale la pena señalar también que el choque negativo más fuerte se concentró en el segundo trimestre de 2020 y que de ahí en adelante empezó una paulatina recuperación, pese a que se siguieron presentando cierres y restricciones.

Las estimaciones sobre la reactivación se concentraron en todo caso en lo que ocurriría del 2021 en adelante. Frente a ello, las previsiones se debatían entre dos visiones, a las que se les dio el nombre de recuperación en forma de V o en forma de U. La primera de ellas suponía una caída muy fuerte del PIB, seguida por un rebote igualmente fuerte que permitía retornar rápidamente a los niveles de actividad económica anteriores a la pandemia. En cambio, se hablaba de recuperación en forma de U cuando se proyectaba un estancamiento más prolongado después de la caída y un retorno más lento a los niveles anteriores a la crisis⁷. Esta visión moderadamente pesimista (había una más lúgubre, la recuperación en L, que ni siquiera avizoraba una recuperación del PIB en el corto plazo) tendía a dominar los debates y a considerarse como la sabiduría convencional o, por lo menos, como la postura más prudente⁸.

Si bien se mantuvo dentro de un escenario conservador, la Administración distrital se alejó de las visiones más pesimistas y, en el Plan Distrital de Desarrollo, pronosticó un crecimiento para el año 2021 entre el 5% y el 6,5% (**Gráfico 2**), considerando un efecto de impulso de la dinámica productiva basado en los pronósticos de crecimiento en el país y en la evolución del crecimiento mundial que, se esperaba, iba a favorecer la actividad productiva local. Las bases del Plan de Desarrollo citaban como referente las proyecciones del Fondo Monetario Internacional, que estimaban un crecimiento de 3,7% para Colombia, levemente por encima del proyectado para América Latina.

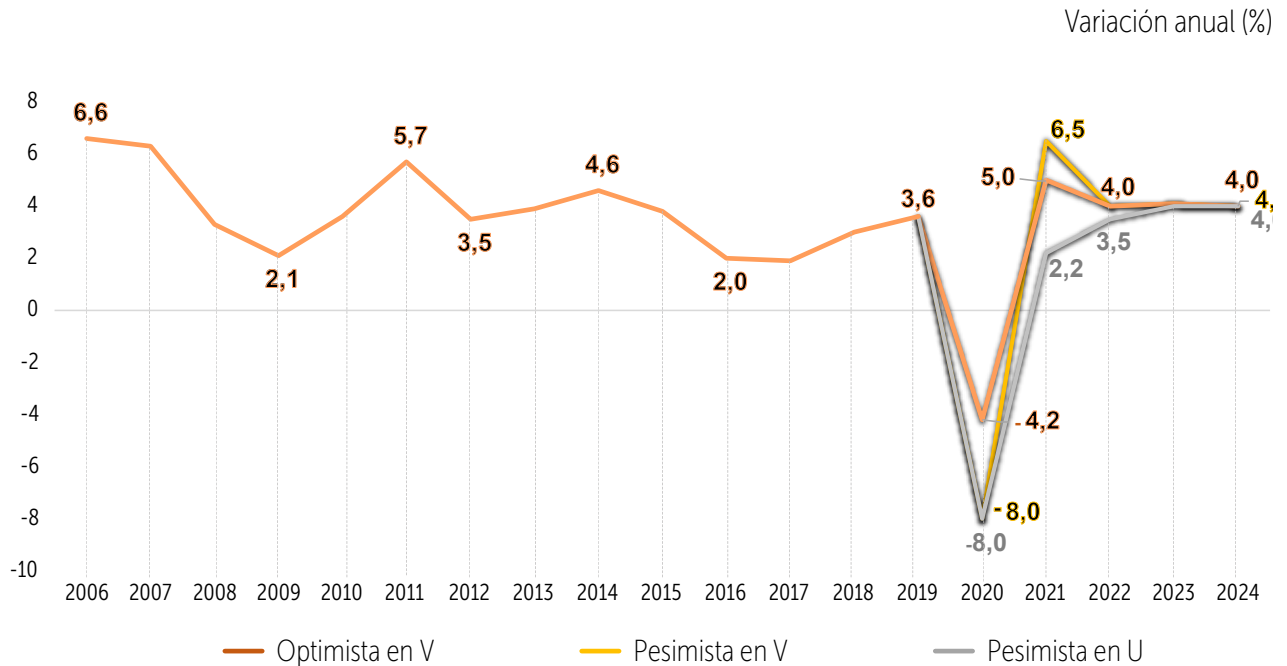
⁷ Richard Baldwin Beatrice Weder di Mauro, “Economics in the Time of COVID-19” (6 de marzo de 2020). https://cepr.org/publications/books-and-reports/economics-time-covid-19#392513_392549_388527.

⁸ Ver el cubrimiento de la prensa sobre el debate: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/03/17/economia/1584443617_796884.html.



Gráfico 2. Las perspectivas de crecimiento del PIB de Bogotá en 2020

En mayo de 2020, como parte de la presentación del Plan Distrital de Desarrollo, la Secretaría de Hacienda apostó por un escenario optimista de recuperación en V y no en U.



Fuente: presentación del secretario de Hacienda a Fedesarrollo sobre el Plan Distrital de Desarrollo, mayo 2020.

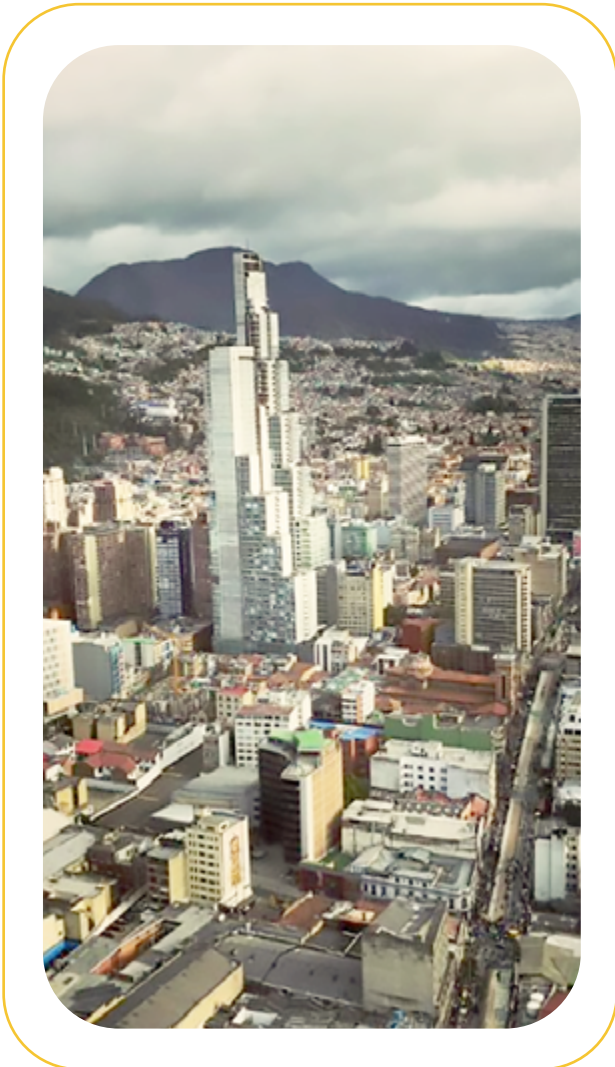
Pero no se trataba solo de cálculos macroeconómicos. Se reconocía también que la posibilidad de materializar una reactivación en V dependía de las medidas que se tomaran para minimizar la destrucción del ecosistema productivo, proteger los empleos y contrarrestar la caída de la demanda agregada. En los dos primeros aspectos, se consideraba crucial el papel del Gobierno nacional, desde donde se tenía la capacidad de implementar a gran escala intervenciones como subsidios al empleo, líneas especiales de crédito y otros apoyos económicos directos a las empresas.

Entre tanto, el Gobierno local tenía, sobre todo, un margen de acción relevante en el impulso a la reactivación de la demanda agregada por medio del gasto público en obras de infraestructura y en la mitigación de los impactos de la pandemia sobre la población más vulnerable, a través de programas sociales y de transferencias monetarias. Con ese fin, las inversiones del Plan



Distrital de Desarrollo se redirigieron hacia el impulso a la reactivación económica y la sostenibilidad del contrato social. Se planteó como una de las principales metas la generación de 500.000 empleos, durante los cuatro años, por medio de la ejecución de proyectos de infraestructura y de programas de impulso al empleo incluyente. Se reconoció, así mismo, que el impacto de la pandemia en la economía de la ciudad se iba a reflejar en un deterioro en los indicadores sociales, por lo que se requería de esfuerzos adicionales para contrarrestar ese efecto negativo.

Aquí es donde entra la apuesta contracíclica. Los efectos de la crisis del COVID-19 implicaban, como vimos, una reducción en los ingresos fiscales. En una coyuntura de reactivación tampoco parecía viable, ni aconsejable, aumentar en el corto plazo la presión tributaria sobre los contribuyentes. Por lo tanto, para financiar un choque de inversión pública como el que se proponía había que acudir a recursos adicionales de crédito.



En el Plan Distrital de Desarrollo, esto se reflejó en un cambio en las fuentes de recursos programadas frente a las que se tenían antes de la pandemia (**Tabla 3**). Esto es consistente con los ejercicios de consolidación fiscal que recoge el documento del Marco Fiscal de Mediano Plazo que acompañó la presentación del Plan de Desarrollo y está acorde con los criterios de sostenibilidad y capacidad de pago de la deuda. Dichos ajustes, en todo caso, representaban una reducción en los recursos de inversión de libre destinación, con los que se financia la mayor parte del gasto social y del gasto de inversión diferente a formación de capital. Por esa razón, en la adición presupuestal de 2021 (conocida como “rescate social”) se debió argumentar ante el Concejo, a fin de que autorizara, el uso de recursos de endeudamiento para financiar una parte importante de dicho rescate, aun si dicha inversión no constituía formación de capital físico o humano.



Tabla 3. Ajustes en las fuentes de recursos

Frente a la financiación del Plan de Desarrollo Distrital 2020-2023, fue necesario un cambio en las fuentes de recursos con relación a las que se habían estimado en febrero de 2020, antes de la pandemia. La caída en los ingresos corrientes se compensó con ingresos de capital, que correspondían a \$3,9 billones de un mayor cupo de endeudamiento y a \$1,3 billones de transferencias de la Nación, a través del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME). Aunque los recursos totales para inversión aumentaron, el presupuesto disponible para inversión de libre destinación se redujo. Este faltante se compensaría en 2021 con la adición presupuestal conocida como “rescate social”

Variación ingresos estimados para el período 2020-2024 (millones de pesos)			
Concepto	Estimación inicial (feb. 2020)	Estimación con efecto COVID	Diferencia
Total ingresos	97.344.000	98.506.000	+1.161.000
Ingresos corrientes	59.217.000	54.799.000	-4.418.000
Transferencias	19.437.000	19.640.000	+204.000
Ingresos de capital	18.690.000	24.066.000	+5.375.000
Variación recursos disponibles para inversión PDD 2020-2024 (millones de pesos)			
Concepto	Proyección inicial (feb. 2020)	PDD definitivo	Diferencia
Total recursos disponibles	78.082.000	79.243.000	+1.161.000
Destinaciones específicas - sin SDH 02*	6.621.000	6.586.000	-36.000
Sistema General de Participación (SGP)** y otros Nación	17.786.000	19.127.000	+1.341.000
Transferencias -inversión indirecta SDH 02*	18.821.000	18.829.000	+7.000
Crédito	6.992.000	10.892.000	+3.900.000
Gestión de activos	2.0330.000	2.0030.000	0
Recursos de libre destinación para inversión	25.832.000	21.780.000	-4.052.000

Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda, Dirección Distrital de Presupuesto. Datos de mayo de 2020.

*SDH 02 es la unidad ejecutora 02 de la Secretaría Distrital de Hacienda por medio de la que se apropian recursos de transferencias y de otras fuentes con destinación específica para ejecución directa desde la entidad.

** No incluye recursos para agua potable y saneamiento básico (ASAP).



La principal materialización de la apuesta contracíclica fue la presentación de un proyecto de acuerdo aprobado en octubre de 2020 para solicitar un cupo de endeudamiento por \$10,8 billones, en línea con los requerimientos de financiación señalados en el Plan Distrital de Desarrollo. El cupo fue aprobado por el Concejo de manera simultánea, con un paquete de medidas tributarias encaminadas también a impulsar la reactivación (Acuerdos 780 y 781 de 2020), las cuales incluyeron pago del Predial por cuotas, descuentos en el ICA para el año 2021, incentivos a la formalización de las empresas y aumento progresivo en la tarifa del ICA durante los años 2021 a 2023 a los sectores que presentaron una dinámica favorable ante los impactos de la pandemia. De esta manera, la Administración pudo contar con los instrumentos requeridos para llevar adelante su visión de una política contracíclica.

En el capítulo 3 nos referiremos en detalle a las inversiones estratégicas que se financiaron con el cupo de \$10,8 billones y, en términos más generales, a la estrategia de endeudamiento que siguió esta administración. Aquí vale la pena resaltar el apoyo mayoritario que se logró de las diversas fuerzas políticas representadas en el Concejo para sacar adelante estas iniciativas, pese a las discusiones y a la incertidumbre sobre las proyecciones de crecimiento. Recordemos que en el momento en el cual se daba esta discusión aún se mantenían muchas de las medidas restrictivas que dificultaban el funcionamiento pleno de las actividades económicas de la ciudad.

Para varios cabildantes, un crecimiento por encima del 5% en 2021 era una perspectiva demasiado optimista que difícilmente se concretaría, por lo que les preocupaba que el Distrito estuviera subestimando los efectos de la pandemia y que pudiera comprometer la sostenibilidad de la deuda. La sostenibilidad fiscal en realidad no estaba comprometida, pero en caso de un crecimiento menor sí habría sido necesario realizar ajustes en las sendas de ingreso y de gastos del marco fiscal a fin de cumplir con los indicadores de endeudamiento establecidos por la Ley 358 de 1997. Por esta razón, la Secretaría Distrital de Hacienda también llevó a la discusión en el Concejo sus consideraciones y previsiones frente a escenarios más pesimistas, tanto de la magnitud de la caída en 2020 como de la reactivación en los siguientes años. Afortunadamente, estas previsiones pesimistas no se materializaron. Por el contrario, el PIB crecería en 2021 y 2022 muy por encima de los pronósticos más optimistas.

Los fundamentos de la respuesta fiscal

Al considerar la crisis económica de la pandemia como un choque transitorio, desde mayo de 2020, se decidió que la respuesta fiscal se debía basar en los siguientes aspectos:

- *Concentrar el esfuerzo de gasto de 2020 en programas y proyectos que contribuyeran a la mitigación de la emergencia a nivel social y económico y responder a las necesidades del sector Salud.*
- *Buscar la máxima calidad, efectividad y eficiencia del gasto público.*
- *Ampliar el cupo de crédito de Bogotá para acceder a nuevos recursos que permitieran suavizar el impacto de la emergencia sobre las finanzas y el gasto público.*
- *Coordinar esfuerzos y contar con el apoyo del Gobierno nacional para la mitigación de la emergencia a nivel social y la reactivación económica de la ciudad.*
- *Redireccionar el Plan de Desarrollo hacia la reactivación económica y la sostenibilidad del contrato social.*

El repunte

El crecimiento del PIB de Bogotá en 2021 fue de 11,3%⁹. Se podría decir que fue un máximo histórico; no hay que olvidar que resulta de comparar el nivel de actividad económica de ese año con lo ocurrido en 2020, cuando las medidas de contención del contagio generaron una caída del -6,7%. Lo que es destacable es que se dio un crecimiento de 3,8% frente al año 2019 y una convergencia acelerada hacia la senda proyectada antes de la pandemia.

La reactivación de la economía bogotana ha mostrado un mayor dinamismo que la del total nacional. Esto es especialmente notorio en los datos preliminares de crecimiento anual de 2022, en los que la ciudad crece a una tasa del 9,5% frente al 7,3% del total nacional, es decir, más de dos puntos por encima. Si se comparan los datos trimestrales de Bogotá y Colombia, desde finales de 2021 se empieza a marcar una senda más sostenida de recuperación de la ciudad frente a la del resto del país ([Gráfico 3](#)).

⁹ DANE, PIB trimestral de Bogotá, D. C. (publicado: 22 de junio de 2023).

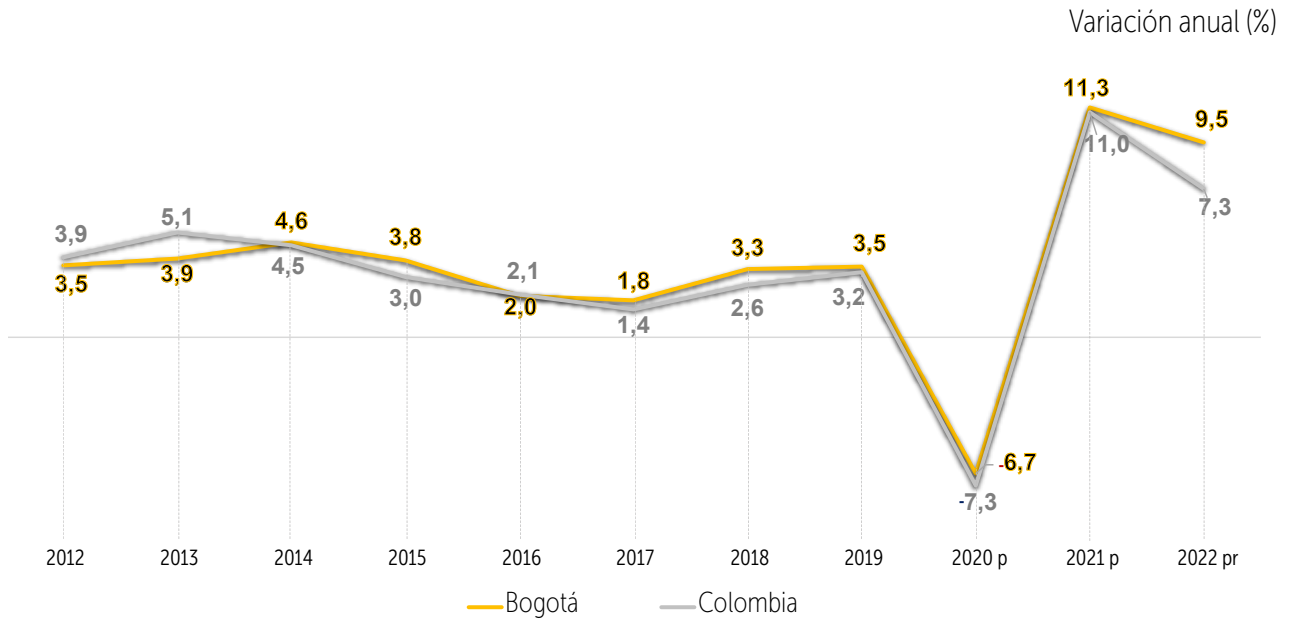


Gráfico 3. La reactivación observada (Bogotá vs. Colombia)

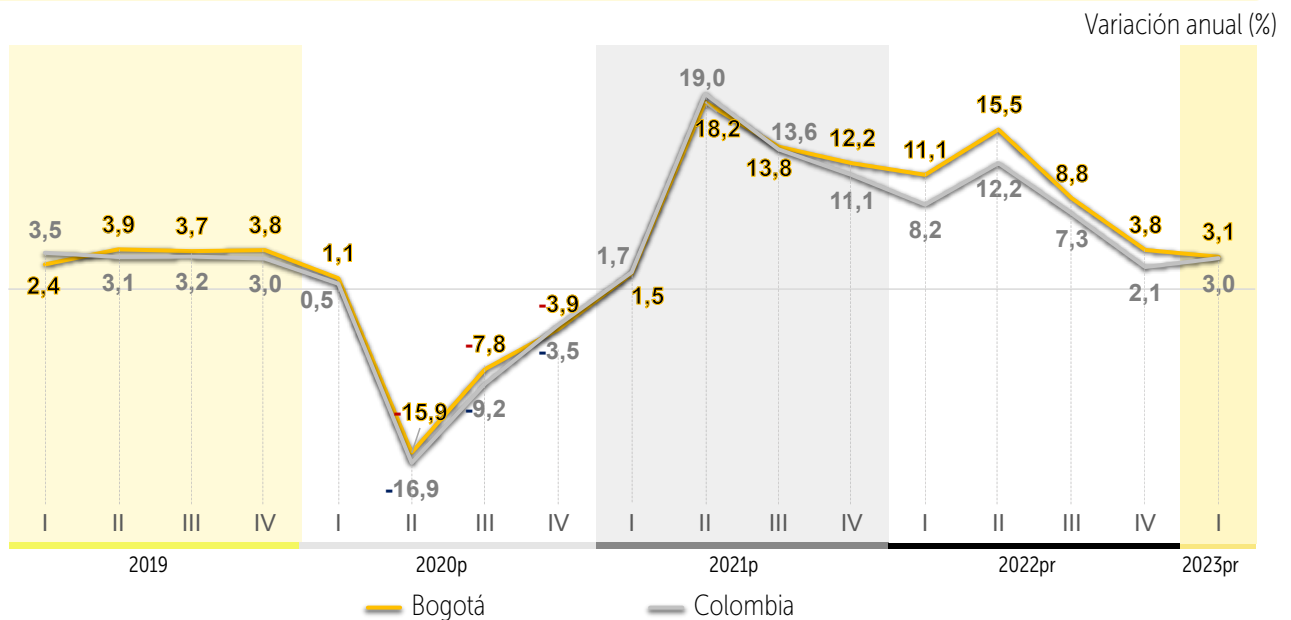
Respuesta a la pandemia

Bogotá presentó un mayor dinamismo en la actividad económica respecto al total nacional en 2021 y, especialmente, en 2022. Los datos trimestrales del gráfico de más abajo muestran con mayor detalle la senda diferenciada entre la dinámica de la ciudad y el total nacional.

Producto Interno Bruto anual



Producto Interno Bruto trimestral



p: provisional; pr: preliminar

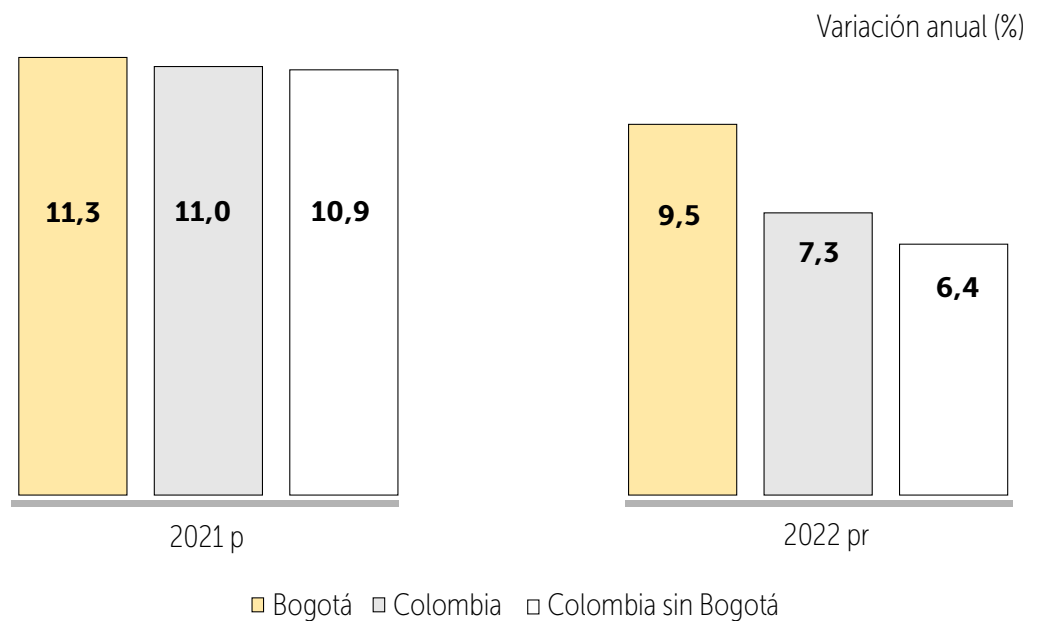
Fuente: DANE. Cuentas nacionales, PIB trimestral Bogotá.



La dinámica de la ciudad ayuda a explicar además los buenos resultados que alcanzó ese año el país: sin Bogotá, el crecimiento de Colombia en 2022 habría sido del 6,4%, en lugar del 7,3% que se obtuvo (**Gráfico 4**). Los datos por ramas de actividad económica permiten corroborar la contribución de la inversión en obras públicas al logro de este resultado. En efecto, la principal diferencia entre los datos de crecimiento de la ciudad y del resto del país se registra en las actividades de construcción, explicada por el comportamiento de las obras civiles, que son la expresión más representativa de la inversión pública contracíclica. Si bien esta es de las pocas ramas que ni en Bogotá ni en Colombia ha alcanzado los niveles de actividad previos a la pandemia, la ciudad muestra una recuperación del 94% del valor agregado de 2019 frente al 78,2% del total nacional. Ocurre algo similar con minas y canteras, una rama de actividad que en Bogotá depende, en buena medida, de la dinámica del sector de la construcción (**Gráfico 5**).

Gráfico 4. El aporte de Bogotá al crecimiento de Colombia

Producto Interno Bruto



p: provisional; pr: preliminar

Fuente: DANE. Cuentas nacionales, PIB trimestral Bogotá.

Lo anterior se ha reflejado en una dinámica favorable de los ingresos corrientes de la ciudad, con crecimientos nominales del 13,6% en 2021 y 10,6% en 2022. A su vez, esto ha permitido mantener, en dichos años, un déficit fiscal por debajo del 2% del PIB y niveles de endeudamiento que llegarían como máximo, con lo previsto, al 3% del PIB de la ciudad.



Si bien la recuperación del empleo ha sido más lenta que la del PIB, el desempleo promedio año pasó del 18,5% en 2020 al 11,45% en 2022, reducción que se explica principalmente por una mayor ocupación que permitió la recuperación, en su totalidad, de los niveles de empleo anteriores a la pandemia, luego de la pérdida de cerca de un millón de empleos en el momento de mayor impacto de la crisis sobre la economía.

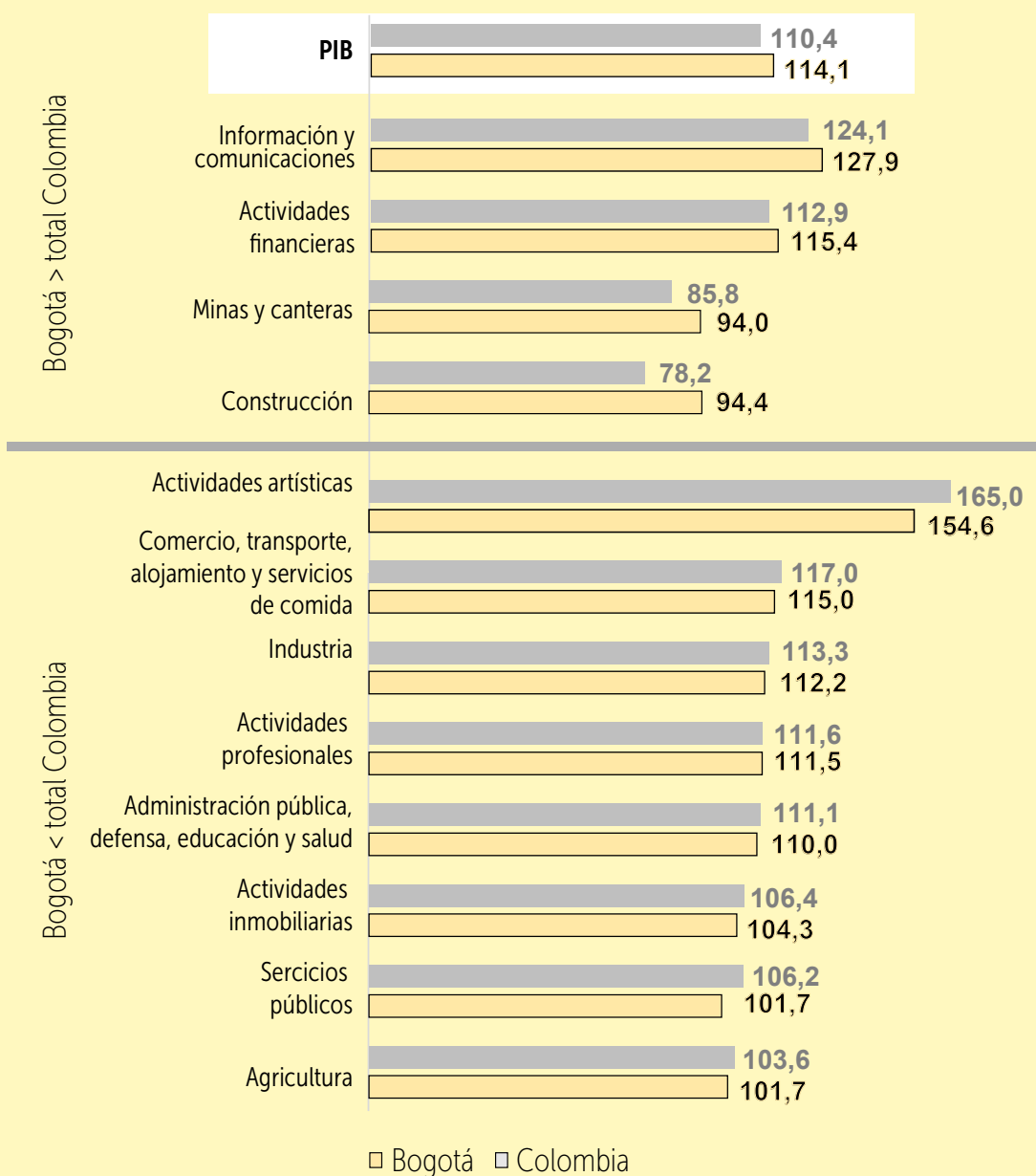
Es decir, los datos más recientes señalan que la respuesta de política contracíclica ante la crisis del COVID-19 era en efecto la más indicada. Por supuesto, los análisis del impacto de la crisis de la pandemia sobre la ciudad y de la capacidad de recuperación de su sociedad y de su tejido productivo deben ir más allá de los aspectos macroeconómicos. Sin embargo, no es el propósito de este capítulo realizar dicho análisis, sino presentar un resumen de las decisiones de política tomadas desde la Secretaría Distrital de Hacienda para hacer frente a una coyuntura excepcional y mitigar los daños de una crisis sin precedentes en el pasado reciente.



Gráfico 5. Recuperación por sectores productivos

Al comparar la recuperación por ramas de actividad, la diferencia más notoria entre la dinámica del país y la de la capital se presenta en las actividades de construcción, lo cual se explica principalmente por las obras civiles. Los encadenamientos de este sector explican también las diferencias en las actividades de minas y canteras, muy dependientes, en el caso de Bogotá, de la dinámica de la construcción.

Nivel de PIB sectorial de 2022 frente a 2019



Fuente: DANE. Cuentas nacionales - PIB trimestral de Bogotá.

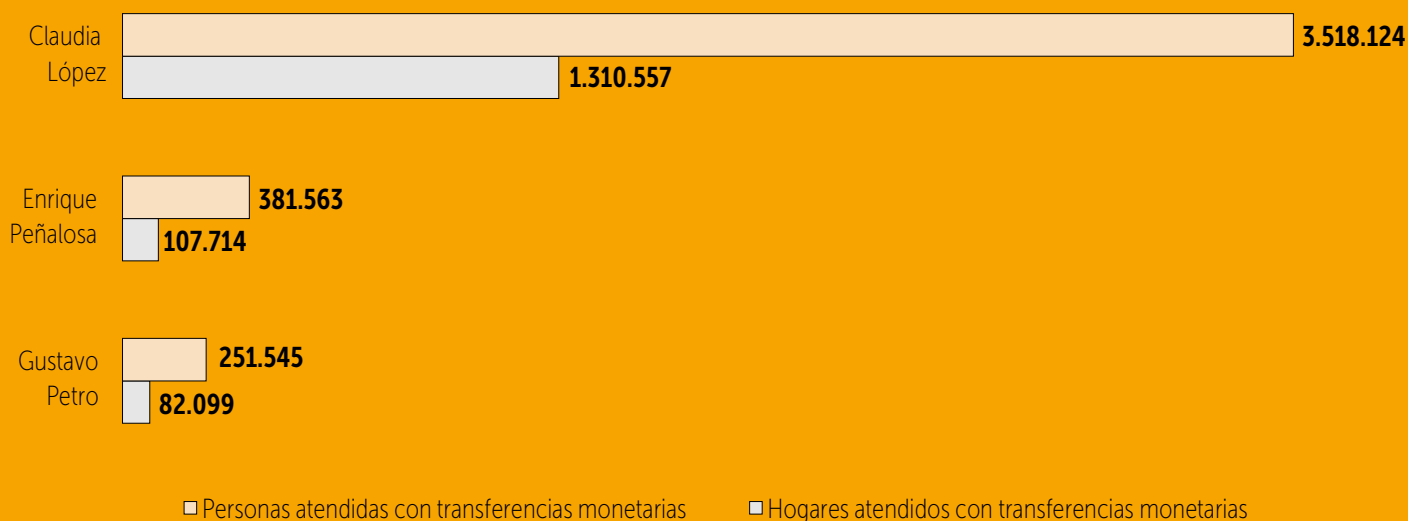
Cálculos: Secretaría Distrital de Hacienda, Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.



Capítulo 2. Una incursión de emergencia en la política social: de Bogotá Solidaria en Casa a Ingreso Mínimo Garantizado

Como parte de la respuesta a la crisis social generada por la pandemia, Bogotá montó en tiempo récord una plataforma de transferencias monetarias para entregar de manera eficiente, transparente y oportuna los apoyos económicos que requerían los hogares más pobres y vulnerables de la ciudad. La Secretaría Distrital de Hacienda participó directamente en la puesta en marcha de esa plataforma, que se convirtió en la base de la estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado que ha beneficiado a 1,2 millones de hogares y a cerca de 3 millones de personas.

Gráfico 1. Total hogares de Bogotá en pobreza con Ingreso Mínimo Garantizado



Fuente: Secretaría Distrital de Integración Social y Secretaría Distrital de Planeación. Incluye transferencias de la Nación y del Distrito. Datos a 31 de agosto de 2023.



Las dimensiones de la pobreza

Toda política social tiene entre sus prioridades la reducción de la pobreza. Sin embargo, esta no es una realidad simple ni unidimensional, por lo que requiere respuestas de política que tengan en cuenta su complejidad y que contemplen diversos instrumentos y tipos de intervención.

Incluso desde su definición y medición, no hay una aproximación única a la pobreza como fenómeno social. En Colombia, a partir de referentes internacionales, se han institucionalizado dos tipos de medición que, desde hace varios años, han servido para guiar y hacer seguimiento a las políticas públicas, tanto del Gobierno nacional como de las entidades territoriales. Hay un indicador de pobreza monetaria que se basa en la capacidad de los hogares de adquirir los bienes y servicios que se consideran esenciales¹. Una medición complementaria es la pobreza multidimensional, un índice compuesto que toma en cuenta cinco dimensiones y 15 variables por medio de las cuales evalúa los resultados de satisfacción (o no privación) de los hogares con respecto a características que se consideran vitales, como la salud, la educación, la protección a la niñez y a la juventud, el empleo, las condiciones de vivienda y el acceso a agua potable y saneamiento básico².

La acción habitual de los gobiernos locales tiene potencial, sobre todo, para incidir en las variables del indicador de pobreza multidimensional. Desde este ámbito, es más difícil tener impactos directos sobre la pobreza monetaria. Se calcula que en Colombia el 75% de la reducción de la pobreza se asocia con el crecimiento económico, que impulsa la creación de empleo y la generación de ingresos, y el resto, con mejoras distributivas. Sin embargo, la historia reciente nos muestra que las transferencias monetarias han sido, en varios países, un instrumento efectivo para reducir la pobreza monetaria, en especial, la pobreza extrema.

Bogotá, en particular, tiene ventajas institucionales y sociales que se reflejan en el índice de pobreza multidimensional y que, según la más reciente medición, le han permitido reducir a menos de 4% la proporción de su población que, dentro de esta metodología, se clasifica como pobre. Es la proporción

.....
¹ A partir de diversos criterios y fuentes de información, este indicador calcula para cada región del país un nivel de ingresos por debajo del cual se dice que un hogar vive en pobreza y un nivel aún menor por debajo del cual el hogar se ubica en pobreza extrema. Más información en el Documento Conpes 150 (DNP, 2012) y en www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria

² En este caso, se clasifican como pobres los que acumulan un porcentaje de privaciones igual o superior al 33% de las variables consideradas. www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional



más baja de todo el país. Al mismo tiempo, si bien vivir en esta ciudad da acceso a servicios sociales de calidad y amplía las oportunidades de empleo e ingreso, tiene también costos altos que inciden en la pobreza monetaria.

Se ha calculado que en Bogotá el costo de la vivienda, los servicios públicos y el transporte puede representar hasta un 69,6% del ingreso promedio del decil más pobre. En otras palabras: a las personas de menos ingresos de la ciudad solo les queda disponible el 30% de esos pocos ingresos para costear otros gastos básicos, como su alimentación y la de su familia³. Por esta razón, la pobreza monetaria de Bogotá suele estar por encima de la de otras ciudades del país, como Medellín, Cali o Manizales.

Adicionalmente, al igual que en todas las ciudades, en Bogotá el impacto de la pandemia sobre la pobreza monetaria fue mucho mayor y más prolongado que sobre la pobreza multidimensional. Respecto a la segunda, si bien durante la pandemia hubo un leve retroceso (del 7,1% al 7,5%), ya para 2021 se tenía un indicador mejor que el de 2019 y, en 2022, se logró reducir a 3,8%, el nivel más bajo desde que existe esta medición. Cabe resaltar que el impacto de las medidas de aislamiento social fue mayor sobre la situación de pobreza de las mujeres. En 2019, el 7,3% de los hogares cuya jefatura era femenina estaba en situación de pobreza multidimensional y, para 2020, este porcentaje aumentó en 2,5 puntos porcentuales, mientras que para los hombres se redujo en un punto porcentual, lo que incrementó la brecha de género en la situación de pobreza en Bogotá, D. C.

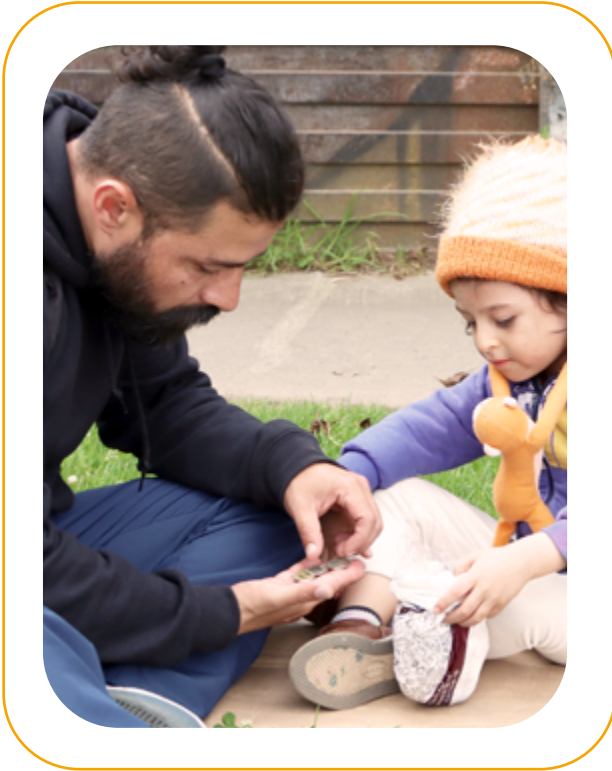
En contraste, la pobreza monetaria de la ciudad se disparó con la pandemia, al pasar de 27,2% en 2019 a 40,1% en 2020. El efecto fue particularmente fuerte en la pobreza extrema, que se triplicó al pasar de 4,2% a 13,3%. En 2021, con la reactivación, la pobreza monetaria se redujo a 35,8% y la monetaria extrema, a 9,4%, pero siguió muy por encima de los niveles prepandemia⁴. El impacto, sin embargo, hubiera sido mayor de no haber sido por el esquema de transferencias monetarias que la ciudad implementó, en el que se combinaron recursos de la Nación y del Distrito. En efecto, las transferencias monetarias explicaron el 44% de la reducción de la pobreza monetaria y el 59% de la reducción de la pobreza extrema, entre 2020 y 2021.

.....
³ Cálculos de Inclusión SAS.

⁴ Este es el último dato disponible al cierre de este documento. A 31 de agosto de 2023, el DANE no había publicado aún el dato correspondiente a la medición de la pobreza monetaria de 2022.



El papel de la Secretaría Distrital de Hacienda



El Gobierno distrital había identificado, desde antes del estallido de la pandemia, la necesidad de reforzar las estrategias encaminadas a superar la pobreza monetaria y de encontrar la manera de que vivir en la ciudad no tuviera un costo tan alto para los hogares de menores ingresos. A partir de investigaciones y consultorías previas, los economistas Roberto Angulo y Juan Mauricio Ramírez venían trabajando en una propuesta que incluía el diseño de un esquema de ingreso mínimo garantizado para Bogotá, propuesta que le habían presentado a finales de 2019 a la entonces alcaldesa electa. Los dos economistas se vincularían posteriormente a la Administración: Ramírez como secretario de Hacienda y Angulo como asesor de la Alcaldía Mayor para apoyar la elaboración del Plan Distrital de Desarrollo.

La propuesta representaba una evolución de las transferencias monetarias condicionadas, que ya cuentan en Colombia con una trayectoria de más de dos décadas, a través de programas como Familias en Acción y Jóvenes en Acción. Las administraciones distritales, sin embargo, no habían mostrado mucho interés en estos programas, que son del orden nacional, por lo que hasta ese momento tenían muy poca presencia en la ciudad. El viernes, 20 de marzo, primer día del simulacro vital de Bogotá, en la semana previa al confinamiento estricto decretado por el presidente, la ciudad contaba aproximadamente con 46.000 hogares activos en Familias en Acción, 17.000 inscritos en Jóvenes en Acción y 65.000 personas en Colombia Mayor.





Un año después, había más de 800.000 hogares pobres y vulnerables de la ciudad recibiendo transferencias monetarias como parte de las medidas de atención de la emergencia económica generada por el COVID-19. La implementación en tiempo récord de una plataforma de transferencias monetarias y de un modelo de ingreso mínimo en Bogotá es un ejemplo de cómo la respuesta a situaciones de emergencia puede propiciar o acelerar la adopción de políticas públicas innovadoras que siguen siendo relevantes en tiempos “normales”. También es un caso interesante de la capacidad de respuesta y adaptación de las instituciones y los servidores públicos frente a condiciones tan excepcionales como las de una pandemia. Condiciones que obligaron a buscar soluciones novedosas y a coordinar de manera eficiente los esfuerzos no solo entre distintas entidades del Distrito, sino con el Gobierno nacional, las empresas y la sociedad civil.

El papel central que cumplió la Secretaría Distrital de Hacienda en la ejecución del sistema de transferencias monetarias respondió a las particularidades de esa coyuntura y a la urgencia de atender una situación extrema. No se pretende que ese papel tenga un carácter permanente, por el contrario, esa responsabilidad y las capacidades que se crearon para atenderla ya se han transferido a otras entidades del Distrito.



La estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado en Bogotá está hoy institucionalizada como parte de una política integral para la superación de la pobreza. Cuenta para su ejecución con una nueva dirección creada en la Secretaría de Integración Social y con una política pública definida por el Documento Conpes D. C. N.º 28 de 2023, que se coordina desde la Secretaría Distrital de Planeación.

Sin embargo, nos parece importante compartir los aprendizajes y las lecciones que se derivan de esa experiencia, tanto para la implementación y profundización de las estrategias que incorporen transferencias monetarias como para la gestión futura de situaciones de emergencia que requieran de una gran capacidad de adaptación y respuesta interinstitucional.

Modelos de programas basados en transferencias monetarias

Podemos distinguir distintos modelos de programas sociales basados en transferencias monetarias, algunos con más desarrollo teórico que práctico y otros que cuentan con una historia documentada de varias décadas de implementación. Su diseño y conceptualización se ha nutrido de diversos enfoques teóricos y su adopción ha sido promovida en varios países por gobiernos de todas las orillas ideológicas.

- **Transferencias monetarias condicionadas (TMC).** Es la modalidad más extendida y conocida en los países de América Latina y el Caribe. Surgieron a mediados de los 90 en México y Brasil, como parte de rediseños de los programas de reducción de la pobreza, y fueron replicados en la mayoría de los países de la región. En Colombia se han implementado fundamentalmente a través del programa Familias en Acción, que se creó a finales de esa misma década y ha sido ampliando y fortalecido por sucesivos gobiernos nacionales. Las transferencias monetarias se focalizan en familias en situación de pobreza o de pobreza extrema y se condicionan al cumplimiento de compromisos asociados a la formación de capital humano, en especial, a la escolarización y nutrición de los niños y de las niñas. Las TMC han mostrado ser una herramienta efectiva en la reducción de la pobreza monetaria, en especial de la monetaria extrema, y han contribuido además a generar instrumentos robustos de medición de la pobreza y de focalización de los subsidios estatales. Tienen, sin embargo, limitaciones. Por ejemplo, no protegen a las personas solas o a los hogares sin hijos que estén en situación de pobreza. También han sido criticadas porque, en la práctica, las condiciones de la transferencia se imponen especialmente sobre las mujeres dedicadas al cuidado de niñas y niños y se desincentiva su vinculación al empleo formal.
- **Renta básica universal (RBU).** Hasta ahora es, sobre todo, una propuesta teórica radical que no ha tenido la oportunidad de ponerse en práctica sino en condiciones muy excepcionales, pero que ha sido muy influyente en el debate público. Se pueden encontrar antecedentes de esta propuesta en filósofos políticos clásicos, pero su formulación contemporánea se atribuye al filósofo belga Philippe Van Parijs, quien propone que el Estado entregue a toda persona una renta mínima sin condiciones y sin importar su situación económica.
- **Ingreso mínimo garantizado (IMG).** Como su nombre lo indica, los esquemas de este modelo buscan garantizar a toda la población un nivel mínimo de ingreso que le permita su subsistencia, pero, a diferencia de la renta básica universal, no propone entregar la misma cantidad de dinero a toda la población. Las transferencias están dirigidas solo a quienes perciben ingresos por debajo de ese nivel mínimo y el monto corresponde a lo que les hace falta para alcanzarlo. El esquema lo propuso originalmente Milton Friedman en los años 60, pensado como un “impuesto negativo a la renta”.



De los antecedentes a la creación de Bogotá Solidaria en Casa

En la primera propuesta del Plan Distrital de Desarrollo, presentada en febrero de 2020 al Consejo Territorial de Planeación, se incorporó dentro de los logros de ciudad el propósito de garantizar un ingreso mínimo por hogar como parte de un ajuste general del esquema de subsidios y contribuciones. Sin embargo, se preveía que para alcanzar ese logro se tendría que surtir con anterioridad un complejo proceso de alistamiento y rediseño institucional.

En ese momento, dejar montada la plataforma de Ingreso Mínimo Garantizado y llegar al final del cuatrienio a 350.000 hogares con transferencias monetarias del Distrito parecía una meta suficientemente ambiciosa. No se preveía tampoco que la Secretaría Distrital de Hacienda pudiera tener un papel directo en la ejecución del esquema de transferencias monetarias. Desde la visión de la política hacendaria, la estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado se pensaba como un instrumento de calidad del gasto dentro de una estrategia de racionalización de la estructura de subsidios y contribuciones. En enero de 2020, recuerda Roberto Angulo, “era impensable que se pudieran dispersar transferencias monetarias desde un ministerio o una secretaría de Hacienda”.

En el Distrito existía además la limitación de la poca experiencia local con la operación de transferencias monetarias en la escala que se hizo necesaria cuando se declararon los confinamientos generales. Esa falta de experiencia se traducía en múltiples obstáculos y limitaciones institucionales. Por ejemplo, no existían programas, proyectos de inversión o rubros presupuestales por medio de los cuales se pudieran ejecutar esos recursos ni bases de datos que identificaran y ubicaran a todas las familias pobres y vulnerables a las que se requería llegar. Se iba a necesitar adicionalmente un proceso previo de bancarización masiva de los hogares a los que les debían llegar las transferencias.

En este aspecto, también había un rezago importante en la ciudad derivado de la poca penetración histórica de los programas de transferencias monetarias condicionadas, pero quizás el mayor obstáculo era que no había en el nivel distrital un conocimiento práctico de todos los procesos que se requieren para lograr hacer masivamente giros de recursos a los hogares.

Desde el momento en que se decretó el simulacro distrital, fue claro que no iba a haber tiempo de aprender. Se sabía el efecto casi inmediato que los confinamientos iban a tener sobre los ingresos de la población pobre y



vulnerable, cuyo sustento diario se deriva en buena medida de actividades informales y de trabajos que no pueden realizarse de manera virtual.

La emergencia también llevó al cierre de la atención presencial en colegios y centros de cuidado infantil, lo que obligaba a reorientar los programas de alimentación escolar que son fundamentales para la nutrición de los niños y de las niñas más vulnerables. En términos más generales, los confinamientos imposibilitaban la prestación de muchos servicios presenciales de asistencia social, como los comedores comunitarios.

Ante esa situación, una de las primeras medidas del Distrito, luego de la declaración del confinamiento nacional, fue la creación del “Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa para la contingencia social de la población pobre y vulnerable residente en la ciudad de Bogotá, D. C.” (Decreto 093 del 25 de marzo 2020). Bogotá Solidaria en Casa agrupó tres canales de atención: 1) transferencias monetarias, 2) bonos canjeables por bienes y servicios y 3) subsidios en especie. Conjuntamente, las secretarías de Hacienda, Integración Social y Planeación expedieron un manual operativo en el que se definieron las instancias de coordinación para el funcionamiento de este sistema.

Asimismo, se estableció un comité de coordinación, coordinado desde el Despacho de la alcaldesa, y un comité técnico por cada uno de los tres canales. La Secretaría Distrital de Hacienda ejercería la secretaría técnica del Comité de Transferencias Monetarias, en el que también participaban las secretarías de Gobierno, Integración Social y Planeación. La participación de Gobierno respondía a la necesidad de articular a las alcaldías locales para la ejecución de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local, que se redirigieron hacia Bogotá Solidaria en Casa (ver Capítulo 1). Más tarde, se sumaría al comité la Secretaría de Hábitat, con el fin de integrar la estrategia de subsidios al arriendo (programa Arrendamiento Solidario).

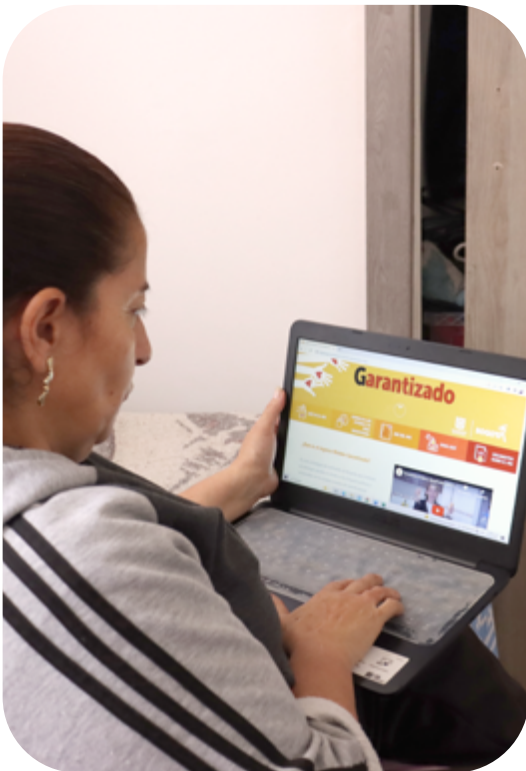
Los comités del sistema funcionaron en los siguientes meses como espacios muy intensos de trabajo y de decisión colectiva, en los que se contó permanentemente con representación de los más altos niveles directivos de cada entidad. Por ejemplo, el Comité Técnico de Transferencias Monetarias se reunía cada noche de manera virtual para revisar cuánto se había avanzado en el día en hogares bancarizados y para examinar los inconvenientes y las dificultades que se presentaban. Pese a las inevitables tensiones entre las visiones de cada entidad, al final siempre se pudieron resolver de manera conjunta todos los obstáculos y retos que planteaba la atención oportuna de la emergencia social.



Más allá del funcionamiento de los comités, el Distrito logró integrar rápidamente un equipo humano con experiencia en los diferentes temas necesarios para montar el canal de transferencias monetarias, que iban desde el manejo de bases de datos, la familiarización con los procesos del sector financiero y el dominio de los aspectos legales y contractuales, hasta la capacidad de identificar a la población objetivo y de aplicar instrumentos de focalización que blindaran los recursos y permitieran llegar a todos los pobres y vulnerables de la ciudad.

Carrera de obstáculos

Como contamos en el primer capítulo, se había avanzado muy rápido en la gestión de recursos por medio de los decretos de emergencia que permitieron realizar traslados presupuestales desde distintas fuentes. Al mismo tiempo, había una comunicación permanente con el Gobierno nacional para coordinar la estrategia de ayudas monetarias. Además de compartir bases de datos, era claro que, para atender efectivamente a la población pobre y vulnerable de la ciudad, se debían sumar los recursos de la Nación y el Distrito, que se tenían, pero el reto era hacerlos llegar rápidamente a los hogares más necesitados.



El Sistema de Bogotá Solidaria en Casa decidió no descartar ninguno de los canales por los que se podía brindar ayuda de emergencia a los hogares pobres y vulnerables de la ciudad. Las entidades del Distrito que ejecutan la política social tenían más experiencia entregando ayudas a través de bonos canjeables o de subsidios en especie, como mercados o comidas calientes, que con transferencias monetarias. Pero estas últimas, si bien planteaban mayores retos iniciales para su implementación, hacían posible una operación más eficiente y transparente, con menores costos logísticos y de transacción, así como una mayor trazabilidad de los recursos y de las personas que los recibían.

Las transferencias monetarias son además más convenientes para los hogares, que



pueden tomar directamente las decisiones sobre sus propios consumos. La entrega de mercados podía ser una respuesta rápida mientras se lograba enrollar masivamente a los hogares en el sistema financiero, pero no era un mecanismo sostenible para una emergencia en la que, se preveía, las ayudas se iban a tener que entregar varias veces y probablemente se debían mantener durante un período prolongado.

En cualquier caso, había que resolver primero un obstáculo común a la operación de cualquiera de los canales: la identificación de los hogares que necesitaban ayudas para poder subsistir durante las medidas de confinamiento. Colombia cuenta desde los años 90 con el Sisbén, un sistema para identificar a los potenciales hogares y personas que requieren los programas sociales. La información del Sisbén se basa en encuestas realizadas por el Departamento Nacional de Planeación que permiten clasificar a los hogares según su situación socioeconómica, a partir de criterios y metodologías previamente definidos. Cuando estalló la emergencia, el Gobierno nacional acababa de concluir la aplicación de la encuesta Sisbén IV, la versión más reciente de esa metodología, pero aún no se había formalizado su adopción oficial.

Históricamente, la información del Sisbén ha permitido que las entidades focalicen la entrega de subsidios a partir de criterios claros de priorización. Su utilización suele hacer énfasis en la necesidad de evitar que los recursos se desvíen hacia personas que no correspondan con los criterios de priorización establecidos. En la coyuntura de la pandemia, sin embargo, había una preocupación más urgente: no dejar por fuera a ningún hogar que necesitara las ayudas.

En ese sentido, la base del Sisbén resultó insuficiente. Se encontró que, por diversas razones, había muchos subregistros; es decir, muchos hogares pobres o vulnerables de la ciudad no aparecían registrados o tenían información incompleta o desactualizada que no hacía posible su ubicación. Se encontraron también casos de “pobreza oculta”, como personas adultas mayores que viven en barrios de estratos medios, quienes, de acuerdo con las categorías Sisbén, no se clasifican como pobres, pero que están en condición de pobreza desde el punto de vista de sus ingresos. En términos generales, se buscaba incluir no solo a los que estaban por debajo de la línea de pobreza, sino a quienes se podían clasificar como “vulnerables”; es decir, a quienes están un poco por encima de esa línea, pero que ante una situación como la originada por la pandemia estaban en alto riesgo de caer en situación de pobreza.



Lo anterior, sumado a la transición entre Sisbén III y Sisbén IV que estaba haciendo el Departamento Nacional de Planeación, obligó a usar procedimientos distintos a los habituales. En lugar de la consulta a la base oficial del Sisbén para determinar si una persona podía aplicar a los subsidios, se coordinó directamente con el Gobierno nacional para que compartiera con el Distrito la base de datos que había construido combinando la información del Sisbén III y IV. Esta se usó como insumo principal para la construcción de una base maestra que cruzó la información con diversas fuentes: encuestas del DANE, registros administrativos, listados de personas que accedían a los programas poblacionales del Distrito e información levantada directamente en terreno por los equipos de la Administración.

En pocas semanas, se logró armar una base con alrededor de dos millones de registros. En la primera revisión que se hizo de la información, se encontró que, de todos esos registros, solo 78.938 aparecían bancarizados. Ese era el siguiente gran obstáculo que el Comité de Transferencias Monetarias, en cabeza de la Secretaría Distrital de Hacienda, debía resolver. Ocho años atrás, en 2012, cuando se implementó en todo el país el rediseño del programa Familias en Acción, la identificación de los hogares había requerido operativos masivos en los cuales las filas para la inscripción y la apertura de cuentas bancarias llenaron durante varios días escenarios como plazas de toros, estadios y coliseos. Pero en medio de una pandemia era impensable realizar un operativo semejante.



De estadios llenos a mensajes de texto

Los obstáculos que se debían superar para hacer efectivas las transferencias tenían dos lados. Por una parte, había que lograr que las personas de los hogares focalizados abrieran una cuenta para girarles los recursos. Al mismo tiempo, era necesario conseguir operadores financieros que estuvieran en capacidad de llegar hasta ellos sin imponer costos altos de transacción. El segundo punto llevó a que, de manera simultánea y sin haberse puesto previamente de acuerdo, el Distrito y la Nación tomaran la decisión de “disparar las transferencias” directamente desde sus sectores de Hacienda. Es decir, en lugar de trasladar los recursos del presupuesto a las correspondientes entidades ejecutoras para que estas a su vez contrataran a los operadores, el Ministerio y la Secretaría de Hacienda se encargarían de contratar directamente a los operadores, girarles los recursos y hacer el seguimiento del pago efectivo a las personas identificadas en la base maestra. De esta manera, podían reducir los trámites de apropiación presupuestal y centralizar la negociación y coordinación con las entidades financieras interesadas en servir de canal para las transferencias.

Para facilitar este proceso, el Distrito creó un fondo cuenta de Bogotá Solidaria en Casa que se administró desde una de las unidades ejecutoras de la Secretaría Distrital de Hacienda. Dentro de ese fondo se abrían “depósitos” a nombre de cada entidad que trasladara o aportara recursos a la bolsa del programa. Así, por ejemplo, cada uno de los Fondos de Desarrollo Local tenía su propio depósito, lo que permitió mantener la trazabilidad de los recursos y asegurar que estos se destinaran a los habitantes de la correspondiente localidad. Vale la pena recordar que Bogotá Solidaria en Casa no se financió solo con fondos públicos. Se abrió también un canal para donaciones de particulares y se llevó a cabo una “donatón” que recogió más de \$50.000 millones⁵. Para todos los recursos que entraron por donaciones también se creó un depósito a nombre del Idiger (Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático), entidad del Distrito que tiene dentro de su misionalidad la entrega de ayudas a las personas afectadas por situación de desastre.

El siguiente paso fue establecer convenios con los operadores financieros. En los últimos 15 años, varias disposiciones normativas habían buscado facilitar el acceso de la población a servicios y productos financieros, a través de la creación y el impulso de figuras como los corresponsales bancarios, el trámite simplificado para cuentas de ahorro y depósitos de dinero electró-

⁵ <https://www.eltiempo.com/bogota/cuanto-recogio-la-donaton-bogota-solidaria-en-casa-para-familias-vulnerables-en-cuarentena-486280>.



nico (CATS) y las sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos (Sedpe). A partir de allí, se abrió la posibilidad de que las personas de menores ingresos pudieran tener una cuenta de ahorros simplificada, que funciona como un “bolsillo electrónico” asociado a su número de celular, en donde pueden recibir las transferencias monetarias de los programas sociales del Gobierno.

Desde 2012, el Gobierno nacional había empezado a establecer convenios con Davivienda para operar el giro de las transferencias monetarias por medio de Daviplata. Además de una aplicación de “bolsillo electrónico”, esta entidad ofrece el acceso a una extensa red de cajeros electrónicos, oficinas y corresponsales bancarios en todo el país que les permite a los beneficiarios retirar el dinero cerca a su lugar de residencia. Para 2020, otras entidades financieras con coberturas similares y con desarrollos de bolsillos digitales estaban comenzado a explorar ese segmento de negocios.



El Distrito, sin embargo, no tenía experiencia en los procesos para el establecimiento y la operación de ese tipo de convenios con entidades financieras. En este punto, fue crítico el aporte tanto de la experiencia del equipo humano conformado para coordinar el canal de transferencias monetarias como la constante comunicación con los equipos del Gobierno nacional que, por su propio lado, estaban adelantando simultáneamente el proceso de negociación con las entidades financieras. De esta manera, y aprovechando el marco jurídico de emergencia, el proceso fue muy eficiente no solo por la agilidad con la que se surtieron los trámites para suscribir los convenios, manteniendo la transparencia y el rigor en el cumplimiento de las normas, sino por las condiciones favorables que se consiguieron en la negociación.

Los operadores accedieron a no cobrarle al Distrito más de 1.500 pesos por cada transferencia (a la persona que recibía la transferencia no se le hizo ningún cobro o descuent-



to). Entre marzo y abril, se empezó a operar con Davivienda y Bancolombia. Unos meses después se estableció un convenio con Movii, una entidad que opera bajo la figura de sociedad especializada en depósitos y pagos electrónicos (Sedpe). Al mismo tiempo, la negociación permitió crear un espacio de articulación y colaboración entre los diversos ámbitos y sectores (Gobierno nacional, Gobierno distrital, empresas privadas) que fue muy útil para responder de manera conjunta a los desafíos que iban surgiendo. Fue por medio de esta colaboración que se encontró la solución para bancarizar a los beneficiarios sin necesidad de hacerlos salir de sus casas.

Si bien no era posible repetir los operativos masivos que se habían realizado en 2012 con Familias en Acción, el desarrollo de las aplicaciones móviles y la mayor penetración de los celulares inteligentes ofrecían alternativas con las que no se contaba en ese entonces. Una de ellas es un desarrollo llamado “cobro inverso de datos”, por medio del cual una persona recibe un enlace en un mensaje de texto que le posibilita navegar en internet sin necesidad de tener su propio plan de datos. Haciendo uso de esta herramienta, era posible sortear las limitaciones de conectividad de los hogares de más bajos recursos y realizar en línea todo el proceso de inscripción y apertura de la cuenta, empleando incluso mecanismos de verificación biométrica de la identidad mediante cruces de información con la Registraduría.

Por supuesto, no toda la población pobre y vulnerable de la ciudad se iba a lograr contactar y enrolar por medio de mensajes de texto, pero esta estrategia sí permitió un escalamiento muy rápido del proceso. En cualquier caso, este se complementó con otro tipo de estrategias y operativos, como llevar puntos móviles de inscripción y enrolamiento a los barrios.

Si bien el montaje de la plataforma de transferencias monetarias estaba avanzando de manera acelerada en todos los frentes, la presión social por la urgencia de las ayudas se hacía cada vez más fuerte. A finales de marzo, se empezaron a realizar poco a poco las primeras transferencias. En los primeros días de abril, los giros comenzaron a crecer aceleradamente y ya para el 9 de mayo la alcaldesa mayor pudo reportar en sus redes sociales que hasta ese momento 303.492 hogares de Bogotá habían recibido transferencias monetarias del Distrito. A estos, según la misma publicación de la mandataria, se sumaban otros 167.163 hogares con transferencias del Gobierno nacional. Recordemos que entre la Nación y el Distrito se habían cruzado las bases de datos con el fin de asegurarse de no duplicar, sino complementar, los hogares de Bogotá que recibirían transferencias.



En ese primer ciclo de transferencias, el Distrito llegaría a 340.357 giros enviados a igual número de hogares por un monto total de \$71.415 millones. En el trascurso del año se hicieron otros cuatro ciclos de pagos de transferencias monetarias, a los que se sumó un bono de emergencia por el segundo pico de contagio. En total, solo desde el Distrito, sumando todos los ciclos, se hicieron en ese primer año 2.650.471 giros por un monto total de \$371.707 millones. En términos de atención, sumando las transferencias distritales y de la Nación, durante 2020, se llegó a un total de 834.157 hogares.

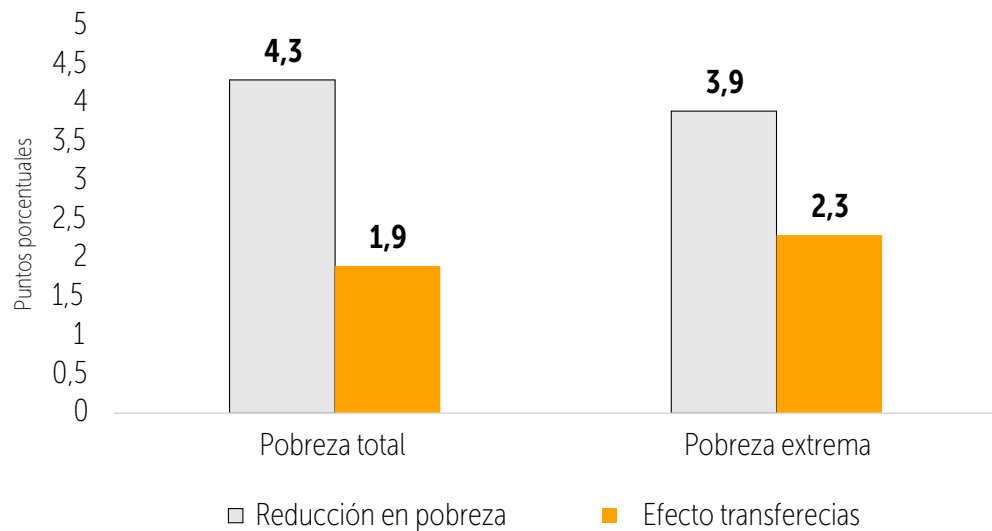
La transición hacia Ingreso Mínimo Garantizado (IMG)

A diferencia de los otros canales de Bogotá Solidaria en Casa, la plataforma de transferencias monetarias se mantuvo más allá de la atención de la emergencia y migró hacia una estrategia permanente. En 2021, de cara ya a la reactivación de la economía, las transferencias monetarias formaron parte de las medidas de rescate social del Distrito. Frente al tercer pico de la pandemia y al estallido social, se solicitó al Concejo la aprobación de recursos adicionales por \$389.303 millones para transferencias monetarias, como parte de la adición presupuestal a la que le dio vía libre el Acuerdo 816 de 2021 (ver Capítulo 3). Ese año el Distrito realizó un total de 11 ciclos de transferencias monetarias en las que les giró a los hogares bogotanos más de medio billón de pesos (\$510.480 millones). En conjunto con las transferencias de la Nación, se atendieron 849.639 hogares.

Durante ese año, continuó el esfuerzo por identificar e incorporar a la base maestra de beneficiarios a todos los hogares pobres y vulnerables de la ciudad. Al mismo tiempo, se implementaron montos diferenciales, según las características del hogar y la complementariedad con otros programas sociales, para, de esta manera, maximizar el impacto de las transferencias sobre la pobreza monetaria y la pobreza monetaria extrema. Según cálculos de la Secretaría Distrital de Planeación, el efecto de las transferencias explica alrededor de la mitad de la reducción de la pobreza monetaria y el 60% de la reducción de la pobreza monetaria extrema que se logró en 2021, frente a lo registrado en 2020 (**Gráfico 2**).



Gráfico 2. Efectos observados de las transferencias sobre la pobreza monetaria entre 2020 y 2021



Personas en condición de pobreza

	2020	2021	Diferencia (2021-2020)	Efecto de las TM	%
Extrema	1.108.836	799.434	-309.402	-191,660	62%
Total	3.357.585	3.030.261	-327.324	-158,209	48%

Fuente: cifras estimadas por la Secretaría Distrital de Planeación, a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH 2021).

Las transferencias monetarias fueron, sin duda, una herramienta efectiva para mitigar los efectos del choque de la pandemia sobre los hogares más vulnerables de la ciudad, pero la magnitud del impacto que tuvo la crisis sobre los niveles de pobreza monetaria refleja problemas estructurales que demandan una estrategia más permanente. Por eso, fue necesario migrar del esquema de Bogotá Solidaria en Casa hacia el modelo de Ingreso Mínimo Garantizado (IMG), que permite la confluencia de recursos y la integración de la oferta social del Distrito, con miras a una mayor efectividad del gasto público y a una intervención social más integral.

Este fue un proceso paulatino que se llevó a cabo entre 2021 y 2022 de manera coordinada entre la Secretaría Distrital de Hacienda, la Secretaría de Integración Social y la Secretaría Distrital de Planeación. A diciembre de 2022, se contabilizaron 905.398 hogares bogotanos beneficiados por



al menos uno de los programas, tanto del orden nacional como distrital, que se agrupan dentro del modelo de Ingreso Mínimo Garantizado. A 31 de agosto de 2023, se superaron los 1.300.000 hogares bogotanos que a lo largo del cuatrienio han recibido transferencias de alguno de estos programas (**Gráfico 1**).

Los criterios de montos diferenciados que se establecieron a partir de 2021 están muy en línea con la noción fundamental que distingue el ingreso mínimo garantizado de otros modelos de transferencias monetarias (**ver recuadro: Modelos de programas basados en transferencias monetarias**). La idea básica de este modelo es relativamente simple: para garantizar que todos los hogares tengan por lo menos un ingreso mínimo que les permita suplir sus necesidades básicas, quienes no perciban lo suficiente por sus propios medios recibirán del gobierno el monto que les hace falta para alcanzar dicho nivel de ingreso.

El Distrito ha intentado aproximarse a esa idea aprovechando la información que logró recopilar por medio de la base maestra de beneficiarios, así como las posibilidades de cruces de información, a fin de garantizar que los hogares que más lo necesitan sean quienes más transferencias reciban. En este sentido, los montos diferenciales operan bajo tres principios orientadores:

1. **Progresividad:** se otorgan montos más altos a los hogares que sufren una mayor intensidad en su condición de pobreza.
2. **Sensibilidad demográfica:** se tiene en cuenta el tamaño del hogar y se generan montos diferenciales de acuerdo con el número de personas que conforman el hogar.
3. **Complementariedad:** se tienen en cuenta los recursos entregados al hogar producto de otros programas sociales del Distrito y de las transferencias monetarias de la Nación. Así se busca beneficiar en mayor magnitud a los hogares que no se encuentran cubiertos por otros programas.

Sobre el tercer punto, vale la pena resaltar el reconocimiento a la complementariedad entre el Ingreso Mínimo Garantizado y otro tipo de programas sociales. No se trata en ningún momento de desmontar la provisión pública de bienes sociales como la educación, la salud o el cuidado de la primera infancia. Tampoco de descartar los subsidios a la oferta, como la reducción



en las tarifas del transporte público para algunas poblaciones, ni los programas ya establecidos de transferencias monetarias condicionadas, como Familias en Acción.

Por el contrario, el propósito es que la estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado apalanque una política pública integral para la superación de la pobreza en Bogotá, cuyos objetivos y líneas de acción fueron definidos por medio del Conpes distrital número 28, aprobado el 23 de julio de 2023. Esta política incorpora de manera transversal enfoques poblacionales, diferenciales y de género, con el fin de reconocer las diversas necesidades de la población, particularmente de aquellos grupos que requieren acciones focalizadas cuando se encuentran en situaciones o condiciones que los ponen en mayor riesgo de caer en pobreza respecto al resto de la población, tal es el caso de los hogares con jefatura femenina u hogares con personas que requieren cuidado, como son los que incluyen personas adultas mayores, niñas, niños, adolescentes o personas con discapacidad (**Gráfico 3**).

Además de coordinar mejor y hacer más eficaces los instrumentos de asistencia social, esta política busca fortalecer las habilidades de generación de ingresos de los hogares. Para este último propósito, es importante lograr materializar las oportunidades de inclusión productiva, por lo que se creó un programa presupuestal que monitoreó, en articulación con las secretarías de la Mujer, de Desarrollo Económico e Integración Social, la situación de personas priorizadas por los mecanismos de focalización que ya contaban con mejores condiciones generadas por la masiva bancarización que se alcanzó con la implementación de la plataforma de transferencias monetarias (**ver recuadro: Oportunidades y retos pendientes para la inclusión financiera**).

Esto en cuanto al marco de política. Pero también fue necesaria una transición operativa en la que se institucionalizaron las capacidades que se habían montado para atender la emergencia y que se transfirieron del sector Hacienda al de Integración Social. Dentro de la institucionalización de los procesos, vale la pena destacar que, a partir de 2021, la Secretaría Distrital de Hacienda abrió cada año un proceso competitivo para seleccionar las entidades financieras que operan las transferencias monetarias, lo que ha posibilitado ampliar y diversificar el número y tipo de operadores, así como asegurar las tarifas más bajas del mercado.

En 2023, lo máximo que los operadores financieros le están cobrando al Distrito por las transferencias monetarias de Ingreso Mínimo Garantizado



son 1.150 pesos por transacción. Al mismo tiempo, se está trabajando para implementar un proceso que permitirá hacer las transferencias monetarias directamente desde la Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda hacia las cuentas de los beneficiarios de IMG (ver Capítulo 5: Fortalecimiento digital de la gestión financiera y tributaria de Bogotá).

Adicionalmente, en 2023, dentro de la estructura de la Secretaría de Integración Social, se creó la Dirección de Transferencias, cuya base inicial fue el equipo que se había conformado en la Secretaría Distrital de Hacienda para coordinar el canal de transferencias monetarias de Bogotá Solidaria en Casa, en cabeza de Mauricio Sandino. Además de los conocimientos técnicos y administrativos, este equipo aportó valiosos aprendizajes prácticos sobre los requerimientos para operar un programa de estas características. Se tiene claro, por ejemplo, que una parte importante de la labor del equipo debe estar dirigida a la interacción permanente y directa con la ciudadanía. Más allá del proceso de enrolamiento, hay que estar en capacidad de atender sus solicitudes, resolver quejas e inquietudes y explicar los criterios de asignación de las transferencias.

Gráfico 3. Enfoque poblacional: transferencias monetarias por características del hogar

La estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado reconoce las diferentes necesidades de la población, particularmente de los grupos en mayor riesgo de caer en pobreza.

Pagos totales 2020-2023 (Bogotá Solidaria en Casa + Ingreso Mínimo Garantizado)





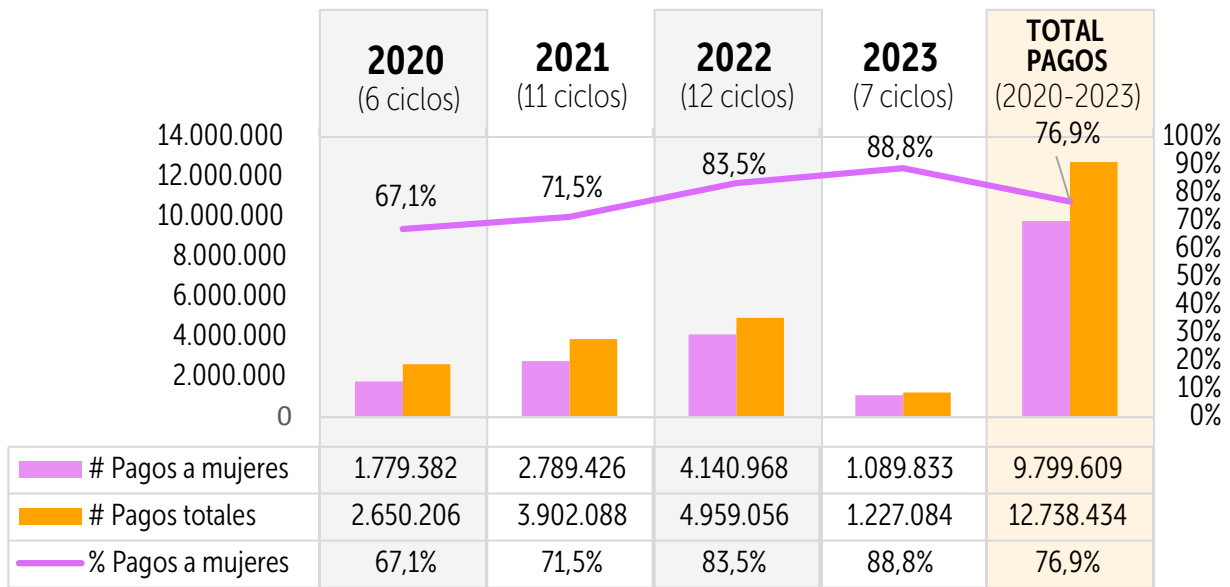
Pagos 2023 (Ingreso Mínimo Garantizado)



Fuente: Secretaría Distrital de Integración Social (base de beneficiarios IMG). Con corte a 12 de julio de 2023.

Transferencias monetarias recibidas por mujeres

Cabe resaltar que las mujeres no solamente recibieron las transferencias asignadas a los hogares con jefatura femenina, también recibieron las de los hogares en los cuales una mujer fue bancarizada y recibió la transferencia realizada a dicho hogar. Con corte a julio de 2023, el 77% de los pagos de transferencias monetarias realizadas en Bogotá han sido recibidos por mujeres.



Fuente: Secretaría Distrital de Integración Social (base de beneficiarios IMG). Con corte a 12 de julio de 2023.

Oportunidades y retos pendientes para la inclusión financiera

En marzo de 2020, en la base de casi dos millones de registros que logró armar el Distrito con los potenciales beneficiarios del programa Bogotá Solidaria en Casa, aparecían bancarizados menos de 80.000 hogares. Hoy, en esa misma base, aparecen 1.148.389 hogares con cuentas bancarias. Además de recibir las transferencias monetarias, estos hogares han podido usar esas cuentas para realizar compras y pequeñas transacciones financieras. Esto, a su vez, ha impulsado la adopción por parte de muchos pequeños establecimientos y micronegocios de medios de pago electrónicos como los bolsillos digitales. De esta manera, el programa Ingreso Mínimo Garantizado ha representado también un avance muy significativo en la inclusión financiera de la población pobre y vulnerable de Bogotá, un propósito que está en línea con los objetivos de la Política Nacional de Inclusión Financiera (Documento Conpes 4005 de septiembre de 2020).

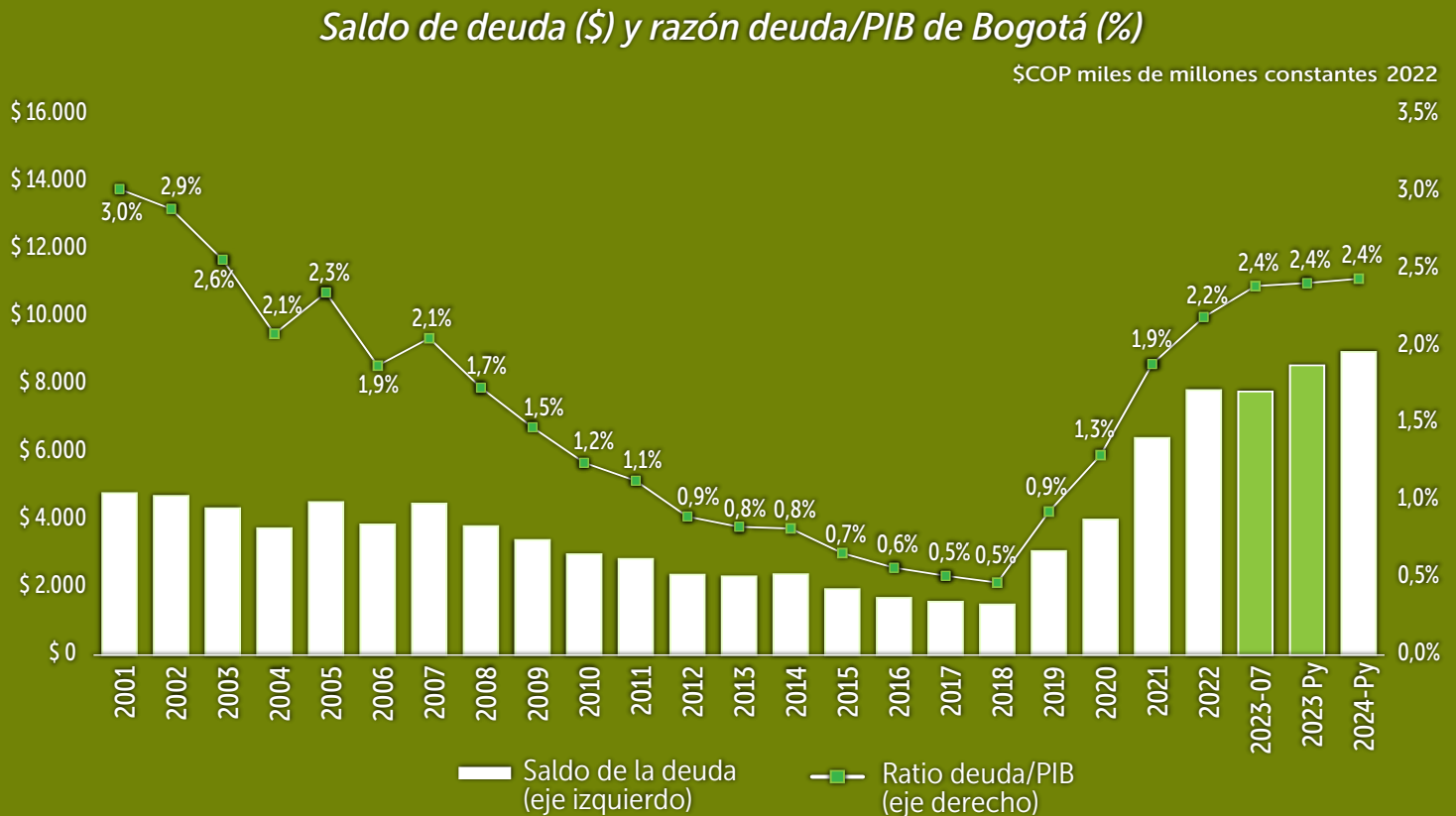
Contar con cuentas bancarias y utilizarlas para hacer y recibir pagos constituye, sin embargo, solo una de las dimensiones de la inclusión financiera. Se necesita también un mayor acceso a los productos de ahorro y crédito financiero, tanto para las familias de menores ingresos como para los micronegocios. En estas dimensiones, persisten aún muchas barreras que requieren mayor profundización de las estrategias de inclusión productiva, aspecto en el que se ha venido avanzando desde la Secretaría de Desarrollo Económico.

La masificación de las transferencias monetarias y de los medios de pago electrónicos constituyen, en cualquier caso, una ventana de oportunidad para que el sistema financiero llegue de manera más activa a estos segmentos de mercado, no solo a través de la promoción de sus portafolios tradicionales de productos, sino del diseño de nuevos productos que respondan de forma efectiva a los requerimientos de la población de menores ingresos.



Capítulo 3. Crédito para construir la ciudad del futuro: el endeudamiento como decisión estratégica

Gráfico 1. Evolución de la deuda de la ciudad 2001-2024



Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda, Dirección Distrital de Crédito Público. Julio de 2023.

Py: proyectado con supuesto de crecimiento Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023-2033

En 2020 y 2022, el Concejo de Bogotá aprobó los cupos de endeudamiento más grandes que se le han entregado a una administración en su historia, con el propósito de hacer frente a la pandemia y de apostarle a la transformación urbana y social que requiere la ciudad.

Gráfico 2. Comparación de la inversión en infraestructura de las tres últimas administraciones distritales



Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda, Dirección Distrital de Presupuesto.
Datos con corte a junio de 2023.

Nota: Las cifras corresponden a compromisos. Los datos de junio no incluyen información de la Subred Centro Oriente.



¿Cómo nos imaginamos a Bogotá en 2038, cuando se cumplan 500 años de su fundación? Aunque nos pueda parecer una fecha lejana, las transformaciones de esa ciudad del futuro, frente a la ciudad del presente, corresponden a decisiones que se están tomando hoy y que se empezarán a materializar en el transcurso de la próxima década. Decisiones que se reflejan desde ya en las finanzas públicas del Distrito.

A partir de los recursos asegurados para vigencias presupuestales actuales y futuras, podemos imaginar una ciudad muy distinta en varios aspectos. En términos de infraestructura de movilidad, será una ciudad con al menos dos líneas de metro, dos trenes de cercanía, corredores verdes, troncales de transporte público con buses eléctricos y alamedas con espacios generosos para bicicletas y peatones. Habrá ampliado además su infraestructura social y del cuidado, con más colegios, jardines infantiles, hospitales, centros de salud y otros espacios que brindarán una oferta social de calidad a toda la población. Pero no solo se habrá transformado en su aspecto físico. Será también una ciudad con menos segregación en el acceso a la educación superior y a los empleos de calidad, con más oportunidades para los jóvenes, en la que los servicios del cuidado se valoren socialmente y dejen de ser una carga no remunerada asumida mayoritariamente por las mujeres.

Construir una ciudad así requiere la capacidad institucional y la decisión política para hacer apuestas de largo plazo que construyan sobre lo construido y se traduzcan en una inversión pública significativa y eficiente en términos de su impacto positivo en la calidad de vida de la población. En esta administración, esa capacidad y decisión se materializó en la mayor inversión histórica en infraestructura.

Como lo muestra el **gráfico 2**, la administración de Claudia López ha invertido en infraestructura (principalmente de movilidad, educación, salud y del cuidado), específicamente, 91% más que la administración Petro y 60% más que la administración Peñalosa. Al igual que cualquier familia bogotana que debe acudir al crédito para hacer una inversión necesaria que no puede hacer con sus ingresos mensuales corrientes (como, por ejemplo, comprar un apartamento), para realizar todas estas inversiones, la ciudad ha requerido el diseño de una estrategia de endeudamiento a la vez ambiciosa y responsable. Estas decisiones de endeudamiento se reflejan en el **gráfico 1**, que muestra que esta administración, que es la que más ha invertido en capital fijo y en capital humano en la historia de la ciudad, es también la que más se ha endeudado en lo corrido del presente siglo.

En este capítulo, nos proponemos mostrar que lo anterior ha sido el resultado de la decisión consciente y meditada de ampliar las fuentes de financiación en medio de las diversas coyunturas que atravesó la ciudad durante este período de gobierno, así como explicar por qué esto representa una apuesta política crucial que permitirá concretar en la próxima década la transformación urbana y social que demanda la ciudadanía.



¿Cómo funcionan los cupos de deuda?

La estrategia de endeudamiento, en este período de gobierno, tuvo como principales hitos el trámite y la aprobación en el Concejo de la ciudad de dos acuerdos distritales que autorizaron los cupos de deuda más grandes que se le han entregado a una administración. La presentación de cada uno de los proyectos de acuerdo correspondió a distintas coyunturas. Pero antes de referirnos a ellas, es importante aclarar algunos aspectos sobre el funcionamiento de la deuda como mecanismo de financiación del presupuesto distrital.

Lo primero que hay que tener claro es que la aprobación de un cupo de endeudamiento por parte del Concejo no equivale necesariamente a la contratación inmediata de ese monto de deuda. El cupo de deuda para la ciudad funciona de manera similar a como lo hace una tarjeta de crédito para una familia: la tarjeta tiene asignado un cupo que puede afectarse cuando se necesite. De hecho, al inicio de la administración de Claudia López, el saldo de cupo de endeudamiento disponible era el aprobado en el Acuerdo 690 de 2017. De los \$6,96 billones que se habían aprobado por medio de este acuerdo, a junio de 2020 aún quedaban \$3,4 billones sin comprometer desde el punto de vista de la programación presupuestal. Sucede entonces que, al momento de tramitar el nuevo cupo, el saldo sin comprometer del anterior cupo se “recoge” en el nuevo, lo que significa que se considera parte del nuevo cupo total.

Una vez aprobado el cupo, en la elaboración del presupuesto anual se pueden incluir apropiaciones financiadas con fuente crédito. En el caso de grandes obras o de programas que tienen un horizonte de ejecución que supera la anualidad, esos compromisos pueden también respaldarse con vigencias futuras, es decir, la “fuente cupo” se programa para ser ejecutada durante varios años, en uno o varios proyectos de inversión, que incluso pueden superar el período de gobierno de la actual administración. Sin embargo, aunque se encuentre comprometida presupuestalmente, la deuda solo se contrata y desembolsa a medida que se van requiriendo los pagos vis a vis con la disponibilidad de recursos en la Tesorería. Quiere esto decir que, si en la caja de la Tesorería Distrital hay ingresos suficientes para cubrir el gasto sin acudir a la deuda, no se hace efectiva la operación de crédito.

Solo cuando hace falta caja se desembolsan los recursos y únicamente en ese momento se incrementa el saldo total de la deuda distrital. En estas operaciones, se toman los créditos que ofrecen las condiciones más favorables para la ciudad. Por todo lo expuesto, al analizar la situación de endeudamiento es necesario distinguir entre cupo aprobado de endeudamiento, deuda comprometida en la ejecución presupuestal, deuda contratada y saldo total de la deuda.



Recordemos además que el instrumento de endeudamiento está pensado para financiar la formación de capital tanto físico como humano y no el gasto recurrente, es decir, no es para tapar “huecos” entre ingresos y gastos corrientes, sino para hacer inversiones que, hacia el futuro, nos representen mayores retornos económicos y sociales, no solo por medio de las grandes obras de infraestructura física, sino mediante la formación de capital humano. Esto se puede apreciar en los principales rubros a los que han ido dirigidos los recursos de deuda durante este cuatrienio (**Gráfico 3**).

Sin embargo, como veremos, en la pandemia hubo una excepción que autorizó el Concejo para usar cupo de endeudamiento en rubros que no eran formación bruta de capital y que incluso, en algunos casos, eran recurrentes.

El primer cupo: \$10,8 billones para la reactivación económica y el rescate social

En el primer capítulo explicamos en detalle el contexto del trámite del primer cupo de endeudamiento. Recordemos que este fue aprobado mediante el Acuerdo 781 de 2020, que autorizó un monto de \$10,8 billones, el cual formó parte fundamental de la respuesta a la crisis generada por la pandemia. En este sentido, se puede considerar como una intervención contracíclica de política fiscal frente a una crisis que no se originó en desajustes macroeconómicos estructurales, sino en un choque externo y atípico que disminuyó abruptamente los niveles de actividad económica y, por ende, los ingresos de la ciudad.

En casos como este, es contraproducente equilibrar las finanzas por medio de reducciones en el gasto o de incrementos en los impuestos. Se busca, en cambio, impulsar la reactivación económica mediante el incremento de la inversión pública, especialmente en proyectos de infraestructura. Este fue, en efecto, uno de los principales usos que se les dio a los recursos de crédito aprobados, en la búsqueda tanto de un choque contracíclico como de asegurar la financiación de las inversiones estratégicas del Plan Distrital de Desarrollo.

Adicionalmente, como respuesta al tercer pico de la pandemia y al estallido social del 2021, la Administración tramitó ese año una adición presupuestal a la que llamó “Rescate social” (**Tabla 1**), en la cual el Concejo autorizó la utilización de parte del cupo de endeudamiento del Acuerdo 781 de 2020 a fin de reducir la pobreza extrema y aumentar el empleo y los ingresos de las familias bogotanas en condición de pobreza y vulnerabilidad agravadas por la crisis. Este paquete incluyó transferencias monetarias para 500.000 hogares, oportunidades en educación y generación de empleo para jóvenes y mujeres, subsidios de vivienda y de arriendo y atención a la primera infancia.



Fue necesario además utilizar \$1,15 billones de recursos de endeudamiento con el propósito de garantizar la prestación del servicio de transporte público, cuya operación estaba comprometida por el déficit acrecentado por el efecto de la pandemia.

En resumen, con los recursos de este primer cupo, incluyendo vigencias futuras financiadas con recursos de endeudamiento, se financió, entre otros, lo siguiente:

- Infraestructura de transporte público (\$2,45 billones).
- Sector salud (\$1,5 billones).
- Construcción de colegios (\$1,02 billones).
- Construcción de vías y cicloinfraestructura (\$833.000 millones).
- Fondo de Estabilización Tarifaria (\$608.000 millones).
- Transferencias monetarias (\$200.000 millones).



En la tabla se relacionan los rubros que se financiaron con los recursos del “Rescate social” que la Administración tramitó ante el Concejo como respuesta al estallido social y al tercer pico de la pandemia:

Tabla 1. Adición presupuestal para el rescate social (Acuerdo 816 de 2021)

 Transferencias monetarias	\$389.303 millones	Transferencias monetarias a 509.664 hogares. Transferencias monetarias condicionadas para 10.000 jóvenes. Beneficio a 50.000 hogares en pobreza e inseguridad alimentaria, con la entrega de un mercado y tarjeta monedero o bono.
 Educación y generación de empleo	\$116.251 millones	Fortalecimiento empresarial para mipymes y emprendedores (3.300 beneficiarios). 7.000 mujeres vinculadas a encadenamientos productivos. 3.000 cupos en Reto a la U (inmersión en educación superior). 5.000 cupos de formación para el trabajo. Fortalecimiento de capacidades y atención a 3.965 mujeres en condición de vulnerabilidad.
 Subsidios de vivienda	\$91.982 millones	Beneficio a 6.000 hogares con lo siguiente: <ul style="list-style-type: none">• Subsidios para acceder a una vivienda propia.• Subsidios de arriendo del programa Mi Ahorro - Mi Hogar.
 Atención a la primera infancia	\$41.400 millones	29.000 niños y niñas en el servicio de educación inicial, en el marco de la atención integral, a través de una oferta flexible que tuviera en cuenta las dinámicas socioeconómicas de las familias y los cuidadores.
 Transporte público	\$1.150.848 millones	Garantía de prestación del servicio de transporte público a la población de Bogotá, principalmente a los estratos 1, 2 y 3, que representan cerca del 80% de los usuarios del sistema.

Fuente: información tomada de la presentación del secretario de Hacienda ante el Concejo, durante el trámite del acuerdo.



El nuevo cupo: más metro, colegios nuevos, Jóvenes a la U y Sistema del Cuidado

En el primer semestre de 2022, la Administración llevó nuevamente al Concejo un proyecto de acuerdo, a fin de solicitar otro cupo de endeudamiento, que se aprobaría en junio de ese año. El Acuerdo 840 de 2022 recogió el saldo de \$5.9 millones que aún no se había comprometido del cupo anterior y aprobó un monto adicional por \$5.84 billones para concretar grandes apuestas por la transformación de la ciudad.

El panorama para la economía de la ciudad había cambiado drásticamente frente al contexto en el que, un año y medio antes, se había tramitado el primer cupo, tal y como se evidencia en la exposición de motivos del proyecto de acuerdo:

“Las estrategias de mitigación y reactivación económica y social, diseñadas por el Gobierno distrital y nacional, y el avance de la vacunación en la capital, que llegó al 98% de la población con esquema completo, fueron fundamentales para lograr una recuperación acelerada en el 2021, que presentó un crecimiento de 10,3% en el PIB [el dato definitivo fue de 11,3%] frente al año 2020. En efecto, los mayores niveles de protección en relación con la epidemia permitieron la reapertura total de las actividades económicas, que, junto con el dinamismo de la demanda interna y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas y a la población de menores ingresos, se reflejó en una aceleración del crecimiento económico y la reducción de la pobreza monetaria de 40,1% a 35,8%”¹.

En ese momento, se proyectaba que el crecimiento de Bogotá, en el 2022, iba a ser del 8,2% (fue del 9,5%), lo que posibilitaría estar por encima de los niveles del PIB previos a la pandemia. Sin embargo, en la misma exposición de motivos, se reconoce que la tasa de desempleo y la tasa de pobreza aún estaban significativamente por encima de los niveles prepandemia y la tasa de ocupación y la tasa global de participación, por debajo de los niveles observados en 2019. Por eso, se requería acelerar la implementación de programas y proyectos que fortalecieran la generación de empleo, en especial para mujeres y jóvenes; invertir más en capital humano y educación, para cerrar brechas; y fortalecer y extender el Sistema Distrital del Cuidado.

Las inversiones estaban contempladas en el Plan Distrital de Desarrollo, pero se buscaba acelerar su concreción y ampliar su alcance. Los recursos del Acuerdo 781 de 2020 resultaban insuficientes para este propósito, dada la necesidad de cubrir los

¹ Proyecto de acuerdo 271 de 2022. Consultado en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=143608>. Los datos de pobreza monetaria del DANE están basados en las proyecciones poblacionales del Censo 2005.



compromisos de vigencias futuras, las cohortes educativas de las becas de educación superior y los aportes para los convenios de cofinanciación con la Nación.

Por las razones anteriores, se tomó la decisión de llevar al Concejo la solicitud de un nuevo cupo de deuda. El monto adicional que se solicitaba estaba dirigido a cuatro grandes apuestas en temas emblemáticos para esta Administración. La primera de ellas corresponde a aportes del Distrito por \$2,81 billones destinados a la financiación de la segunda línea del metro, que se extenderá hasta las localidades de Suba y Engativá, fundamentales para asegurar el convenio de cofinanciación con la Nación, firmado el 4 de agosto de 2022², necesario, a su vez, para asegurar los recursos y poder así avanzar en el proceso de licitación y contratación de este megaproyecto.



Otras dos grandes apuestas, ejecutadas por el sector educativo, corresponden a \$1,08 billones para la construcción de infraestructura educativa y a \$1,41 billones para la ampliación del programa Jóvenes a la U, que otorga becas para educación superior de calidad, con énfasis en jóvenes y mujeres.

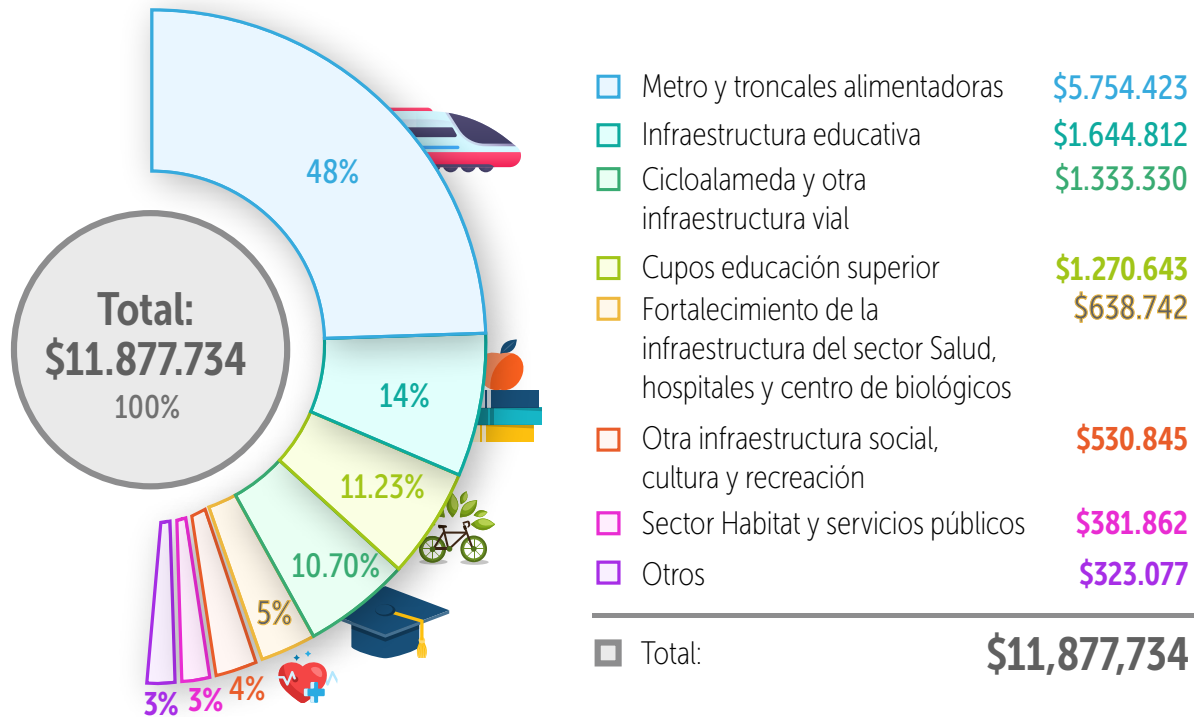
La cuarta apuesta incluye recursos por \$0,54 billones destinados a realizar inversiones en infraestructura que consoliden las Manzanas del Cuidado de Kennedy y San Cristóbal. Esta última, ubicada alrededor del proyecto de construcción del cable aéreo, incluye a su vez inversiones complementarias en dotaciones y equipamientos sociales.

Es decir, mientras el primer cupo fue sobre todo una respuesta a una coyuntura excepcional que requirió una estrategia muy robusta de reactivación económica y rescate social, el segundo cupo refleja la decisión de profundizar en una necesaria transformación urbana y social de la ciudad, asegurando la financiación de megaproyectos y de programas estratégicos.

² <https://metrodebogota.gov.co/?q=noticias/gracias-al-aporte-la-nacion-39-billones-y-bogota-12-billones-2023-se-comenzara-construir-la>



Gráfico 3. Priorización de la ejecución del cupo endeudamiento (Acuerdo 840 de 2022)*



*El Acuerdo 840 de 2022 recogió el saldo de \$5,9 millones que aún no se había comprometido del cupo anterior (Acuerdo 781 de 2020) y aprobó un monto adicional por \$5,84 billones.

“No tomar decisiones es una decisión política”

Es importante poner en perspectiva histórica la estrategia de endeudamiento que siguió el Distrito durante esta Administración. Como se aprecia en el **gráfico 1**, con el que inicia este capítulo, a principios de siglo, la deuda distrital alcanzó a representar el 3% del PIB de la ciudad. Esto coincidió con un momento que se recuerda por el impulso a las obras públicas, en especial a la construcción de infraestructura de movilidad y de espacio público. El endeudamiento cumplía en ese momento con los indicadores de sostenibilidad que la normativa colombiana exige a las entidades territoriales (en especial, los contemplados en la Ley 358 de 1997); sin embargo, en comparación con los indicadores actuales, se encontraba más cerca de los límites máximos fijados en esa normativa.



El **gráfico 4** muestra el comportamiento de los dos principales indicadores contemplados en la citada ley: el indicador de sostenibilidad de la deuda y el indicador de capacidad de pago. El primero establece que el saldo de la deuda no debe sobrepasar el 80% de los ingresos corrientes de la entidad territorial, ajustados luego de restarles los recursos comprometidos en vigencias futuras. Recientemente, el artículo 30 de la Ley 2155 de 2021 amplió el límite al 100% de los ingresos corrientes ajustados. El segundo indicador es el de capacidad de pago, el cual relaciona el monto de los intereses de la deuda con el ahorro operacional, que resulta de restarles los gastos de funcionamiento a los ingresos corrientes. Según la Ley 358, se presume que hay capacidad de pago si los intereses no superan el 40% del ahorro operacional, límite que la Ley 2155 subió a 60%.

En la primera década del siglo, el saldo de la deuda pasó del 75% al 25,1% de los ingresos corrientes del Distrito. Esta relación siguió reduciéndose en los siguientes años, hasta llegar a un mínimo de 11,1% en 2018. De manera similar, el indicador de capacidad de pago se redujo, en la primera década, del 23,3% al 3,2% y llegó a ser de apenas un 0,9% en 2018.

Lo anterior podría parecer una señal de responsabilidad fiscal de sucesivas administraciones distritales que han sido extremadamente conservadoras en la adquisición de deuda pública. Y no hay duda de que los gobiernos de Bogotá han sido responsables desde el punto de vista fiscal; sin embargo, los muy bajos niveles de endeudamiento van a la par con el estancamiento de la inversión en grandes proyectos de infraestructura, en particular de movilidad y transporte público. Por diversos motivos, durante más de una década, Bogotá no avanzó en la construcción de nuevas troncales de transporte público, ni de buses, ni de metro, ni de otros sistemas férreos, es decir, si bien se tenía el espacio para financiar inversiones que eran necesarias para la ciudad, estas no se realizaron. Como lo señala el secretario de Hacienda, Juan Mauricio Ramírez, “no tomar decisiones es una decisión política”.

Con el trámite de los dos cupos de endeudamiento, la presente administración distrital asumió una decisión política distinta, es decir, decidió aprovechar el margen de capacidad de endeudamiento que tiene dentro de los límites que le fija la ley para superar el rezago generado por los años en los que se dejó de invertir en grandes proyectos de infraestructura y, en particular, de movilidad.

Al mismo tiempo, la apuesta de futuro ligada al endeudamiento no se ha limitado a la movilidad ni a la formación de capital físico. Vale la pena destacar como ejemplo el programa Jóvenes a la U, por medio del cual se ha hecho una inversión sin precedentes para apoyar el acceso y la permanencia en la educación superior y postmedia. Hasta



junio de 2023, el programa había beneficiado a 36.000 jóvenes, mediante becas que cubren el 100% de la matrícula y un apoyo de sostenimiento.

Para finales de 2023, se espera que la mayor parte del cupo de endeudamiento aprobado en el Acuerdo 840 se haya ejecutado desde el punto de vista del compromiso presupuestal, incluidos los recursos comprometidos con vigencias futuras por cerca de \$3,33 billones de 2024 en adelante, y que quede un saldo por comprometer de \$563.000 millones. Esto indicaría que la siguiente administración podrá, si lo requiere, tramitar ante el Concejo una nueva solicitud de cupo de endeudamiento a fin de incorporarlo como fuente de financiación de su Plan Distrital de Desarrollo.

Estas decisiones se han tomado con responsabilidad fiscal y siempre con la preocupación de conservar la solidez financiera y la capacidad de pago, la cual se mantiene holgadamente dentro de los límites establecido por la ley. Pese a haber logrado la aprobación de los mayores cupos de endeudamiento que se le han entregado a una administración, la deuda del Distrito no supera el 2,4% del PIB de la ciudad, por debajo de lo que estaba al inicio del siglo. Representa esto, además, el 55,2% de los ingresos corrientes ajustados (el límite legal es de 100%) y el 6,7% del ahorro operacional (el límite es de 60%).

La solidez fiscal ha sido validada por las calificadoras de riesgo nacionales e internacionales. Moody's Investors Service mantuvo el grado de inversión y las calificadoras locales BRC Ratings - S&P Global S.A. y Value and Risk Rating S.A. mantienen la calificación AAA.

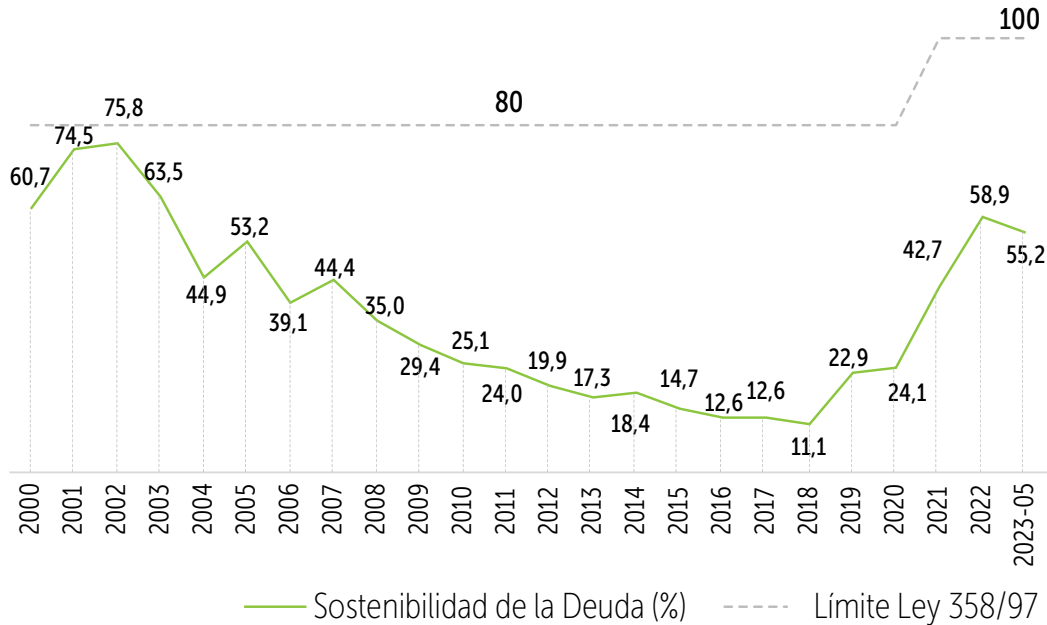




Gráfico 4. Evolución de los indicadores de sostenibilidad de la deuda

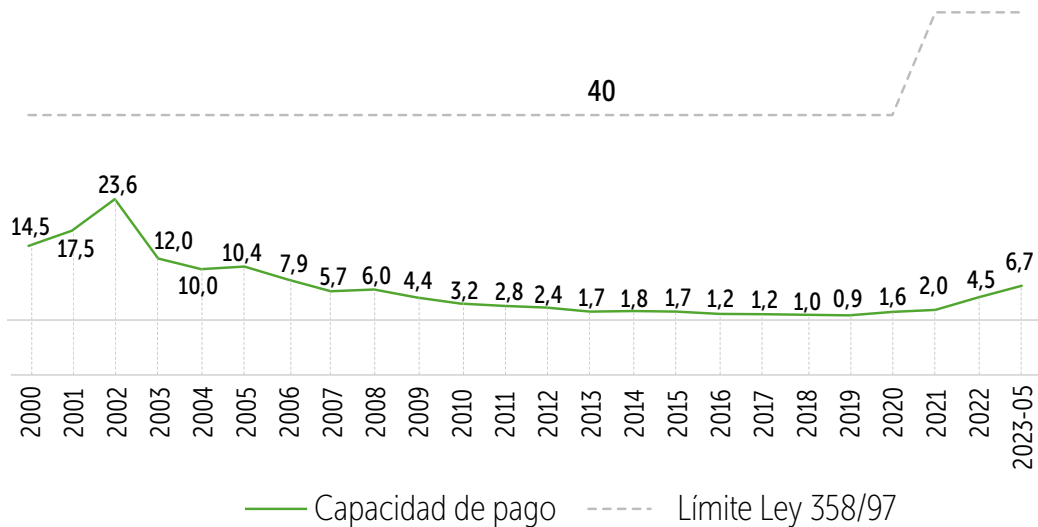
Estos son los indicadores de la Ley 358 de 1997, ampliados por el artículo 30 de la Ley 2155 de 2021:

Indicador de sostenibilidad: saldo deuda / ingresos ctes. ajustados*



*A los ingresos corrientes se les extraen las vigencias futuras.

Indicador de capacidad de pago: intereses / ahorro operacional



Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda, Dirección de Crédito Público.

Datos observados a mayo de 2023.

“Bogotá: un oasis en medio de un ambiente macroeconómico convulsionado”

El 9 de noviembre de 2022, la Secretaría Distrital de Hacienda llevó a cabo un Comité Directivo Participativo durante el cual el secretario de Hacienda intercambió opiniones con expertos economistas, entre los que se encontraba Olga Lucía Acosta, asesora regional de la Cepal (actualmente, codirectora del Banco de la República). Transcribimos apartes de sus comentarios sobre la estrategia de endeudamiento de Bogotá, en una perspectiva comparada con otras ciudades y economías de América Latina.

“Yo diría que Bogotá es como un oasis en medio de un ambiente convulsionado en materia macroeconómica, en medio de un ambiente de altas tasas de interés y en medio de desafíos con la depreciación de las monedas e incertidumbres frente a posibles recesiones. Para mí, es un oasis ver cómo se tomaron decisiones con visión y con un riesgo controlado. Creo que la decisión de endeudar a la ciudad fue crucial. Aquí en Colombia, en las regiones y en especial en Bogotá, hemos sido muy conservadores. Yo trabajo el tema de la descentralización y la comparación con otras ciudades reafirma lo que mostraba el secretario, que tenemos que ser más audaces. Bogotá se anticipó a lo que está recomendando, por ejemplo, la Cepal, en materia de inversión. Todos los demás países y ciudades están intentando fortalecer las finanzas para poder actuar de manera contracíclica, como lo han hecho acá. Esa inversión ha permitido tener una mejor situación, que corroboran las cifras, las cuales muestran un mayor crecimiento frente al resto de América Latina, de Colombia y, en especial, de Bogotá”.

Innovaciones en el portafolio de deuda

Revisemos ahora el otro lado de la estrategia de endeudamiento, es decir, la forma en que desde la Secretaría de Hacienda se ha gestionado la consecución de recursos en los diferentes mercados financieros, a fin de asegurar un acceso a crédito oportuno y en condiciones favorables para la ciudad.

En este frente, también vale la pena resaltar varios hitos alcanzados durante este gobierno. El primero de ellos fue la obtención, en 2020, de la calidad de “emisor conocido y recurrente”, otorgada por la Superintendencia Financiera: Bogotá fue la primera ciudad del país en contar con este reconocimiento, que facilita el acceso al mercado de deuda local.

Al mismo tiempo, se innovó en la adopción de nuevos instrumentos y modalidades de colocación de la deuda. A finales de 2021, se logró el desembolso de un crédito por un billón de pesos colombianos, con garantía MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency) del Banco Mundial, para refinanciar los gastos del sistema de salud en los que se incurrió con el propósito de atender la emergencia del COVID-19. Así, además, fue



la primera ciudad en Latinoamérica que accedió a esta garantía, la cual permitió la estructuración, negociación, firma y desembolso de un crédito en moneda local con la banca internacional (el BBVA de España). Además de evitar la exposición a los riesgos cambiarios, esta operación permitió mantener las condiciones de garantía previas a la pérdida de grado de inversión de la Nación y contar con una tasa fija que eliminara los riesgos del mercado.

Bogotá también se convirtió en la primera ciudad de América Latina en hacer una estructuración y emisión de un bono social, es decir, de un título de deuda dirigido a un programa social específico. En este caso, se trató de una emisión por \$162.271 millones para financiar el programa Jóvenes a la U, realizada en diciembre de 2021. La emisión fue hecha por medio de la Bolsa de Valores de Colombia, con cargo al Programa de Emisión y Colocación (PEC) del Distrito Capital y al cupo de endeudamiento autorizado por el Concejo de Bogotá. El marco de referencia de esta emisión, en particular, contó con la revisión de Deloitte, firma que, en su calidad de tercero independiente, certifica que estos bonos sociales cumplen los parámetros internacionalmente requeridos para este tipo de valores.

Estrategias como las anteriores se reflejan en la composición actual del portafolio de deuda (**Gráfico 5: Composición por moneda**), que muestra una mayor diversificación de fuentes y un menor porcentaje de obligaciones en moneda extranjera. La deuda en dólares pasó de representar el 37,2% en 2018 a solo el 3% en 2023.

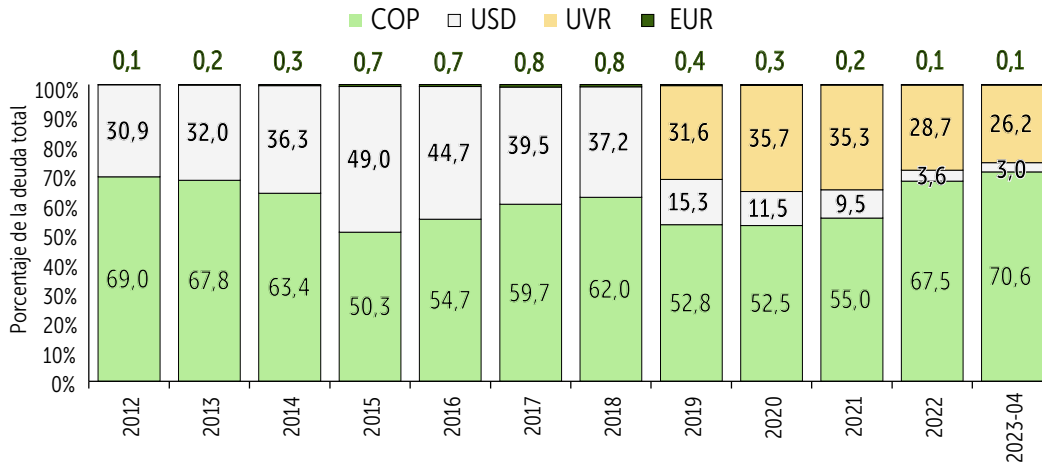
Por otra parte, los cambios en la composición por tipo de fuente (**Gráfico 5: Composición por fuente**) son un reflejo de la coyuntura y de la manera en que la gestión del crédito respondió a los desafíos planteados por el comportamiento de los mercados financieros. Fue necesario, por ejemplo, acudir más a la banca comercial (local y extranjera), frente a una situación de “bajo apetito por riesgo” del mercado de capitales. A su vez, la menor participación de la banca multilateral se debe a una mayor necesidad de liquidez. Los procesos para la suscripción de los créditos con las entidades multilaterales toman varios meses, por lo que no son la fuente más apropiada para cubrir necesidades de caja de corto plazo.

Es importante recordar que, cuando se presenten circunstancias más favorables, la Administración podrá realizar operaciones que mejoren el perfil de la deuda, en términos de tasas y plazos, sin necesidad de aprobación del Concejo de la ciudad ni de las autoridades hacendarias del orden nacional, siempre y cuando no aumenten el saldo total de la deuda (ver recuadro: Perspectivas y recomendaciones para el manejo de la deuda pública).



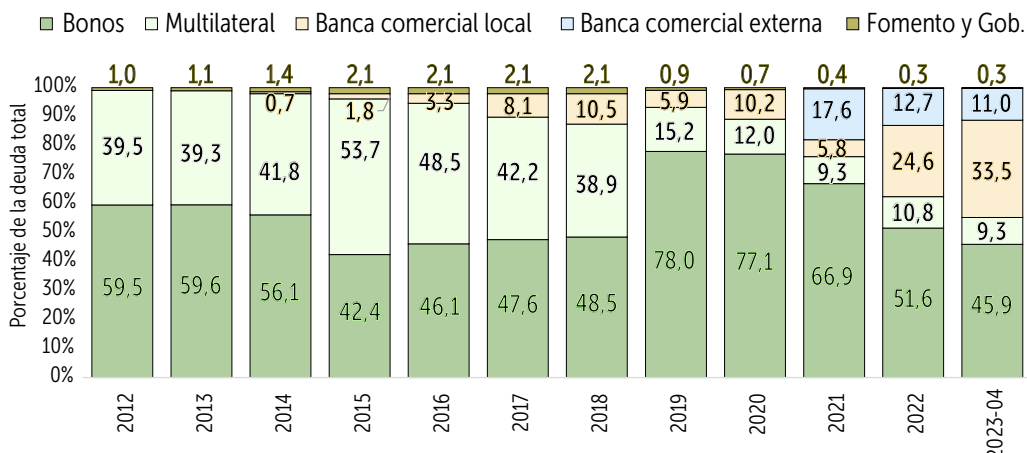
Gráfico 5. Composición del portafolio de deuda

Composición por moneda

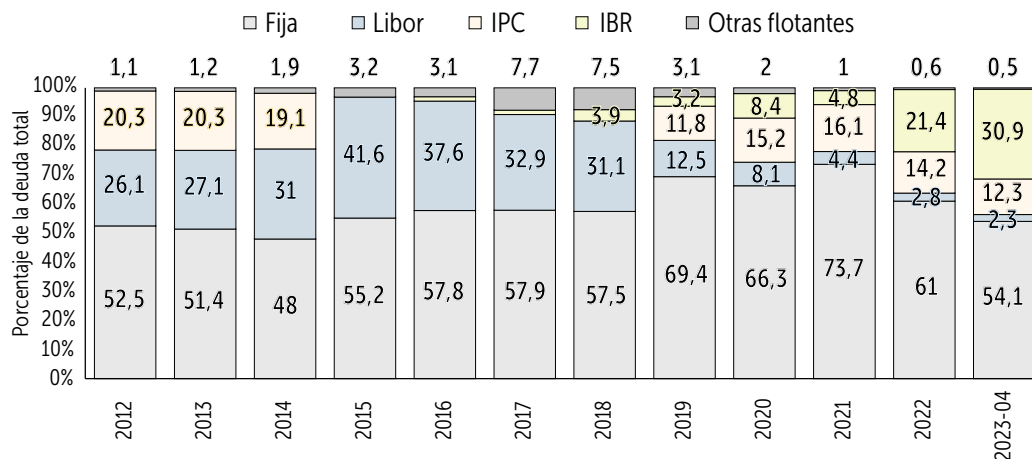


UVR= unidad de valor real.

Composición por fuente



Composición por tasa



IPC= índice de precios al consumidor.
 IBR= indicador bancario de referencia. Es una tasa de interés de referencia de corto plazo denominada en pesos colombianos.

Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda, Dirección de Crédito Público.

Perspectivas y recomendaciones para el manejo de la deuda pública

En la normativa vigente en materia de crédito público, se definen las operaciones de manejo como aquellas que, de acuerdo con el Manual de operaciones de crédito público del DNP, “modifican las condiciones iniciales pactadas, que no incrementan el endeudamiento neto de la entidad estatal y contribuyen a mejorar el perfil de la deuda”³; en conclusión, tales operaciones amplían los plazos para abono a capital o reducen el pago de intereses, o ambas cosas, pero sin incrementar el saldo.

Las operaciones de manejo son actividades cotidianas en la gestión de deuda pública. Los administradores de portafolios de deuda las aplican con la finalidad de reducir los costos de financiamiento, abrir espacio para la realización de nuevas operaciones de fondeo y moderar la presión sobre el espacio presupuestal y el flujo de caja.

La dinámica competitiva del mercado de capitales permite sacar provecho de estas operaciones al reemplazar antiguas colocaciones de deuda por créditos nuevos a tasas más bajas, así se ahorra no solo en pago de intereses, sino también en materia de amortizaciones, especialmente si las nuevas obligaciones amplían el plazo para los abonos a capital.

Casi siempre, cuando las cuestiones macroeconómicas favorecen una reducción de las tasas de interés, se abre una ventana de oportunidad para realizar este tipo de operaciones; sin embargo, en meses recientes, las tasas de interés, por diversas razones, han estado relativamente altas con respecto a sus medias históricas. Tal situación ha dificultado el desarrollo de cualquier mecanismo de reconversión de deuda.

No obstante, una vez terminado el ciclo alcista del mercado, vendrán épocas de tasas más bajas, especialmente cuando la inflación retorne al rango meta fijado por el Banco Central. En ese momento, que probablemente se dé en el segundo semestre del 2024, se dará una oportunidad que la nueva administración distrital bien podría aprovechar para reemplazar porciones de la actual deuda por nuevas colocaciones a tasas más bajas.

En ningún caso sobra mencionar que, como estas operaciones no amplían el saldo de la deuda, no requieren de aprobación del Concejo de la ciudad ni de las autoridades hacendarias del orden nacional. Se entiende que el realizarlas es facultativo de la administración y que esta puede libremente servirse de ellas para mejorar el perfil de la deuda y, de esta manera, ahorrarles dinero a los contribuyentes.

³ Numeral 1.1.2. Pág. 7 del manual mencionado.



Capítulo 4. Hacia una gestión estratégica del gasto público



“Los ministerios [de Hacienda] que denominamos “tradicionales” cuentan con un conjunto de funciones enfocadas principalmente en la administración y el control de los recursos públicos, que les permiten cumplir dichas funciones en el corto plazo, controlando estrechamente la caja fiscal, aunque con escasa capacidad de proyección multianual sobre el potencial desempeño de las finanzas públicas.

Los ministerios [de Hacienda] que denominamos “modernos” cuentan con un conjunto de funciones que les permiten una mejor planificación y proyección de las finanzas públicas, y una gestión más estratégica y de calidad del gasto público, reforzando la responsabilidad y sostenibilidad fiscal.”

Alberto Arenas y Edgardo Mosqueira

*Banco Interamericano de Desarrollo –BID–
(2021)¹*

.....
¹ Arenas de Mesa, A. & E. Mosqueira. (2021) “La transformación y el fortalecimiento institucional de los Ministerios de Hacienda en América Latina: Del control al uso estratégico de los recursos públicos para el desarrollo”. Documentos de proyectos. IADB-UN. 7.



Las finanzas de Bogotá se destacan por sus buenos resultados y calificaciones en términos de sostenibilidad fiscal, recaudo tributario o riesgo crediticio. Estos excelentes indicadores dan cuenta de la sostenibilidad de las finanzas, pero hoy en día la sostenibilidad no es la única cualidad que define una buena gestión de la hacienda pública. También es importante contar con prácticas y herramientas que garanticen que los recursos públicos se usen de la manera más eficiente posible para alcanzar resultados que beneficien efectivamente a la ciudadanía. Este tema está en el centro de la agenda de modernización de las prácticas hacendarias que se está promoviendo actualmente desde los organismos multilaterales.

Una de las primeras preguntas que se hizo la nueva Administración en 2020 fue qué tan alineada estaba la Secretaría de Hacienda de Bogotá con esa agenda y qué tanto se había avanzado en ese frente en la adopción de las mejores prácticas internacionales. A partir de la respuesta a esa pregunta, se formuló un plan para volcar la gestión de las finanzas del Distrito Capital hacia una administración hacendaria del siglo XXI, por medio de lo que se ha denominado la agenda de **calidad del gasto**.

Es importante delimitar y definir a qué nos referimos con mejores prácticas hacendarias y explicar por qué la Secretaría las ha agrupado dentro de la denominación **calidad del gasto**. Se trata de un nuevo enfoque que cambia el tradicional énfasis en el manejo de las finanzas públicas: de simplemente enfocarse en cómo ajustar el presupuesto a los ingresos o cómo aumentar los ingresos para cubrir los gastos, a una mirada estratégica sobre todo el proceso de planificación y ejecución del gasto público.

Esta aproximación es la expuesta, por ejemplo, por el Banco Interamericano de Desarrollo en la cita con la que inicia este capítulo. De esa cita, resaltamos el contraste entre una actividad centrada en la “administración y el control” de corto plazo y otra enfocada en la “gestión estratégica” con proyección multianual. Estas dos aproximaciones difieren cualitativamente y tienen efectos radicalmente distintos sobre el quehacer hacendario de las oficinas nacionales o territoriales a cargo de las finanzas públicas de una ciudad, un departamento o un país.

El paso de un enfoque a otro no es fácil ni rápido y va más allá de ajustar algunos procesos dentro de la entidad. La agenda de calidad del gasto es, sobre todo, una agenda de cambio cultural que debe permear todos los niveles de la administración pública. Durante los cuatro años de esta administración distrital, en medio de las diversas emergencias y retos coyunturales que fue necesario atender, se empezaron a dar los primeros pasos en la adopción de esta agenda transformadora.



Antecedentes



En Colombia, incluso en el nivel nacional, no hay muchos referentes en cuanto a adopción de herramientas de calidad del gasto. Sin embargo, los intentos por cambiar la visión y misión de los organismos a cargo de la hacienda pública no son nuevos y han sido impulsados desde varios frentes y en varias geografías. Ya en 2004, en la conferencia “Reformando el Sistema de Administración del Gasto Público”, organizada por el Banco Mundial en Corea del Sur, se hablaba de herramientas como la **gestión por resultados**, **la transparencia fiscal y el marco de gasto de mediano plazo**. La conferencia introductoria a la gestión por resultados relataba las

experiencias pioneras de países como Nueva Zelanda, Sudáfrica, Estados Unidos o Suecia, donde se habían llevado a cabo reformas que respondían a la urgencia de los gobiernos de evidenciar que el gasto público sí estaba traducándose en logros y resultados².

En particular, frente al proceso de presupuestación, el Banco Mundial distinguió en 2004 dos aproximaciones en el proceso de construcción del gasto: una aproximación tradicional y otra que busca “contrarrestar la **inercia presupuestal**” centrándose en el ‘logro’, ‘el desempeño’, o el ‘rendimiento’³. Las diferencias entre los dos enfoques se resumen en la **Tabla 1**. Los “cambios marginales en los insumos” que se citan en dicha tabla son una expresión de la mencionada inercia presupuestal, un fenómeno con el que están muy familiarizados quienes han trabajado en el sector público colombiano. Esto se refiere a la tendencia a definir el presupuesto de cada año tomando el presupuesto del año anterior y haciéndole algunos ligeros ajustes. Solo se suelen introducir cambios drásticos por decisiones políticas o por propuestas de nuevas políticas públicas, pero no hay mecanismos para revisar y ajustar permanentemente los presupuestos a las cambiantes necesidades y condiciones sociales, o a evidencias sobre qué tan efectivo ha sido el gasto en términos de resultados.

² World Bank. (2004) “Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency”. Conference Proceedings. Korea Development Institute. 109.

³ *Ibidem*, 112. Resultado nuestro.

**Tabla 1. Diferencias entre los modelos de presupuestación pública**

Proceso de presupuestación tradicional	Presupuesto por desempeño
Los insumos son fines en sí mismos	Lo importante es la relación entre insumos y resultados
Cambios marginales en los insumos	Cambios estructurales, según resultados buscados
Divorcio entre planeación y gestión de entidades	Proceso de presupuesto ligado a planeación y gestión de entidades
Recursos presupuestados	Costos

Tomado de WB, 2004:113.

En contraste, la presupuestación por desempeño que se viene proponiendo desde principios de siglo en varios foros internacionales, y que retoma la agenda de calidad del gasto, implica basar la asignación de recursos en el análisis de la relación entre los insumos y los resultados. Lo anterior dentro de un enfoque que entiende al presupuesto público como parte de una “cadena de valor” (**Gráfico 1**). En palabras de Marc Robinson: “[La presupuestación por desempeño] se refiere a procedimientos o mecanismos diseñados para fortalecer los vínculos entre los recursos públicos y sus resultados (productos e impacto), mediante el uso sistemático de información formal sobre el desempeño, con el objetivo de la eficiencia técnica y asignativa del gasto público”⁴.



De acuerdo con lo anterior, desde las entidades multilaterales se han identificado una serie de funciones y capacidades que la entidad a cargo de la hacienda pública debe desarrollar para impulsar el enfoque de calidad del gasto. Estas serían funciones **adicionales** a las tradicionales del sector Hacienda, como el estudio y análisis macroeconómico, el diseño y la ejecución de la política fiscal, la administración del tesoro público, la gestión de la deuda pública y la administración tributaria, entre otras. En cuanto a las nuevas funciones que una administración moderna de la hacienda pública debería incluir, el ya citado documento del BID propone la siguiente lista:

⁴ Robinson, Marc (2007) “Performance Budgeting: Linking Funding and Results”. *International Monetary Fund (IMF)* © Palgrave Macmillan: 1. Traducción propia.



- Establecimiento de reglas fiscales y gestión de riesgos fiscales.
- Evaluación y control de la gestión presupuestaria y los resultados alcanzados con ella (calidad y eficiencia de programas y del gasto público).
- Gestión de recursos humanos del sector público.
- Gestión del sistema de compras públicas.
- Estadísticas de las finanzas públicas.
- Tecnologías de la información aplicadas a las finanzas públicas.
- Coordinación, articulación, diseño e impulso de políticas públicas.

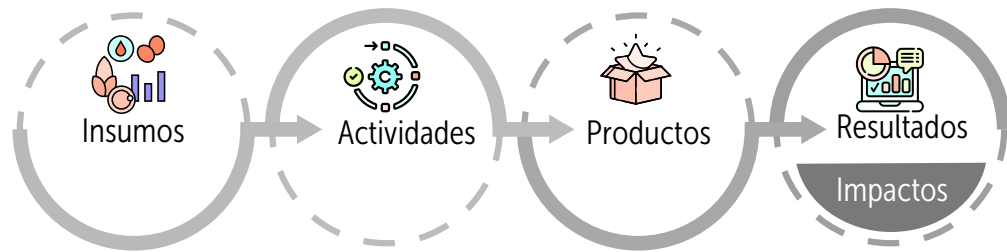
En resumen, la propuesta de 'calidad del gasto' para Bogotá tiene como propósito retomar una serie de herramientas y actividades que vienen desarrollándose de manera progresiva en el contexto internacional y cuyo énfasis está centrado en la gestión estratégica del gasto. Muchas de estas herramientas ya tienen un desarrollo medio e incluso avanzado. Sin embargo, el enfoque como un todo aún tiene un desarrollo prematuro en Colombia, como lo diagnostica el mismo BID.



Es importante anotar que no todas las variables que intervienen en la cadena de valor del presupuesto están directamente bajo el control de los ministerios o secretarías de Hacienda. Varias de ellas corresponden a decisiones individuales de gasto de cada uno de los sectores y las entidades del gobierno. Se trata, sin embargo, de contar con herramientas que sean propias de la labor hacendaria y que permitan incidir sobre las variables de interés. En términos de modernización de la gestión, no es un reto inédito en la evolución histórica de la administración de la hacienda pública. A lo largo del siglo XX, por ejemplo, se desarrollaron y adoptaron muchas herramientas para facilitar y hacer más eficiente la gestión del recaudo tributario e incrementar las fuentes de ingresos del gobierno.



Gráfico 1. Cadena de valor del gasto público



Los recursos públicos son el insumo de un proceso que permite alcanzar un resultado, es decir, generar un efecto o cambio en la sociedad. Por ejemplo, el insumo es el presupuesto de un programa de infraestructura escolar, la actividad es la construcción de colegios, el producto son los colegios, el resultado es más cupos y mejores instalaciones escolares en una localidad y el impacto son aumentos en la cobertura o, más difícil de medir, mejoras en la calidad de la educación pública.

La agenda de calidad del gasto en Bogotá (2020-2023)

El Plan Distrital de Desarrollo 2020-2023, “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”, aprobado mediante el Acuerdo Distrital 761 de 2020, incluyó dentro de su articulado un apartado sobre calidad del gasto (artículos 36 y 37), definido como “aquel que se realiza aplicando los criterios que lo hacen más eficiente, eficaz y efectivo, con el objetivo de generar un impacto positivo sobre la calidad de vida de la población”.

Para su implementación, la Secretaría Distrital de Hacienda analizó diversas alternativas a fin de avanzar por medio de frentes de trabajo específicos y de alcance definido. A partir de referentes internacionales, se identificó preliminarmente una baraja de instrumentos y herramientas muy variadas, algunas de ellas creadas en contextos distintos al de Bogotá, si bien con posibilidades de adaptarse a otros entornos específicos. Presentamos a continuación una relación no exhaustiva de las opciones analizadas en ese primer momento:

- Ejecución presupuestaria con resultados.
- El trazador (*trace/tracer*) de la ejecución del gasto – “*Public expenditure tracking reviews*”, *PETS*.



- Revisiones de gasto – “*spending reviews*”.
- Programa Estratégico Presupuestario alrededor de un tema específico, como la reducción de la feminización de la pobreza.
- Seguimiento y monitoreo de resultados del gasto público.
- Control de riesgos fiscales.
- Gestión de empresas públicas.
- Gestión de fondos fiduciarios del Distrito.
- Creación de un marco de gasto de mediano plazo (complementario al Marco Fiscal de Mediano Plazo exigido por la ley).
- Fondos de gastos contingentes.

En 2020, la urgencia por darle respuesta a la crisis económica originada por la pandemia desplazó de las prioridades la agenda de calidad del gasto planteada inicialmente. Al mismo tiempo, la imposibilidad del trabajo presencial dificultaba avanzar en un ejercicio de cambio cultural que suele requerir talleres y espacios de análisis y planeación con los equipos de las secretarías y las entidades distritales.

En el primer trimestre de 2021, se retomó la agenda de calidad del gasto, pero en esta ocasión se decidió concentrar los esfuerzos en unas pocas líneas priorizadas, acordes con lo que había quedado incluido en el Plan de Desarrollo Distrital:

- Fortalecimiento e implementación de trazadores presupuestales.
- Fortalecimiento del Sistema de Producto, Meta y Resultados (PMR).
- Fortalecimiento de la actividad de evaluación de programas, proyectos y políticas públicas, incluyendo la adopción y adaptación de las “revisiones de gasto” (*spending reviews*).
- Creación de una herramienta de divulgación hacia la ciudadanía sobre la calidad del gasto en el Distrito.



Además de las líneas anteriores, se había propuesto realizar un prototipo de “programa presupuestario”. Esta herramienta consiste en estructurar, ejecutar y evaluar un gasto específico con el objetivo de cumplir un resultado, por lo general complejo. Los mejores ejemplos provienen de experiencias en países en vía de desarrollo que llevaron a cabo un programa presupuestario alrededor de la disminución de la pobreza en una población específica. Para el caso del Distrito Capital, se propuso crear un programa presupuestario para la disminución de la pobreza femenina. No obstante, se determinó que, de todas las herramientas, esta era la más compleja. Adicionalmente, esta herramienta fue creada para países con un proceso de presupuestación mucho más débil que el de Bogotá o Colombia, por lo que aquí se duplica con herramientas que ya existen dentro del sector de planeación, como las metas trazadoras de la Secretaría de Planeación y el Plan de Desarrollo. Por esto, se descartó su desarrollo en la Administración 2020-2023.

Inicialmente, se conformaron equipos alrededor de los frentes de trabajo relativos a los trazadores presupuestales, el sistema PMR y las actividades de evaluación. Cada uno contó con el acompañamiento técnico por parte de consultores independientes a cargo del BID, desde su unidad de innovación pública. Sobre la marcha, se identificaron dos frentes de trabajo adicionales en conjunto con la Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales: ejercicios de revisión de gasto y una plataforma de divulgación. Todo el trabajo incorporó el enfoque de género, en concordancia con el mandato del Plan de Desarrollo Distrital.

Detallamos a continuación los principales avances en cada uno de los frentes mencionados.

Trazadores presupuestales

Los trazadores presupuestales son una metodología que busca identificar los resultados específicos del gasto público mediante la marcación de los rubros presupuestales que inciden directa o indirectamente en dicho resultado. Su nombre es un anglicismo: más que “trazar”, lo que busca es “rastrear” (**to trace**); es decir, identificar y cuantificar los programas asociados a un resultado particular con el fin de proporcionar información relevante para la toma de decisiones. Su implementación está sustentada en el propósito de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre la ejecución de los recursos públicos, tanto de inversión pública como de gastos de funcionamiento.



El Plan de Desarrollo Distrital estableció en el artículo 37 que “las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, de acuerdo con sus competencias, reportarán el cumplimiento de las políticas transversales, mediante un marcador presupuestal, definido para equidad de género, jóvenes, población con discapacidad, cultura ciudadana, grupos étnicos, construcción de paz y territorialización”.

La construcción e implementación de los trazadores presupuestales en el Distrito implicó la expedición de una serie de lineamientos que buscaban su adecuada ejecución. Las secretarías de Hacienda y de Planeación, por medio de una circular conjunta, establecieron para cada trazador las siguientes entidades líderes⁵:



1. Equidad de género:

Secretaría Distrital de la Mujer.

2. Jóvenes: Secretaría de Educación del Distrito y Secretaría de Integración Social.

3. Población con discapacidad: Secretaría Distrital de Salud y Secretaría de Integración Social.

4. Grupos étnicos: Secretaría Distrital de Gobierno.

5. Construcción de paz: Secretaría General de la Alcaldía Mayor.

6. Cultura ciudadana: Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte.

Basado en las prioridades de política del Plan Distrital de Desarrollo, se abordó en primer lugar la construcción del trazador de igualdad y equidad de género. Este trazador tiene como objetivo principal asegurar que todas las entidades de la Administración distrital integren de manera efectiva el en-

⁵ Circular Externa SDH-000005 del 23 de abril de 2021.



foque de género en la planificación y presupuestación. Esto se logra guiando el proceso para la identificación y categorización de los gastos e inversiones públicas que contribuyen con la reducción de las desigualdades de género y la promoción de la igualdad. Estas contribuciones a la igualdad de género pueden ser directas o indirectas. Dicho enfoque está en concordancia con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), de manera más precisa con el objetivo número 5: “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, que incluye entre sus indicadores la “proporción de países que cuentan con sistemas para monitorear y hacer públicas las asignaciones presupuestarias para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres”.

Con el fin de realizar una clasificación de las intervenciones y del uso de los recursos de funcionamiento e inversión que se ejecutan desde los sectores con enfoque diferencial de género, se estableció una estructura desagregada por categorías y subcategorías. Se tuvieron en cuenta, en primer lugar, cinco categorías que ya habían sido definidas por el trazador nacional para la equidad de la mujer: 1.) autonomía económica; 2.) participación de la ciudadanía; 3.) salud, derechos sexuales y derechos reproductivos; 4.) educación y nuevas tecnologías, y 5.) una vida libre de violencias. A estas, se sumaron dos categorías asociadas con la Política Pública Distrital de Mujeres y Equidad de Género definida mediante el Conpes D. C. 14 de 2020: 1.) corresponsabilidad social y pública del trabajo doméstico y de cuidado, y 2.) fortalecimiento institucional para la igualdad de género. Asimismo, se definieron subcategorías para cada una de las anteriores categorías y se incluyó como subcategoría transversal: la transformación de imaginarios para la igualdad (**Gráfico 2**).

Los mecanismos establecidos para la marcación fueron el Sistema de Seguimiento a los Programas, Proyectos y Metas del Plan de Desarrollo de Bogotá, D. C. (SEGPLAN) y las matrices de productos, metas y resultados (PMR). Para el año 2022, se identificaron cerca de 227 mil millones de pesos que estaban ejecutándose en programas con un impacto directo sobre cierre de brechas de género o dirigidos específicamente a las mujeres. Adicionalmente, cerca de \$1,88 billones estaban aportando indirectamente a este propósito.



Gráfico 2. Estructura del trazador presupuestal de igualdad y equidad de género para Bogotá, D.C.



Fuente: elaboración de la Secretaría Distrital de la Mujer.

En 2022, la Administración distrital adelantó la implementación de otros cinco trazadores para los siguientes temas: población con discapacidad, grupos étnicos, acciones enfocadas al cambio de la cultura ciudadana, jóvenes y acciones enfocadas a la construcción de paz. Vale la pena aclarar que los trazadores no necesariamente deben estar atados a una población específica. Sin embargo, para esta primera fase, la población ha servido como ancla metodológica y ha facilitado el proceso de implementación de varios de los trazadores. Para cada trazador, además de la identificación de los recursos asociados, se lleva a cabo un informe semestral de seguimiento que provee cifras de avances en los resultados.

La implementación se dio de manera progresiva y con el objetivo de capacitar al personal de las oficinas asesoras de Planeación y a los coordinadores de proyectos en su uso y apropiación, proceso que se dio durante 2022 y 2023.

Fortalecimiento del PMR (productos, metas, resultados)

El Sistema de Productos, Metas y Resultados fue establecido en el Distrito Capital hace más de una década, en un esfuerzo por implementar la presupuestación por resultados. Basado en el enfoque de cadena de valor, intenta identificar y medir productos y resultados del gasto público en la ciudad. La Dirección Distrital de Presupuesto de la Secretaría Distrital de Hacienda produce dos informes al año que permiten evidenciar el seguimiento a este sistema. Sin embargo, su información era de poca circulación y no era utilizada de manera sistemática por los equipos directivos del Distrito para la toma de decisiones.



Un diagnóstico preliminar realizado por la Secretaría Distrital de Hacienda identificó que las matrices PMR del Distrito estaban en su mayoría compuestas por indicadores que no son de resultado o impacto. Es decir, el sistema no estaba cumpliendo su propósito que es, precisamente, medir resultados. Recordemos que un indicador de resultado está definido por su capacidad de medir el cambio en la sociedad que resulta del producto provisto por el gasto público. Así, por ejemplo, un indicador de resultado no es “número de colegios construidos”, sino “acceso escolar” o “acceso a infraestructura escolar de cierta calidad” en un territorio determinado.

La Administración distrital, en cabeza de la Secretaría Distrital de Hacienda, tomó la decisión de usar la herramienta PMR en todo el proceso de fortalecimiento de la calidad del gasto, pero enfocándose en la misionalidad de las entidades para la definición de sus productos, resultados e indicadores. De esta manera, se busca recuperar la capacidad de esta herramienta para gerenciar la asignación de recursos y el reporte de resultados, ya que uno de sus elementos distintivos y una de sus fortalezas es que permite reunir los recursos de inversión y de funcionamiento, a diferencia de las herramientas de seguimiento al Plan de Desarrollo, que solo se ocupan de los primeros; además, este seguimiento solo mide el cumplimiento de los compromisos de gobierno, pero no permite valorar su pertinencia como mecanismo para lograr el impacto deseado ni medir si es el camino más eficiente.

Desde mediados de 2020, una vez surtidos los procesos de presentación y aprobación del Plan de Desarrollo y de su respectiva armonización presupuestal, el equipo de la Secretaría Distrital de Hacienda, en cabeza de la Dirección Distrital de Presupuesto, conformó un grupo de trabajo para impulsar la revisión y reformulación de los contenidos del PMR de las entidades distritales.

El proceso tuvo en cuenta y aprovechó varios insumos y herramientas que se estaban generando tanto desde el Distrito como desde el nivel nacional. Por ejemplo, la formulación del Plan de Desarrollo 2020-2024 coincidió con la iniciativa del Departamento Nacional de Planeación de conectar el gasto público de los entes territoriales con las metas e indicadores de producto de la metodología general ajustada (MGA) y su correspondiente catálogo de productos. Al mismo tiempo, con la entrada en producción del componente presupuestal del sistema BogData (ver capítulo 5), surgió la oportunidad de conectar todos los elementos de gasto con el PMR, desde la expedición misma de los certificados de disponibilidad presupuestal.



Durante el segundo semestre de 2020, el equipo diseñó la metodología y, durante el 2021, se inició el proceso de reformulación de los PMR de las entidades encargadas de las políticas sectoriales. El proceso se dividió en tres fases:

- **Fase 1.** Recolección y análisis de información. Esta fase consta de las actividades previas a la formulación de PMR, correspondientes a la revisión documental, que sirve como insumo para la construcción de la respectiva propuesta del PMR reformulado.
- **Fase 2.** Formulación de PMR. En esta fase se construye la propuesta de reformulación del PMR. Es la fase más exigente y crítica del proceso, dado que requiere el análisis de todos los insumos y la creación de la propuesta de PMR.
- **Fase 3.** Socialización y concertación de la propuesta de PMR. En esta fase se presenta la propuesta a la entidad y se revisa en mesas de trabajo para llegar a una concertación final de objetivos, productos e indicadores.

Para finales de 2023, se habían reformulado los PMR en 41 entes públicos del Distrito. La reformulación ha permitido que la herramienta del PMR sea efectivamente utilizada por las entidades en el proceso de programación presupuestal para la vigencia 2024.

La reformulación de los PMR y la interacción con las diferentes entidades para su concertación han contribuido a la comprensión de las particularidades de cada una de ellas. Gracias a la flexibilidad de la metodología, ha sido posible reconocer desde dichas particularidades los aportes que pueden hacerse a los objetivos transversales de política desde cada sector. Fue interesante, por ejemplo, lo ocurrido con la Orquesta Filarmónica de Bogotá (OFB) en la identificación de productos e indicadores que incorporaran la perspectiva de género. Además de la receptividad para incluir indicadores que permitieran diferenciar por género a las personas que participan en sus programas ([ver Gráfico 3](#)), la misma entidad hizo propuestas innovadoras de productos dirigidos a transformar los imaginarios para la equidad de género, como la realización de conciertos con repertorio de obras compuestas por mujeres.

El trabajo con las entidades permitió además retroalimentar y fortalecer el proceso. Por ejemplo, a partir de lo expresado por diversas entidades, se reconoció la necesidad de generar una estructura de PMR que evidencie el



gasto efectuado para el “fortalecimiento institucional”, aspecto que en el futuro contribuirá a dar mayor claridad sobre el gasto que están haciendo las entidades y, si es posible, reorientarlo a temas de mayor impacto para la ciudadanía.

El diálogo y el trabajo conjunto ha tenido además muchas externalidades positivas. Una de las más importantes fue darle visibilidad al PMR como herramienta gerencial. Adicionalmente, el PMR sirvió como base de información para la adopción en el Distrito de la herramienta ÉPICO, como se describirá más adelante.

Finalmente, es importante resaltar que la reformulación de los PMR se realizó no solo para evidenciar en el corto plazo la cadena de valor por medio de la que el presupuesto lleva a alcanzar los resultados buscados, sino con el ánimo de promover una cultura de seguimiento de la calidad del gasto a largo plazo, que trascienda los periodos administrativos cuatrienales y se incorpore a la misionalidad de cada entidad.

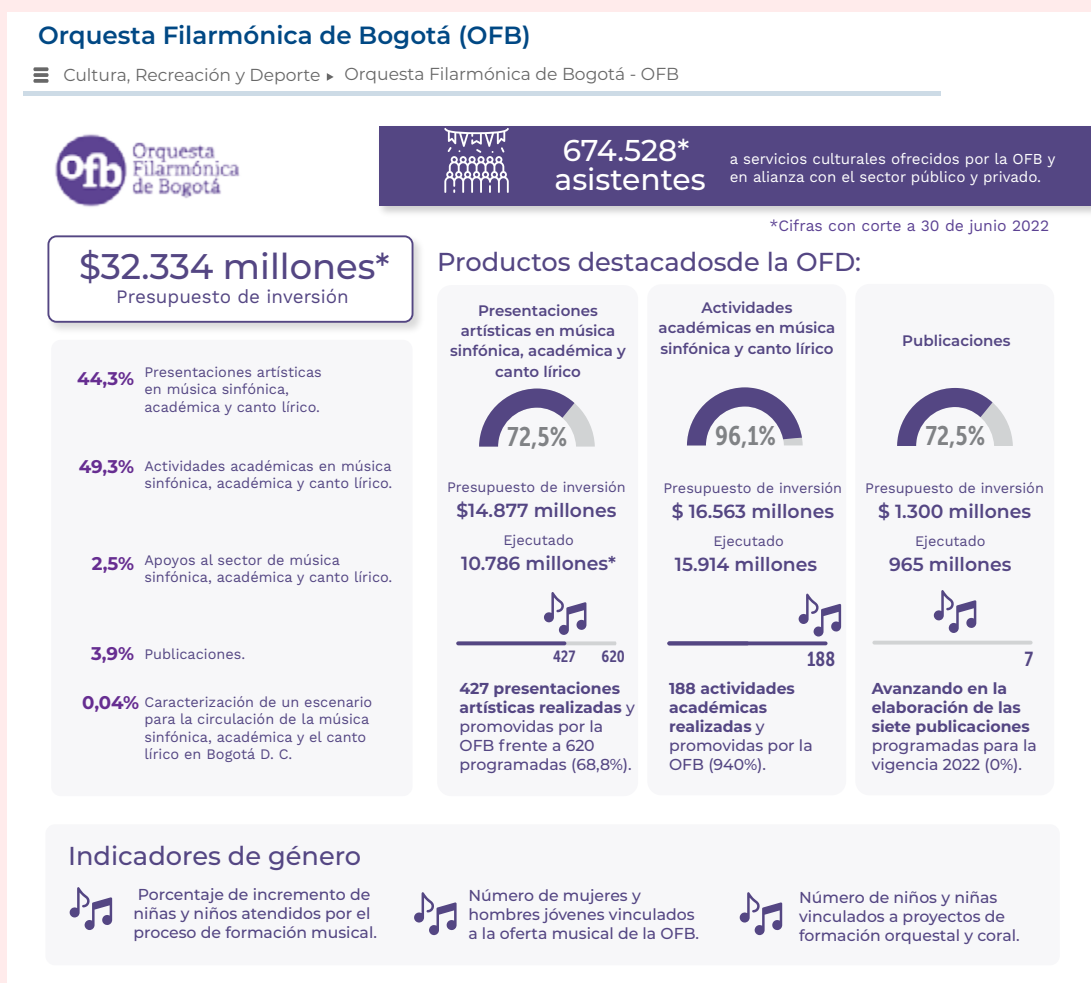
Divulgación: Observatorio de Calidad del Gasto

A partir de 2022, la Dirección de Estudios Fiscales de la Secretaría Distrital de Hacienda empezó a utilizar el Observatorio Fiscal del Distrito (observatoriofiscal.shd.gov.co) como plataforma para implementar el Observatorio de Calidad del Gasto, que desarrolla de manera concreta lo prescrito en el artículo 36 del Plan Distrital de Desarrollo 2020-2023. Esto con el fin de poner a disposición del público general la información producida por la agenda de calidad del gasto.

En este sitio, se pueden consultar los resultados de las evaluaciones (en proceso), los trazadores presupuestales, los PMR reformulados y los tableros de seguimiento de los principales productos de los PMR, así como los informes de ejecución de estos con el detalle por producto, indicadores y metas para cada sector y entidad de la ciudad.

Gráfico 3. Ejemplo de tablero PMR (producto, meta, resultado)

Diseño del tablero PMR de la Orquesta Filarmónica de Bogotá para su divulgación por medio del Observatorio de Calidad del Gasto. Muestra los tres productos del PMR con más recursos asignados. Inicialmente, para cada producto, se presenta el avance en el indicador más relevante. También permite visualizar la ejecución de los recursos y la generalidad del avance del indicador. Destacamos también la incorporación de la perspectiva de género en la elaboración de los indicadores.



Fuente: Observatorio de Calidad del Gasto (<https://www.haciendabogota.gov.co/es/sdh/calidad-del-gasto>)

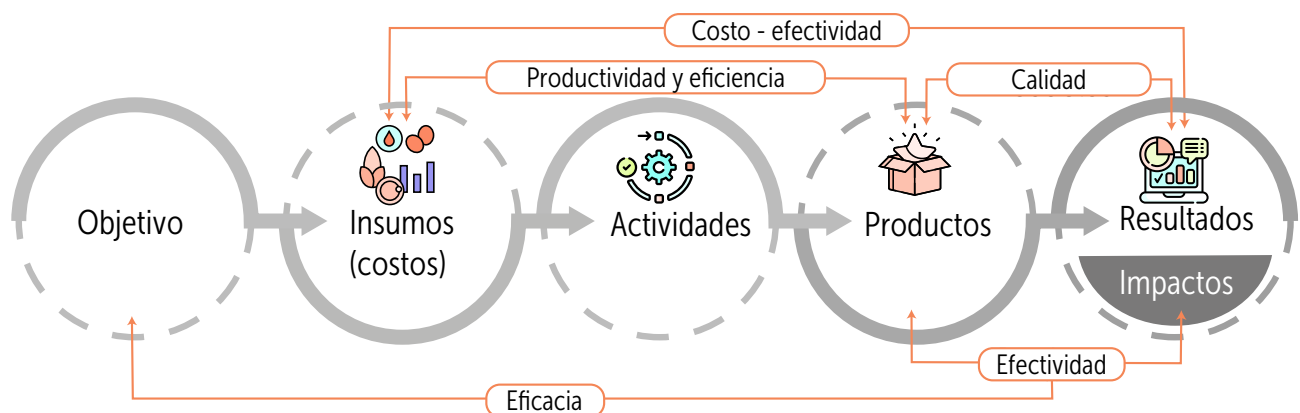


Creación del Sistema Distrital de Evaluación

En el caso del Distrito, la actividad de evaluación es quizás la más débil de la cadena presupuestal. Muy pocos proyectos o productos contemplan la evaluación con el objetivo de retroalimentar el ciclo presupuestal, lo que desconecta los resultados e impactos del proceso de presupuestación e incrementa la inercia presupuestal.

En su versión más simple, la evaluación busca medir un aspecto específico de la cadena de valor en un punto o un periodo de tiempo para retroalimentar una política pública (**Gráfico 4**). Así, por ejemplo, se pueden hacer mediciones relativamente sencillas de productividad y eficiencia al relacionar los insumos (costos) con los productos. Si se revisa en cambio la relación entre producto y resultado, se puede decir que se está evaluando la calidad, y, si se hace la relación entre producto e impactos, tendríamos una medición de la efectividad de la intervención. Otras evaluaciones ofrecen una mirada más comprehensiva de la cadena de valor. Así, por ejemplo, las evaluaciones de costo-efectividad relacionan los insumos con los resultados alcanzados. Por último, las evaluaciones de eficacia permiten relacionar los objetivos de política con los productos, resultados e impactos alcanzados.

Gráfico 4. Tipos de evaluación y su relación con la cadena de valor



Desde la Administración pasada, el Concejo de la ciudad aprobó el Acuerdo Distrital 666 de 2017 “por medio del cual se adoptan las evaluaciones de impacto y de resultado en el Distrito”. Este Acuerdo le ordena al Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (Conpes D. C.) definir directrices para la evaluación de políticas públicas de Bogotá. Sin embargo, esa actividad había ocurrido únicamente para proyectos aislados y de manera esporádica. Por ejemplo, se había adelantado la evaluación del Transmicable



de Ciudad Bolívar. Por otro lado, en 2021, el Distrito participó en un foro sobre la implementación de la evaluación en gobiernos subnacionales y allí se planteó la posibilidad de institucionalizar la actividad de la evaluación, como ha ocurrido en otros gobiernos subnacionales.

Ante este diagnóstico, el Distrito Capital creó el Sistema Distrital de Evaluación, a través de la Circular 011 de 2022 del Conpes distrital, y se propuso como meta de administración ejecutar al menos cinco evaluaciones de gasto público. Al cierre de la Administración, el Sistema Distrital de Evaluación ha ejecutado ocho evaluaciones, como se detalla en la **Tabla 2**. Siete de estas evaluaciones se han realizado por medio de consultorías externas y una fue hecha por funcionarios del equipo de evaluación de la Secretaría Distrital de Planeación. Se evaluaron programas de siete sectores de la Administración y se aplicaron diversas metodologías de evaluación. Esto sin contar con actividades de evaluación que llevan a cabo las entidades distritales por su cuenta.

Entre los programas evaluados, se priorizó una de las intervenciones más importantes que se hicieron como respuesta a la emergencia social generada por el COVID-19, la estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado (ver Capítulo 2). Asimismo, se incluyeron en las evaluaciones iniciativas sociales estratégicas para esta administración, como el programa Jóvenes a la U y el Sistema Distrital de Cuidado, que habían sido un compromiso de la alcaldesa con los movimientos feministas y de mujeres.

Tabla 2. Evaluaciones realizadas por el Sistema Distrital de Evaluación (2021-2023)

Sector	Programa	Tipo	Interna/ externa
Hacienda -Planeación	Ingreso Mínimo Garantizado	Diseño <i>ex ante</i>	Externa
Educación	Jóvenes a la U	Resultados-cualitativa	Interna
Hábitat	Mejoramiento Integral de Barrios	Impacto	Externa
Desarrollo Económico	Fondo de Turismo	Impacto-procesos	Externa
Desarrollo Económico	Fondo de Innovación, Tecnología e Industrias Creativas (FITIC)	Resultados-procesos	Externa
Mujer	Sistema Distrital de Cuidado	Impacto	Externa
Integ. Social	Apoyos Alimentarios	Costo efectividad-impacto	Externa
Hacienda - Planeación	Ingreso Mínimo Garantizado	Impacto	Externa



Spending reviews (revisiones de gasto)

Durante el 2022, la Dirección de Estudios y Estadísticas Fiscales decidió desarrollar análisis de “revisión de gasto” adaptando la metodología creada por el Departamento Nacional de Planeación para gobiernos subnacionales, denominada “ÉPICO subnacional”, que proviene a su vez de la metodología de “*spending review*” de la OCDE. Esta metodología clasifica el gasto en tres dimensiones: prioridad, desempeño y monto (**Gráfico 5**). De acuerdo con esos criterios, divide los programas en cuatro categorías: óptimo (alta prioridad y alto desempeño), no alineado (baja prioridad y alto desempeño), por reestructurar (alta prioridad y bajo desempeño) y subóptimo (baja prioridad y bajo desempeño).

Gráfico 5. Esquema de la metodología de las “revisiones de gasto”



Con la adaptación de esta metodología, el propósito del Distrito es evaluar: i) la prioridad, entendida como los productos que deben recibir una mayor asignación de recursos en función de los objetivos y las necesidades del Gobierno distrital y la ciudadanía, y ii) el desempeño, entendido como los resultados en el cumplimiento de las metas tanto físicas como financieras propuestas por las entidades del Distrito como parte de los PMR (productos, metas y resultados). A partir de estos conceptos, la Secretaría Distrital de Hacienda hizo una adaptación de la herramienta con las siguientes premisas:

Fuente: DNP.

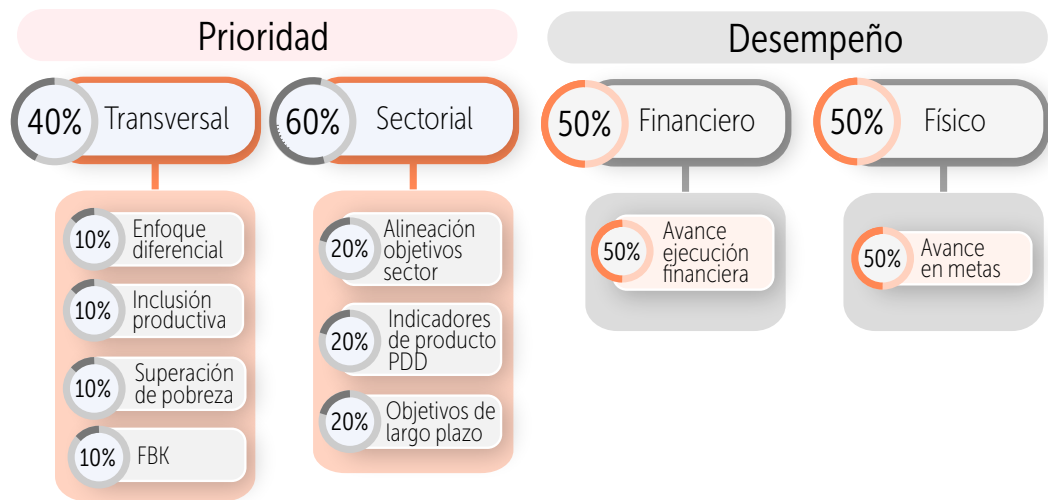
- Unidad de análisis: productos del PMR. Es importante destacar que el PMR ve el gasto de forma integral, sin importar si es de funcionamiento o de inversión. Por ejemplo, se incluye tanto el gasto en construcción de colegios como el pago de la nómina de los docentes. De esta forma, a diferencia de lo que sucede en el nivel Nación, la aplicación de la herramienta en el Distrito permite una visión global de lo que ocurre con el gasto.
- Nivel de análisis: el gasto se compara solo entre los productos del mismo sector. Es decir, no se comparan, por ejemplo, los gastos en movilidad con los gastos en educación.
- Temporalidad del diligenciamiento: durante el primer semestre de cada vigencia con el reporte de PMR de la vigencia anterior.



- Forma de evaluación: puntajes entre 0 y 100 puntos, tanto para prioridad como para desempeño.

A partir de estas premisas, para cada sector, se evalúan los productos del PMR en los dos componentes propuestos (prioridad y desempeño), a través de su alineación con una serie de variables definidas por la Secretaría Distrital de Hacienda (**Gráfico 6**). De esta manera, se identifican los productos que tienen un bajo desempeño o una baja prioridad y deben ser reformulados o reestructurados.

Gráfico 6. Criterios de evaluación de los productos PMR



Para el 2023, este análisis de calidad del gasto fue llevado a cabo por más de 40 entidades del Distrito Capital y la información fue utilizada en las mesas de construcción del presupuesto 2024, lo que ha permitido empezar a cambiar la dinámica de la presupuestación en Bogotá.

Hacia adelante

Esta administración deja en operación varios instrumentos que permiten avanzar en el proceso de alcanzar una gestión más estratégica del gasto público del Distrito. En particular, se trata de un esfuerzo metodológico para vincular la ejecución presupuestal con los resultados, buscando que no solo se sepa cuánto gasta cada agencia pública, sino también en qué y para qué y, sobre todo, si ese gasto agrega valor para la sociedad y si satisface necesidades de la población. La calidad del gasto incluye tanto el seguimiento a la entrega de productos como la medición de impactos. El seguimiento se ejecuta mediante tableros que reflejan los productos esenciales de cada en-



tividad y sector y que miden su alineación estratégica con los objetivos de política y su desempeño. Así se determina si un producto es pertinente y si se entrega oportunamente. Se espera que, en el mediano plazo, este seguimiento permita costear productos y comparar cursos alternativos de acción, como mecanismo para promover la eficiencia en la aplicación de los recursos públicos.

Sin embargo, aún queda bastante camino por recorrer. Bogotá ha sido una ciudad que ha contado con amplios recursos tributarios y no tributarios, corrientes y de capital. Adicionalmente, una parte de los recursos programados en cada vigencia no son ejecutados (alrededor del 10%, en promedio, en los últimos 15 años). En otros casos, se giran los recursos a fiducias, lo que “ejecuta” presupuestalmente las partidas sin que se hayan recibido bienes ni servicios que beneficien a la ciudadanía. Todas estas situaciones inciden en una percepción débil de la restricción presupuestal, que no contribuye a la racionalización y priorización del gasto.

Aunque la figura de ejecución por la vía de fiducia es legítima, se constituye en una mala práctica desde lo presupuestal y tesorero, dado que incrementa ficticiamente la ejecución presupuestal y obliga a realizar giros, no contra avance físico, sino a un encargo constituido en la banca comercial. Esta práctica financiera subóptima fue combatida por esta administración a través de la constitución de la cuenta única distrital, como se explica en el capítulo V “Fortalecimiento digital de la gestión financiera y tributaria de Bogotá”, y la pedagogía y el acompañamiento de las entidades.

Otro factor que incide en este resultado es la construcción de proyectos de inversión, en particular, en infraestructuras que se desarrollan sin incorporar en los cálculos presupuestales los gastos de mantenimiento que son recurrentes y deben ser incorporados de manera permanente en los presupuestos de las vigencias fiscales futuras.

Frente a esta situación, la Administración introdujo recientemente dos innovaciones para ser implementadas en los siguientes períodos: a) la incorporación, en la programación presupuestal, de los gastos recurrentes, como parte integral de los gastos de los proyectos de inversión, y b) la definición de un Marco de Gasto de Mediano Plazo, el cual se convierte en un instrumento de planeación presupuestal que permite a las entidades tener claridad sobre su espacio presupuestal de mediano plazo y, de esta forma, realizar una priorización y racionalización del gasto público, sobre todo, cuando se solicitan vigencias futuras que inflexibilizan presupuestos de las siguientes vigencias.

Es importante hacer énfasis en que la agenda de calidad del gasto público requiere un cambio cultural y una apropiación por parte de la alta dirección en las entidades distritales, así como la apropiación de las herramientas para que formen parte de los procesos y mecanismos de planeación presupuestal y seguimiento. Esto requiere informar a quienes toman decisiones, a fin de que asuman los instrumentos de calidad del gasto como fortalezas para tomarlas, priorizar y orientar los recursos públicos.

Finalmente, es necesario acercar las herramientas de calidad del gasto a la ciudadanía para constituir las en verdaderos mecanismos de supervisión y control del gasto. Al fin y al cabo, el objetivo final de una agenda de calidad del gasto es la ciudadanía misma, como contribuyentes y como ciudadanos y ciudadanas.

Principales resultados de la agenda de calidad del gasto (2020-2023)

- Se implementaron seis trazadores presupuestales en los temas de equidad de la mujer, población discapacitada, población perteneciente a grupos étnicos, acciones enfocadas al cambio de la cultura ciudadana, población joven y acciones enfocadas a la construcción de paz.
- Reformulación de la herramienta PMR de 41 entidades del Distrito y uso efectivo de esta en el proceso de presupuestación de la Administración.
- Creación del Sistema Distrital de Evaluación (Circular 011 de 2022 del Conpes distrital) y elaboración de ocho evaluaciones de política pública.
- Análisis de calidad del gasto por medio de la metodología de revisiones de gasto (*spending reviews*) a más de 40 entidades del Distrito Capital y utilización de esta información en las mesas de construcción del presupuesto 2024.
- Publicación en la página de la Secretaría Distrital de Hacienda del Observatorio de Calidad del Gasto, por medio del cual se divulgan los documentos y la información producida en el marco de la agenda de calidad del gasto.

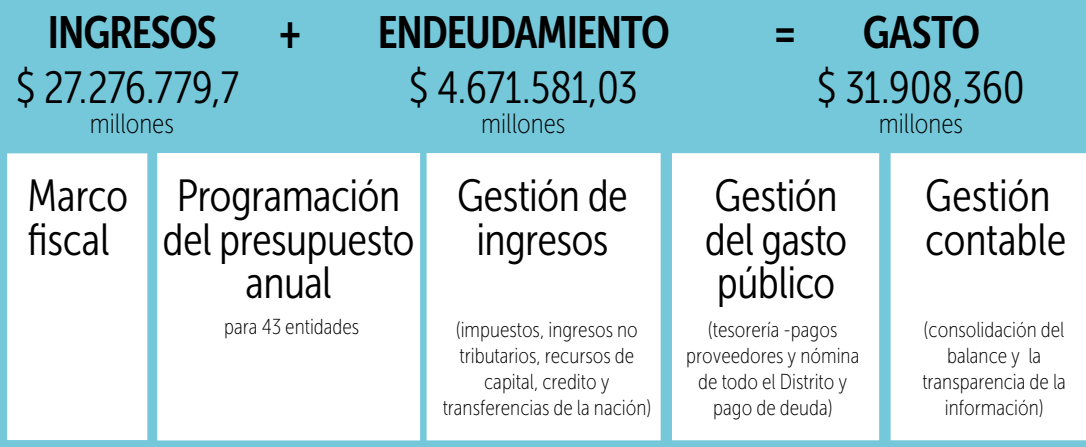


Capítulo 5. Fortalecimiento digital de la gestión financiera y tributaria de Bogotá

Durante esta administración, la Secretaría Distrital de Hacienda llevó a cabo un proceso complejo pero necesario de modernización de su plataforma tecnológica. Gracias a ello, hoy Bogotá cuenta con un sistema robusto que garantiza la seguridad, trazabilidad y transparencia del flujo anual de casi 32 billones de pesos, desde el recaudo de los impuestos y de otros ingresos hasta la realización de los pagos por medio de los que se ejecuta el presupuesto del Distrito.

Está transformación en curso ha servido también para potenciar los procesos de fortalecimiento de la gestión financiera y tributaria de la ciudad.

Gráfico 1. Alcance de la gestión de la Secretaría Distrital de Hacienda



Procesos distritales para 90 entidades

*Datos para la vigencia 2023.



Entre 2020 y 2023, la Secretaría Distrital de Hacienda preparó los presupuestos anuales por un valor total cercano a los \$106 billones, recaudó doce impuestos del orden local por \$43 billones y deudas tributarias en mora por \$2,73 billones, realizó operaciones de crédito público que anualmente ascendieron en promedio a \$1,7 billones, administró un portafolio de inversión del orden de \$6 billones en promedio, manejó directamente la tesorería de 41 entidades públicas, hizo pagos por \$21 billones al año y apoyó procesos distritales de un total de 90 entidades por medio de los que se ejecutan \$31,9 billones anuales.

En otras palabras, es función de la Secretaría Distrital de Hacienda cuidar cada peso que aportan los contribuyentes de Bogotá y garantizar que se paguen los servicios y bienes públicos que necesita una ciudad de casi ocho millones de habitantes.

El flujo de todos esos recursos requiere de miles de procesos, interacciones y transacciones diarias que, a su vez, demandan el apoyo de sistemas de información lo suficientemente robustos para garantizar que estos se realicen de manera ágil, transparente y, sobre todo, segura. En este cuatrienio se avanzó de manera significativa en la modernización de dicha plataforma por medio de la migración a un nuevo sistema de información con tecnología SAP, al que se dio el nombre de BogData, que integra todos los procesos a cargo de la Secretaría de Hacienda de Bogotá. Esta fue la culminación de un proyecto que se inició en 2017, durante la administración anterior, y que se inscribe en un esfuerzo institucional de más de dos décadas que ha buscado un mejoramiento continuo de la gestión tributaria, presupuestal, contable y de tesorería de nuestra ciudad. A esta administración le correspondió estar al frente en la coyuntura de la puesta en marcha de la nueva plataforma, lo que implicó no solo supervisar una compleja transformación tecnológica, sino gerenciar desde la Secretaría Distrital de Hacienda un cambio profundo que involucra el funcionamiento de las 90 entidades del Distrito y la interacción con los contribuyentes y la ciudadanía.

Si bien la implementación de BogData enfrentó varias dificultades y momentos críticos –que son frecuentes en una transformación tecnológica de esta magnitud–, las finanzas distritales cuentan hoy con el soporte de un sistema que brinda los niveles más altos de protección frente a riesgos como fraudes y ataques cibernéticos, al tiempo que permite aplicar nuevas herramientas que facilitan el control y la operación de procesos financieros críticos.



BogData tiene dos grandes componentes, cada uno con retos particulares en su implementación, que se integran para permitir la trazabilidad de los recursos financieros del Distrito. Por un lado, está el componente que apoya los procesos de recaudo tributario, que es con el que la ciudadanía tiene una mayor interacción. Durante estos cuatro años, se migró a la nueva plataforma el recaudo de cinco impuestos, incluyendo el de Predial y el de Vehículos, que son los que concentran el mayor número de contribuyentes. En 2023, con corte a octubre, este componente ha facilitado la recaudación de más de \$11,7 billones, lo que corresponde al 91% de la meta anual proyectada de \$12,9 billones. Este buen resultado se debe en parte a la integración eficiente del sistema con otras entidades estatales, como la Registraduría y Catastro, y a la estandarización y automatización de los flujos de trabajo. Además, para septiembre de 2023, ya había 1.705.501 personas registradas en la Oficina Virtual de BogData, lo que posibilita una interacción más segura y una mayor autogestión de los trámites tributarios por parte de los contribuyentes.

Por otro lado, se cuenta con el componente ERP (Enterprise Resource Planning por sus siglas en inglés), que integra la planeación de los recursos financieros, no solo de la Secretaría de Hacienda sino de todo el Distrito, especialmente en áreas críticas como presupuesto, tesorería, contabilidad y administración de terceros. En 2022, por medio de este componente se hicieron pagos por \$1,8 billones por mes a proveedores, contratistas y empleados del Distrito, con un promedio de 120.000 transacciones mensuales. Durante el transcurso de 2023, el sistema ha mantenido un rendimiento similar, acumulando, con corte a octubre, un total de 1,2 millones de transacciones, que representan pagos por \$18,2 billones.

Esto ha ocurrido de manera simultánea y coordinada con proyectos de modernización de procesos y procedimientos en áreas como la gestión tributaria y la administración de la tesorería distrital, que han permitido identificar el potencial de la nueva herramienta tecnológica para fortalecer el manejo de las finanzas públicas del Distrito, en beneficio de toda la ciudadanía.

La implementación de la plataforma BogData no ha concluido. Quedan varios procesos en marcha, así como desafíos a los que la nueva administración deberá hacer frente para seguir impulsando la transformación de la gestión tributaria y financiera de la Entidad. Sin embargo, durante estos cuatro años se alcanzaron hitos muy importantes que recapitulamos a continuación, junto con las lecciones, los aprendizajes y las tareas pendientes.



¿Por qué se decidió cambiar la plataforma tecnológica?

Aunque interactuemos con ellos permanentemente, los sistemas informáticos de las entidades públicas solo suelen ser noticia cuando fallan. Esto se evidenció con el proceso de modernización tecnológica de la Secretaría Distrital de Hacienda, de la que se ha hablado, sobre todo, por los inconvenientes que se tuvieron en los momentos críticos de la salida al aire de los distintos componentes de BogData. En esos momentos, surgía entre la ciudadanía una pregunta reiterada: ¿por qué cambiar un sistema que, aparentemente, funcionaba bien y con el que ya todos estaban familiarizados?

Lo primero que se debe aclarar es que la decisión no la tomó esta Administración. La Administración anterior había contratado en 2017 el desarrollo de la nueva plataforma con una unión temporal elegida por medio de licitación pública. Hay que señalar, en cualquier caso, que la decisión no se tomó a la ligera ni fue un impulso repentino de una administración. Por el contrario, respondió a diagnósticos, recomendaciones y alertas que se venían realizando desde hace más de diez años, tanto desde dentro como desde fuera de la Entidad.

Lo segundo que hay que decir es que, aunque el hábito de su uso lo había hecho funcional y “amigable” para quienes interactuaban con él, el sistema antiguo, conocido como SiCapital, no funcionaba tan bien como parecía. Se trataba de un desarrollo *in house* sobre Oracle que databa de mediados de los años 90. El manejo de la plataforma había estado desde entonces a cargo de la Oficina de Informática de la Secretaría Distrital de Hacienda que, según se fuera demandando, realizaba mantenimientos, ajustes y nuevos desarrollos al sistema. El proceso nunca se documentó ni se guio por protocolos establecidos. No se contaba con manuales y su funcionamiento dependía en buena medida del trabajo y el conocimiento de personal que rotaba continuamente. La información se alojaba además en un “*datacenter*” que no cumplía con los estándares técnicos para garantizar la protección de los datos sobre los contribuyentes y las finanzas de la ciudad. En el período 2008-2012, había habido ya un intento de optimización y formalización del sistema de recaudo tributario por medio de la contratación de una firma externa¹, intento que no logró culminarse exitosamente, entre otras razones, por la falta de documentación.

.....
¹ *Contrato 042000 de 2009 con Heinsohn Business Technology.*



Problemas como los anteriores se evidenciaron en un completo diagnóstico interno que se llevó a cabo en 2016 como base del Plan Estratégico de Tecnologías de la Información para el período 2016-2020. Este ejercicio reconoció, además, dos alertas importantes que hacían inaplazable la decisión de implementar un nuevo sistema. Gran parte de los desarrollos de SiCapital se basaban en las herramientas **forms y reports**, provistas por Oracle Inc, empresa que había anunciado que estas herramientas solo iban a mantener el soporte técnico hasta 2018. Al mismo tiempo, se detectaron riesgos severos en temas de seguridad. Una evaluación de la Oficina de Análisis y Control de Riesgos de la Dirección de Impuestos de Bogotá reveló 160 vulnerabilidades, 70 amenazas y 30 riesgos extremos asociados con los principios de seguridad, integridad, confidencialidad y disponibilidad. Además de las vulnerabilidades frente a ataques informáticos, había indicios de que casos de estafa realizados por medio de cobros falsos de deudas con el Distrito utilizaban información interna de los sistemas de la Entidad. Con base en estos hallazgos, se recomendó la adquisición de un sistema integrado de información con los estándares de seguridad y disponibilidad requeridos.

En 2017 se contrató una consultoría por medio de un acuerdo de asistencia técnica con el Banco Mundial que tuvo como propósito principal la modernización de la gestión tributaria de Bogotá. El convenio permitió una evaluación externa detallada de los sistemas de la Entidad que complementó los diagnósticos internos y contribuyó a identificar las limitaciones y deficiencias de SiCapital frente a los procesos de recaudo tributario (**Tabla 1**). Entre otros hallazgos, se encontró que la información tributaria estaba dispersa en múltiples formatos, fuentes y repositorios, lo que dificultaba un análisis consolidado e integral que pudiera respaldar la toma de decisiones. Esta situación contribuyó a pérdidas de integridad de la información, prescripción de cartera y cuestionamientos sobre la confiabilidad de la información.

Ante estas observaciones, la recomendación principal fue adquirir una solución comercial estandarizada (COTS, siglas en inglés de Commercial Off-The-Shelf). Se consideró conveniente contar con una solución que estuviera ya establecida en el mercado internacional, que hiciera uso certificado de las mejores prácticas en desarrollo de **software** y que tuviera el respaldo de una empresa sólida y reconocida. Esto ofrecía garantías frente a la operación futura de la plataforma y facilitaría su interoperabilidad con otros sistemas y desarrollos.



Con el acompañamiento del Banco Mundial, se adelantó el proceso de definición de términos de referencia y planeación de la contratación, el cual incluyó estudios de mercado y viajes a conocer sistemas de otros países. Originalmente, se había pensado contratar solo el sistema que apoya la gestión tributaria, pero se evidenció que no era posible funcionar con un sistema segmentado. Se requería una solución que integrara no solo los procesos que están detrás del recaudo de los diversos impuestos locales, sino la programación y ejecución presupuestal, la tesorería distrital y todos los procesos de apoyo, desde la correspondencia hasta la gestión del talento humano. No hay que perder de vista que se trataba de darle soporte no solo al funcionamiento de la Entidad, sino a toda la operación financiera del Distrito Capital.

En 2017 se abrió el proceso de licitación con un presupuesto de \$39.000 millones para el desarrollo de una solución integral. Tras un proceso competitivo en el que se contó con la presentación de ofertas por parte de cinco proponentes, la solución seleccionada y finalmente implementada fue SAP². Esta plataforma tecnológica, que fue considerada como estándar de base por tres de los cinco proponentes, es utilizada por las administraciones de hacienda en ciudades como Londres, Nueva York y México, en países como el Reino Unido o en regiones como Queensland (Australia).

El contrato original para el desarrollo del sistema, suscrito el 6 de diciembre de 2017, tenía un horizonte de finalización previsto para el 31 de diciembre de 2019. Sin embargo, se realizaron ajustes para adaptarse a las condiciones y retos que surgieron durante su ejecución. El 20 de noviembre de 2019, la Unión Temporal solicitó una prórroga de ocho meses al contrato, argumentando para ello el tiempo adicional requerido para garantizar el cierre exitoso del proyecto. En razón a esta solicitud, el 19 de diciembre de 2019 se hizo un ajuste al contrato a fin de extender el plazo de ejecución hasta el 31 de agosto de 2020.

En el marco del proceso de empalme, no se recibió ninguna alerta temprana que sugiriera la necesidad de dar por terminado el proyecto o de dejarlo en el estado en que fue recibido o que indicara que el proyecto enfrentaba problemas críticos inminentes que comprometían su viabilidad o progreso.

² Se seleccionó la Unión Temporal Core Tributario SDH, conformada por las compañías Informática El Corte Inglés S.A. Sucursal Colombia (domiciliada en Colombia), con una participación del 55%, y Sinergia de Negocio Consultores S. de R.L. de C.V. (domiciliada en México), con participación de 45%. Las dos tenían acreditación como “partners de SAP” y demostraron tener experiencia relacionada: la primera, en desarrollos de ERP financieros para grandes empresas; y la segunda, en sistemas de recaudos tributarios.



Además, según el cronograma presentado por la interventoría, el estado de avance del proyecto se estimó en un 83% para el cierre de 2019. Lo anterior sugería que el proyecto estaba bien encaminado y que los procesos y sistemas implementados estaban funcionando según lo previsto, con algunas variaciones explicables frente a lo programado.

Tabla 1. Limitaciones del sistema anterior frente a los procesos de recaudo

SiCapital, el sistema que BogData ha reemplazado, presentaba una serie de deficiencias y vulnerabilidades en los procesos de recaudo tributario que se listan en la siguiente tabla. Estas deficiencias se refieren tanto a la fase de recaudación primaria, en la que los contribuyentes cumplen de forma directa con sus obligaciones fiscales, como a la recaudación secundaria, en la que la Secretaría Distrital de Hacienda gestiona la recuperación de los ingresos que no se recaudaron en la primera instancia, lo que a menudo implica métodos persuasivos o coercitivos.

Categoría	Deficiencia
Recaudación primaria	<ul style="list-style-type: none"> • Ciclo de recaudación incompleto, lo que implicaba que ciertas fases o etapas del proceso de recaudo, desde la identificación del contribuyente hasta el cobro efectivo y el registro del pago, no se ejecutaran de manera integral o coherente. • Registro tributario por impuesto sin aseguramiento de la calidad y trazabilidad del dato, lo que generaba declaraciones inexactas y/o incompletas. • No se validaba la información de los declarantes. Era posible contar con varias identidades para un mismo contribuyente o con identidades inexistentes. • Manejo y solución de trámites no asegurados ni con trazabilidad, lo que permitía la intervención manual y directa sobre datos de operaciones realizadas. • Servicio presencial disociado de la atención virtual, lo que generaba incoherencias y duplicidades en la atención al contribuyente.
Recaudación secundaria	<ul style="list-style-type: none"> • Producción de actos oficiales no integrados ni con cálculos unificados y estandarizados, así como reparto y numeración manual de expedientes y expedientes digitales y firmas electrónicas inexistentes, lo que ponía en riesgo la calidad de los datos y su confiabilidad. • Disociación en la notificación de autos respecto al ciclo de recaudo y sin garantizar la calidad. Esta situación obstaculizaba la correcta aplicación de los montos sobre las cuentas de los contribuyentes.

Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda.

Una nube muy segura

La migración de la plataforma no fue solo del software, también se cambiaron los servidores en donde se almacena la información. Anteriormente, estos se localizaban en las instalaciones de la misma Entidad, lo que requería proveer una serie de servicios complejos para la protección de los equipos. Con BogData, se pasó a tener este servicio en “la nube”. Es decir, hoy la información está alojada de manera remota en un servidor provisto por la misma empresa SAP, que está ubicado en Estados Unidos. Este cambio responde tanto a lineamientos de política del Gobierno nacional como a las mejores prácticas internacionales recomendadas por los expertos en seguridad informática. Esto, por supuesto, no significa que la Secretaría Distrital de Hacienda deje de tener el control y la responsabilidad sobre la reserva tributaria y la protección de los datos que se almacenan allí.

Giovanni Márquez, ejecutivo de SAP para América Latina, explica por qué es tan importante la decisión de alojar la información en la nube: “Hay que tomar muy en serio los temas de ciberseguridad, porque desafortunadamente la delincuencia trabaja todos los días y a todas horas, con herramientas sofisticadas para generar ataques y apoderarse de la información. Hemos tenido casos en clientes nuestros en Colombia que han sido atacados y vulnerados en plataformas diferentes de SAP. Casos en los que capturaron sus bases de datos y negociaron con ellas. Para tranquilidad de todos, los sistemas que estaban en SAP no pudieron ser vulnerados. Lo que pasa es que mantener un sistema blindado que pueda resistir los ataques cada vez más sofisticados de los delincuentes informáticos cuesta muchísimo. Para cada anillo de seguridad que colocamos, hay que lograr certificaciones muy costosas. En los contratos, lo que definimos son niveles de servicios que están apalancados en certificaciones, que son como anillos de seguridad. Nosotros contamos con alrededor de 50 anillos de seguridad que, por supuesto, son muy difíciles de penetrar. Les puedo contar, como les compartimos a los directivos de la Entidad, que la Secretaría de Hacienda ha sido objeto de ataques y los hemos detectado a tiempo. Por suerte, y gracias a toda la tecnología que hay detrás, no ha podido ser vulnerada”.



“Salida en vivo” en medio de la pandemia

En enero de 2020, cuando empezó el actual Gobierno distrital, el equipo entrante de la Secretaría Distrital de Hacienda tenía claro que la principal tarea de la gestión administrativa de la Entidad iba a ser el seguimiento a la implementación de la nueva plataforma tecnológica. Con ese fin, se decidió establecer varias instancias de gobierno que garantizaran la participación de los directivos de la Entidad en la coordinación y el seguimiento del proyecto. Se crearon cinco comités que se formalizaron por medio de la Resolución 171 del 13 de marzo de 2020: Ejecutivo, Operativo, Funcional, Supervisión y Gestión del Cambio.

Como preparación de la salida en vivo, que se había programado en abril de ese año, cada semana se llevaban a cabo comités a fin de revisar de manera detallada el avance de las fases de prueba de los distintos componentes. Pruebas realizadas previamente mostraron, sin embargo, que el sistema aún no estaba listo para salir. Se decidió entonces postergar la salida en vivo y reprogramarla dependiendo de los resultados de las pruebas.



En el Comité Ejecutivo realizado el 30 de septiembre de ese mismo año, se estableció la fecha del 5 de octubre para la salida en vivo del sistema. La decisión se soportó en los cronogramas de avance de septiembre que mostraban avances superiores al 90% en el componente tributario, y del 80% en el ERP. El proceso previo de preparación no cubría solamente los desarrollos informáticos y las pruebas técnicas. Un aspecto crítico era la generación de capacidades, tanto entre los funcionarios de Hacienda como entre las demás entidades del Distrito que debían interactuar con la nueva plataforma en medio de los confinamientos por la pandemia que impedían hacer reuniones presenciales. Como respuesta, desde el Comité para la Gestión del Cambio, se coordinó la implementación de una estrategia que incluyó la creación de aulas virtuales temáticas y la puesta en marcha de un “plan padrino”



para brindar, por diversos canales, apoyo y soporte técnico personalizado a los enlaces de las entidades distritales. El apoyo incluyó la revisión de datos, archivos, incidentes, la solución de inquietudes, la creación de grupos de WhatsApp y la atención en salas virtuales (Teams) organizadas por temáticas. Esta estrategia continuó los años siguientes, aunque con menor frecuencia de encuentros y un número más reducido de aulas.

La salida en vivo debía sortear el reto de la migración de un alto volumen de información, así como las complejidades y particularidades de la operación financiera y tributaria del Distrito. Los resultados del primer intento no fueron enteramente satisfactorios. El 13 de octubre, el Comité Ejecutivo le solicitó a la Unión Temporal un plan de choque para abordar lo que en ese momento se identificó como situación crítica. A partir de un gran esfuerzo y compromiso del equipo del proyecto, conformado por personas de la Secretaría, de la Unión Temporal y de SAP (HEC³), se empezó a desarrollar un trabajo específico por componente, con seguimiento continuo por parte de los comités que se habían conformado.

Finalmente, el primer pago a través de BogData se pudo realizar el 15 de octubre. Para el cierre de ese mes, ya se observaron avances importantes en el componente del ERP. En cuanto a los indicadores financieros, el promedio de pagos mensuales entre enero y septiembre de 2020 había sido de \$1,2 billones. En octubre, con las dificultades iniciales de la salida en vivo de BogData, este valor disminuyó a \$714 mil millones, pero para noviembre ascendió a \$1,5 billones, lo que reflejaba una adaptación gradual al nuevo sistema. Durante los meses de octubre y noviembre de 2020, se pagaron 21 nóminas a 38.500 docentes y 12.000 a servidores del Distrito, lo que evidenció la capacidad operativa que, en medio de tantos desafíos, había alcanzado ya el ERP.

Entretanto, el panorama del componente tributario no era tan claro. El módulo correspondiente no logró salir al aire en octubre y la Secretaría Distrital de Hacienda se vio obligada a declarar un mes de contingencia y a aplazar las fechas de vencimiento de impuestos. Fue necesario reactivar los liquidadores del sistema anterior y desarrollar una interoperabilidad entre los dos sistemas. Esto fue fundamental para mantener el recaudo durante el período de contingencia. Sin embargo, esto llevó a generar inestabilidades en la

.....
³ HEC se refiere a “HANA Enterprise Cloud”, que es una oferta de nube gestionada por SAP para operar aplicaciones SAP en un entorno de nube. SAP HANA es la plataforma de computación en memoria de SAP, y el HEC permite a las empresas ejecutar sus aplicaciones SAP en la infraestructura de la nube de SAP, proporcionando servicios como hosting, mantenimiento y soporte continuo.



plataforma tecnológica, exacerbadas por la calidad de los datos, los problemas de comunicación entre soluciones y las condiciones de configuración en los servicios conexos.

Para abordar estos problemas, se acordó un nuevo plan de trabajo que consistía en ir poniendo en vivo, de manera incremental, los desarrollos para cada impuesto y en implementar un plan de interoperabilidad. Esta estrategia implicó una dedicación intensiva de los equipos, tanto de la Unión Temporal como de los encargados del proyecto dentro de la Secretaría Distrital de Hacienda. El objetivo era ir habilitando paulatinamente herramientas y funciones en BogData e inhabilitar esas opciones en SiCapital.

Al mismo tiempo, fue necesario activar directamente con la empresa SAP el procedimiento de **Global Escalation**, un recurso especializado de soporte para atender situaciones críticas de proyectos, donde se enfrentan desafíos técnicos complejos o problemas significativos en la implementación de sus soluciones. La activación del recurso fue estudiada y aprobada por la junta direc-

tiva de la empresa en Alemania. El soporte brindado por el equipo de SAP permitió identificar puntos de atención y mejoras referidas a aspectos como el diseño arquitectónico de los componentes de **hardware**, la eficiencia de los programas y las búsquedas en la base de datos. Las recomendaciones que salieron de ese proceso fueron atendidas conjuntamente por funcionarios de la Dirección de Informática y Tecnología (DIT) de la Secretaría, el personal técnico de HEC, los consultores de la Unión Temporal y el equipo de **Global Escalation**.

¿Cómo cambió la gestión financiera de mi entidad con BogData?

“Ha sido un reto importante para la Secretaría Distrital de Salud implementar BogData. Nosotros traíamos programas que permitían la interconexión entre la Secretaría de Salud y la Secretaría de Hacienda. Por eso el cambio fue al principio bastante traumático. Pero poco a poco, con el acompañamiento y las capacitaciones que nos dieron los funcionarios de la Secretaría de Hacienda, hemos logrado tener funcionando una interfase del 100% entre nuestros sistemas y BogData. La forma en que hemos implementado las diferentes herramientas y estructuras que maneja BogData nos ha posibilitado un seguimiento mucho más preciso y en tiempo real de la información financiera de los proyectos y del flujo y disponibilidad de los recursos”.

Raúl Alberto Blu Vizcaíno

Director financiero, Secretaría Distrital de Salud

“Como todo cambio, al principio generó dificultades. Pero lo que ha hecho BogData es facilitar muchos procesos al consolidar la información, al permitir que los certificados de disponibilidad y los registros presupuestales puedan ser consultados en un solo repositorio o que las cuentas por pagar a contratistas y proveedores se puedan agrupar y manejar en grandes lotes de pago. También ha facilitado la consolidación de la información financiera y contable que debe presentarse a los diferentes organismos de control y a los estamentos del Distrito”.

Vladimiro Estrada Moncayo

Subdirector financiero, Secretaría Distrital de Movilidad

Testimonios tomados del Consejo Directivo Participativo de la Secretaría de Hacienda realizado el 22 de agosto de 2023, el cual fue transmitido en vivo por la página de Facebook de la Entidad y se puede consultar en <https://www.facebook.com/HaciendaBogota/videos/998099998083532>

“A la Secretaría de Educación, BogData le ha traído varios beneficios. En primer lugar, el 96% de las cuentas de contratistas y proveedores se están pagando en máximo cinco días. Adicionalmente, se han tramitado a través de esta plataforma alrededor de 5000 certificados de disponibilidad presupuestal y 6500 registros presupuestales; hemos logrado la mayor ejecución de la historia en la Secretaría de Educación (...) y se ha tenido el mejor promedio de ejecución del Plan Anual de Caja de los últimos años” [los recursos ejecutados por la Secretaría de Educación incluyen el pago de la nómina de los maestros del Distrito].

Leonardo Castiblanco

Director financiero, Secretaría Distrital de Educación

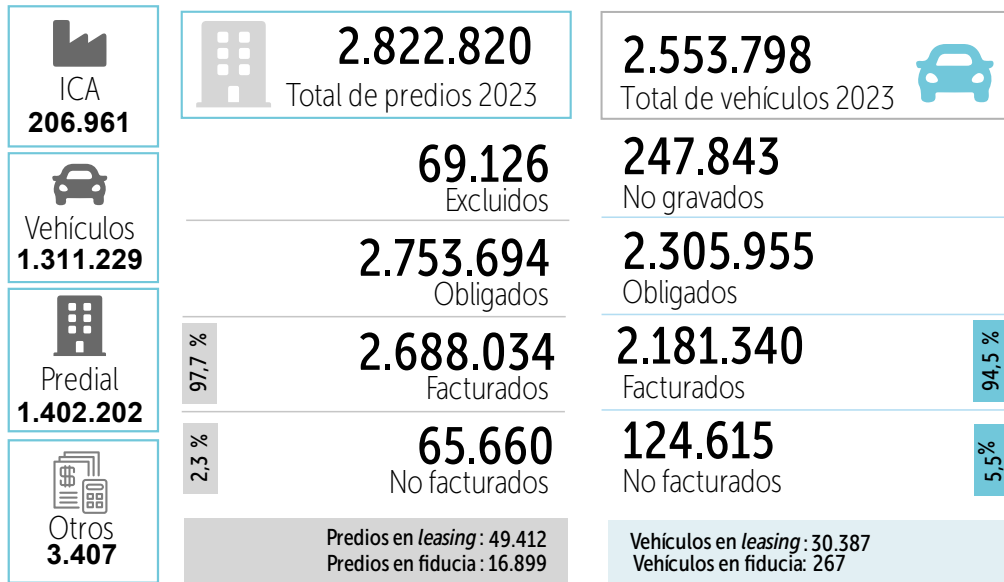
“La entrada a producción de BogData fue un desafío gigante para la Secretaría de Integración Social, al igual que para todo el Distrito. Tuvimos que cambiar la manera de hacer los pagos; ya no teníamos la opción de hacerlos manualmente o en archivos planos como ocurría antes. Tuvimos que hacer ajustes en los sistemas internos de la Entidad y acostumbrarnos a que la plataforma usara un lenguaje distinto, pero todos estos desafíos los hemos enfrentado con compromiso de nuestro personal, con apoyo de nuestras áreas de tecnología y con mucha disposición al cambio. Hemos tenido que capacitar a muchas personas en muy poco tiempo; para la Secretaría de Hacienda fue especialmente un desafío lograr que entendiéramos la funcionalidad del nuevo sistema. Agradecemos todo el apoyo que nos ofreció Hacienda para responder a estos desafíos y sacar adelante este proceso tan importante”.

Deysy Yolima Gutiérrez

Asesora de Recursos Financieros, Secretaría Distrital de Integración Social



Gráfico 2. Número de contribuyentes de los impuestos locales de Bogotá



*Una sola persona natural o jurídica contribuyente puede figurar como propietaria de más de un predio o un vehículo.

Dentro del proyecto BogData, se contempló la incorporación a la solución tecnológica de la recaudación de siete impuestos. Estos incluyen Vehículos y Predial, que son los que registran un mayor número de contribuyentes. Para octubre de 2023, cinco de ellos ya han sido incorporados a la plataforma BogData: Predial, Vehículos, Sobretasa a la Gasolina, Delineación Urbana y Publicidad Exterior Visual. Están pendientes aún ICA y ReteICA, que continúan funcionando a través del sistema anterior.

Gráfico 3. Hitos de ejecución de BogData, 2021 y 2022 (primer semestre)





Los retos del componente tributario

Tras la experiencia de la salida en vivo inicial de BogData, se tomó la decisión de una puesta en operación gradual de los distintos impuestos, buscando una transición más escalonada y con mayor espacio para realizar ajustes. En este contexto, se programaron entre 2021 y 2022 las salidas en vivo para cinco impuestos (**Gráfico 3**). En octubre de 2021, se llevó a cabo la salida en vivo de los impuestos de Sobretasa a la Gasolina y Publicidad Exterior Visual. Posteriormente, en enero de 2022, se implementó el impuesto de Delineación Urbana. Esta secuencia continuó con el impuesto sobre Vehículos en marzo de 2022 y, finalmente, el impuesto Predial en abril de 2022.

Como se aprecia en el **gráfico 2**, estos dos últimos impuestos concentran el mayor número de contribuyentes. Además, para una parte significativa de los habitantes de una ciudad que se enorgullece de su cultura tributaria, el pago de estas obligaciones es la interacción más directa y habitual que tienen con la Secretaría Distrital de Hacienda. Por todo lo anterior, la salida en vivo de estos dos impuestos se convirtió en uno de los mayores desafíos que enfrentó la implementación de BogData.

Históricamente, la ciudadanía bogotana ha pagado cumplidamente el Predial y el impuesto sobre Vehículos por medio de un procedimiento al que ya estaba habituada. Anualmente, recibía una factura o una liquidación de sus obligaciones en la casa, la bajaba de una página de internet o acudía a una oficina del Distrito para tramitarla y luego pagarla en un banco dentro de los plazos establecidos. Un procedimiento sencillo y predecible, aunque con muchos riesgos de inconsistencia y seguridad de la información que los contribuyentes no percibían, pero que preocupaban a la administración de Hacienda.

Como respuesta, dentro de BogData se creó una oficina virtual con el propósito de que se convirtiera en el principal canal de interacción segura y directa con los contribuyentes, sin intermediarios ni tramitadores, a fin de garantizar la calidad y confiabilidad de la información tributaria y promover la total digitalización de los trámites relacionados con los impuestos locales. En el sistema anterior, si bien era fácil pagar, no había manera de verificar quién realizaba el pago y si este correspondía efectivamente al valor adeudado. La Oficina Virtual permite además una gestión tributaria sin papel y eficiente, al incorporar elementos como el expediente digital y la firma electrónica.



Como preparación a la salida en vivo de cada impuesto en la nueva plataforma, se ajustaron los calendarios tributarios y se realizaron campañas de divulgación, que incluyeron la difusión de videos y tutoriales sobre el funcionamiento de la Oficina Virtual. Por la experiencia reciente de los confinamientos y su efecto en la virtualización acelerada de muchos procesos y trámites, se creía que la ciudadanía estaba preparada para el cambio y que, en su mayoría, iba a preferir este canal. Se decidió entonces, y así se comunicó a la ciudadanía, que el envío de facturas físicas para el impuesto Predial se haría solo a los estratos 1 y 2 y a las personas mayores del estrato 3.

Sin embargo, la experiencia para los usuarios no resultó tan positiva como se esperaba. Se encontraron inicialmente con problemas de intermitencia y con una interacción que muchos percibieron compleja y poco amigable. Adicionalmente, para varios ciudadanos, en especial para los adultos mayores, era importante tener la opción de realizar los trámites de pago de impuestos de manera presencial.

A estas dificultades se les dio una respuesta desde varios frentes. En el plano tecnológico, se optimizó el uso de la plataforma para evitar su intermitencia, balanceando las cargas entre servidores, ampliando la capacidad de almacenamiento y depurando información no crítica. Además, se reprogramaron los procesos masivos para horarios de menor actividad. Respecto a la experiencia de usuario, se implementaron mejoras significativas como la posibilidad de imprimir facturas sin necesidad de registro y la optimización del envío de correos, aprovechando la plataforma de la Secretaría. Además de las 810.000 facturas físicas que se enviaron a los contribuyentes de los estratos más bajos y a los adultos mayores del estrato 3, se distribuyeron 500.000 correos con facturas para descarga y 1,4 millones de correos con enlaces de descarga directa.

La respuesta a esta situación requirió además de un plan de contingencia coordinado desde la Oficina de Gestión del Servicio con el objetivo de maximizar la atención presencial a la ciudadanía. La estrategia se dirigió a aumentar la capacidad operativa en cada punto de atención (SuperCADES), así como a incrementar la asignación de turnos diarios. Frente a las filas que se estaban formando desde muy temprano en los centros de atención, en mayo de 2022 se decidió que en el SuperCADE de la carrera 30 con 26 se empezaría a atender desde las 5:30 de la mañana. Adicionalmente, se ampliaron los módulos de atención y se habilitaron espacios dentro de la sede de la Secretaría Distrital de Hacienda para recibir a los contribuyentes.



Se instalaron carpas en los parqueaderos y, para requerimientos especiales y casos particulares, se organizaron turnos de atención con funcionarios de otras direcciones de la Entidad. También se ampliaron los horarios de atención en los otros SuperCADES, buscando responder en cada caso a las necesidades y dinámicas particulares de cada localidad y grupo poblacional.

Desde el 19 de mayo de 2022, se habilitó el botón de descarga y de pago en línea para los impuestos de Vehículos y Predial correspondientes a la vigencia de ese año, lo que disminuyó las visitas presenciales a los SuperCADES. Esta solución se formalizó y amplió a partir de 2023, cuando se crearon botones para descargar los recibos y certificados de los impuestos desde la página de la Secretaría Distrital de Hacienda, sin necesidad de inscribirse previamente en la plataforma de BogData. Al mismo tiempo, se siguió promoviendo la inscripción en la Oficina Virtual. Con corte al 12 de septiembre de 2023, había 1.705.501 usuarios registrados (**Gráfico 4**).

De esta manera y pese a todos los inconvenientes, gracias a las medidas de contingencia, al compromiso de los funcionarios de la Secretaría y a la paciencia y cultura tributaria de la ciudadanía bogotana, en 2022 se lograron cumplir las metas de recaudo.

Hacia adelante, el avance hacia la plena operatividad de BogData requiere una atención prioritaria a las funcionalidades clave del componente tributario, que aún están pendientes. Para ampliar la capacidad del sistema y mejorar la eficiencia de la recaudación tributaria, es fundamental lograr la inclusión de impuestos como el de ICA y RetelCA, junto con el botón de pagos PSE y los aplicativos como Bogotá Consolida y el **Boletín de Deudores Morosos del Estado** (BDME).

Gráfico 4. Ventajas de registrarse en la Oficina Virtual



1.705.551

usuarios registrados
en Oficina Virtual

Corte: 12/09/2023

Roles de contribuyente

Permite al contribuyente hacer diferentes operaciones y tener varios roles: contribuyente, retenedor, agente autorizado y tercero autorizado.

Reserva tributaria y autogestión

Asegura la reserva de información tributaria, al tiempo que posibilita la autogestión del contribuyente sin intermediarios.

Calidad de la información

Garantiza calidad e integridad de los datos de los contribuyentes.

Expediente digital

Asegura el ciclo total de la gestión tributaria orientada a la disminución del consumo de papel y aporta elementos como expediente digital, firma electrónica y la notificación electrónica.



Después de la tormenta: balances y lecciones

La transición a la nueva plataforma y la plena funcionalidad tanto del ERP como del componente tributario es un proceso en curso. Completarlo y darle continuidad requiere atención permanente en el desarrollo, la seguridad y la infraestructura, a fin de garantizar su éxito y sostenibilidad a largo plazo. Sin embargo, se puede decir que en el 2023 se lograron superar las dificultades y contingencias que se presentaron entre 2020 y 2022. Ya hay además un avance tecnológico del Distrito. Gracias a ello, si bien se sigue contando con el acompañamiento de la empresa SAP, varios de los procesos de mantenimiento y de desarrollos de nuevas aplicaciones se están realizando *in house*, adoptando los necesarios estándares de calidad y documentación, y se está llevando a cabo la apropiación de la nueva plataforma por parte de los equipos administrativos y de apoyo.

Una vez superados los obstáculos iniciales, los propios funcionarios de las entidades distritales están reconociendo las ventajas de BogData en términos de integración y automatización de los trámites a lo largo de todo el ciclo de la gestión financiera y tributaria (Ver recuadro: ¿Cómo cambió la gestión financiera de mi entidad con BogData?). Al mismo tiempo, gracias a los estándares del sistema y a la migración de la información a una “nube” provista también por SAP, se cuenta con una protección muy robusta ante ataques cibernéticos. Se han contabilizado hasta 60 intentos de ataques diarios al sistema, ya sea para bloquearlo o para secuestrar la información, y ninguno ha sido exitoso (ver recuadro: Una nube muy segura).

En cualquier caso, el proceso dejó varias lecciones sobre los desafíos de los proyectos de modernización tecnológica a gran escala dentro del sector público, en particular de los asociados con la gestión de los impuestos y de las finanzas públicas.

En primer lugar, es importante tener claro que no se trata solo de desarrollar un *software* y ponerlo al aire, sino de gerenciar una compleja transformación que va más allá de los aspectos tecnológicos. Es necesario contemplar muchas actividades de prueba, retroalimentación de los usuarios y ajustes para que el sistema responda de manera efectiva a las especificidades y complejidades de los procesos que el desarrollo tecnológico va a apoyar. Se deben planificar muy bien las salidas en vivo de los diferentes componentes, manteniendo siempre una colaboración estrecha entre los equipos de



informática y las áreas funcionales de la Entidad para garantizar que los desarrollos se incorporen de manera efectiva y alineada con las necesidades operativas.

Por otro lado, para el éxito de este tipo de proyectos, quizá uno de los aspectos más críticos es poder identificar adecuadamente los requerimientos en términos de capacitación de los funcionarios, así como los ajustes a los procedimientos de todas las entidades que van a hacer uso de la plataforma.

Lo anterior requiere un apoyo institucional que no se limita a hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contractuales. El proyecto de transformación debe ser apropiado por los funcionarios de las entidades involucradas. El compromiso y las capacidades de los equipos humanos son fundamentales para llevar a buen término un proceso de estas características y garantizar su continuidad en el tiempo.

El entrenamiento y la preparación de los funcionarios debe pasar además por entender y abordar la resistencia al cambio. En este caso particular, se dio una tensión entre la necesidad de control de procesos críticos asociados con el manejo de los recursos públicos de la ciudad y la facilidad de uso de la plataforma. Control significa, por ejemplo, poder verificar desde la Secretaría Distrital de Hacienda que todos los pagos programados por las entidades del Distrito se realizan efectivamente y se hacen a quien corresponde. Aunque parezca obvio, con la plataforma anterior esto no siempre era posible. Sin embargo, desde la perspectiva de los funcionarios, este mayor control se percibió al principio como un sistema menos “amigable” y más difícil de usar. Fue importante por eso la sensibilización y el acompañamiento permanente a las entidades, que no se limitó a la realización de unas capacitaciones.

Si bien un sistema como BogData está pensado, sobre todo, para garantizar la seguridad y el control de los procesos y no para ser “amigable”, es importante tener en cuenta la experiencia desde el usuario, en especial en lo que se refiere a la interacción con la ciudadanía. En este sentido, son especialmente relevantes las lecciones de lo ocurrido con la Oficina Virtual de BogData. Aunque desde la Entidad estaban claras las ventajas de interactuar por este canal y se pensaba que la ciudadanía iba a adaptarse con facilidad a la virtualización de los trámites tributarios, se encontró que los contribuyentes tienen diversas expectativas, requerimientos y preocupaciones que hacen necesario ofrecer varios canales de atención.



Sin dejar de lado la promoción de los canales más eficientes y seguros, hay que estar en disposición y capacidad de entender y adaptarse a los hábitos y percepciones que moldean la interacción de la ciudadanía con las entidades públicas, en particular con las que se encargan de recolectar los impuestos. Esto requiere un esfuerzo constante por monitorear la experiencia y las expectativas de los diversos segmentos de la población que interactúan con una entidad como la Secretaría Distrital de Hacienda. El objetivo final no es solo facilitar los trámites, sino brindarle a la ciudadanía instrumentos que construyan confianza y sentido de pertenencia frente al manejo de los recursos de la ciudad. En ese sentido, lo prioritario es lograr construir una plataforma integral que permita hacer seguimiento detallado a los recursos y evidenciar en qué se transforma cada peso que aportan los y las contribuyentes de la ciudad.

Los cambios que está potenciando la nueva plataforma

Por último, es necesario recalcar que la implementación de una nueva plataforma tecnológica es solo una parte del proceso de fortalecimiento de la gestión tributaria y financiera de la ciudad. De manera paralela al proyecto de BogData, las diferentes áreas de la Secretaría de Distrital Hacienda han venido implementando diversas prácticas y herramientas de gestión que posibilitan un manejo más estratégico y eficiente de los recursos financieros del Distrito. El potencial de la nueva plataforma para impulsar esas mejoras apenas se está empezando a explorar, pero ya puede mostrar algunos resultados relevantes. Por ejemplo, la trazabilidad de los recursos que permite el sistema facilita la aplicación de herramientas como las descritas en el capítulo 4, enfocadas en mejorar la eficiencia y calidad del gasto.



En términos de la gestión tributaria, BogData ha hecho posible la optimización de aspectos como la seguridad, la automatización y la integración de los procesos (**Gráfico 5**). Por otro lado, la calidad de información que brinda el sistema es una oportunidad para poner en práctica técnicas muy avanzadas de análisis de datos con el fin de apoyar los ejercicios de inteligencia tributaria. Para ello, sin embargo, es necesario complementar los desarrollos del componente tributario dentro de la nueva plataforma.



Gráfico 5. Fortalezas del componente tributario de BogData

Integración

Articulación de procesos asociados a un único registro de contribuyentes. Integración con los demás procesos de negocio ERP (presupuesto, contabilidad, tesorería).

Automatización

Automatización del ciclo tributario:
i. Autoatención y servicio
ii. Entidades recaudadoras
iii. Cuenta corriente
iv. Determinación y cobro

Control de operación y gestión

Soporte tecnológico para medición y monitoreo de desempeño operativo y generación automatizada de informes.



Seguridad

Manejo de información y transparencia en la gestión.

Mejores prácticas

Aprovechamiento de información para análisis predictivo y eficiencia de recaudo.

Interacción

Acercamiento de la administración tributaria a la ciudadanía y facilidad de interacción. Autogestión, notificación electrónica.

Uno de los cambios más significativos que ha potenciado la nueva plataforma se relaciona con la forma en que se realizan los pagos y con los procesos a cargo de la Tesorería Distrital. Aunque esto no es tan visible para la ciudadanía como el recaudo de impuestos, también impacta directamente el funcionamiento cotidiano de la ciudad.

Aquí es necesario detenernos a explicar qué es y cómo funciona la Tesorería Distrital, a fin de dimensionar mejor lo que implicó la implementación de la nueva plataforma desde el punto de vista de los procesos financieros del Distrito. Si bien desde principios de año cada entidad sabe cuál es el presupuesto que tiene asignado y en qué lo debe ejecutar, los recursos no se giran a estas entidades, sino que permanecen hasta ser ejecutados en una tesorería común, que se maneja desde la Secretaría Distrital de Hacienda con contabilidades separadas para cada entidad. Allí están los recursos correspondientes a los 21 entes públicos distritales de la Administración central y a los 20 Fondos de Desarrollo Local. Se está trabajando además en la incorporación a la cuenta única distrital de 23 establecimientos públicos distritales que actualmente tienen su propia tesorería, cumpliendo con un mandato que existe desde 1996 y que se ha venido postergando hasta contar con la tecnología que permita su incorporación con toda la trazabilidad, independencia y los controles requeridos (ver recuadro: Hacia una cuenta única distrital).

A la Tesorería Distrital entran todos los recursos de las distintas fuentes de ingresos que tiene el Distrito: los impuestos, los ingresos no tributarios, los rendi-

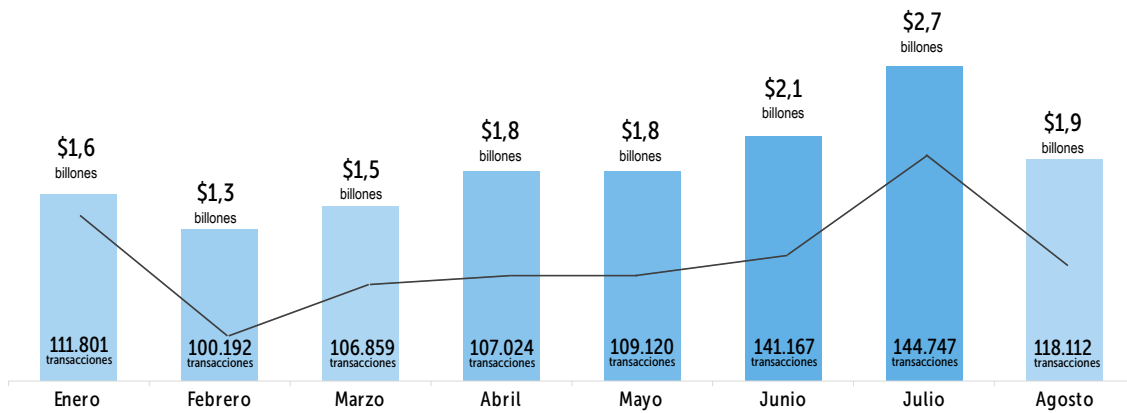


mientos de capital y las transferencias que se reciben de la Nación. Desde allí se giran a los destinatarios finales, una vez recibida la orden de las correspondientes entidades ejecutoras. Adicionalmente, la Tesorería Distrital se encarga de manejar el portafolio de inversión y de atender las obligaciones tributarias del Distrito. Por el volumen de los recursos que maneja, es la tercera tesorería más grande del país, después de la del Ministerio de Hacienda y la de Ecopetrol.

Pero su magnitud no está solo en el valor de los recursos, sino en la cantidad de trámites y giros diarios que debe realizar. Para hacernos una idea, desde allí se paga la nómina de los más de 35.000 docentes de los colegios del Distrito. Mensualmente, puede llegar a realizar casi 150.000 transacciones y a mover más de \$2 billones en pagos (**Gráfico 6**). Estos pagos son, en su mayoría, transferencias interbancarias desde las cuentas del Distrito a las cuentas de empleados, contratistas o proveedores. A cada entidad, le corresponde surtir todos los trámites y requisitos previos de ordenación del pago. Todo el proceso debe quedar registrado en la plataforma de BogData.

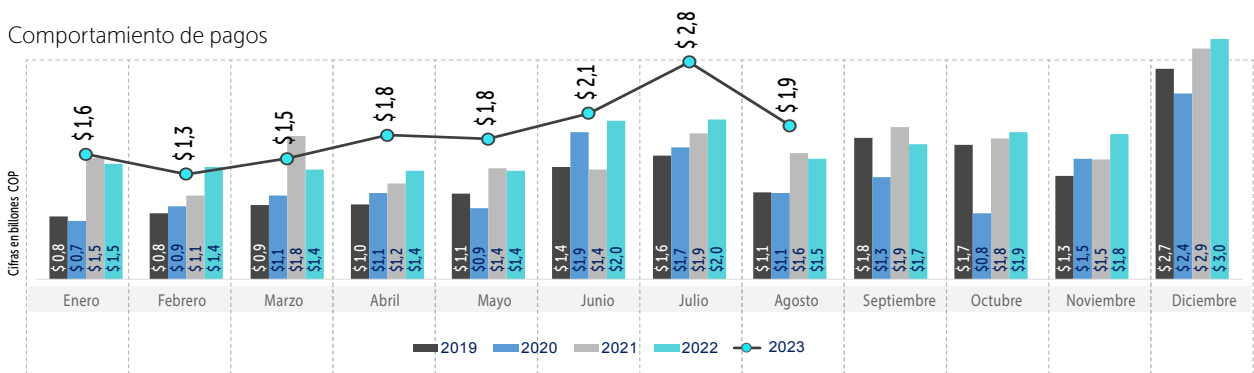
Gráfico 6. Pagos realizados mensualmente por la Tesorería Distrital

Monto y número de pagos enero-agosto 2023



Comportamiento de pagos mensuales en los últimos cinco años

Comportamiento de pagos





A partir de lo anterior, podemos hacernos una idea de la cantidad de órdenes de pago que la Tesorería Distrital debe procesar a diario. Por supuesto, este es un proceso que requiere un nivel alto de automatización de las transacciones. Actualmente, se ha logrado que las cuentas por pagar que se radican en BogData se paguen al día siguiente de que la entidad ordenadora del gasto las suba a la plataforma. Además de la agilidad, el nuevo sistema permite escalar masivamente los procesos de pago, gracias a su capacidad de manejar un gran número de registros. Adicionalmente, se están aprovechando las posibilidades de interoperabilidad que ofrece trabajar con un **software** reconocido en el mercado, para incorporar nuevas aplicaciones que incrementen aún más la automatización, agilidad y seguridad del proceso. Por ejemplo, se contrató con un proveedor externo una herramienta ya desarrollada, que se conecta con SAP BogData, denominada **hub bancario**, con la que se automatiza el proceso de subir las cuentas por pagar a los portales de cada banco pagador.

Gracias a todos estos desarrollos, se están abriendo nuevas perspectivas para ampliar los servicios financieros que puede prestar directamente la Tesorería. Por ejemplo, se están adelantando pruebas piloto para realizar desde los bancos pagadores de la Tesorería Distrital los pagos a la población pobre y vulnerable que incluye la estrategia distrital de Ingreso Mínimo Garantizado (IMG). De esta manera, se estaría en capacidad de girar directamente estas transferencias monetarias desde las cuentas del Distrito a las cuentas o los bolsillos electrónicos de las personas beneficiarias de IMG, sin necesidad de contratar a un operador financiero que sirva de intermediario. Esto solo es posible con un sistema robusto, con tecnología de punta y gran capacidad de procesamiento de la información.

Hacia una cuenta única distrital (CUD)

La normativa distrital dispuso desde 1996 que las entidades que forman parte del Presupuesto Anual del Distrito Capital solo podrán depositar los recursos en una cuenta única distrital⁴. Esta disposición responde al principio constitucional de unidad de caja, según el cual la totalidad de los recursos públicos debe ingresar sin previa destinación a un fondo común desde donde se asignan a la financiación del gasto público⁵.

Sin embargo, ese mandato de hace más de 25 años aún no se ha cumplido en su totalidad. En 2003, otro decreto distrital precisó en qué consiste esa CUD y qué se requiere para implementarla. Se define como un “mecanismo contable y presupuestal a través del cual la Secretaría de Hacienda Distrital, por medio de la Dirección Distrital de Tesorería, lleva a cabo el manejo de los recursos de las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital”. El mismo decreto prevé que la CUD “entrará en total funcionamiento conforme a lo previsto en el presente artículo, una vez la Dirección Distrital de Tesorería cuente con un Sistema de Información Integral y de Gestión debidamente implementado, y a su vez con la capacidad operativa e infraestructura administrativa requeridas para el efecto”⁶. Desde entonces, las distintas administraciones han expedido varios decretos que actualizan la reglamentación del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, en los que se menciona la necesidad de crear la CUD.

En la actualidad, la Tesorería Distrital maneja los recursos de las secretarías y demás entes públicos de la Administración central, así como de los Fondos de Desarrollo Local con los que se financian las inversiones de las alcaldías locales. Sin embargo, los establecimientos descentralizados mantienen tesorerías propias, pese a formar parte del presupuesto distrital. En esta situación están 23 entidades. En la actualización más reciente del Estatuto Orgánico del Presupuesto de Bogotá, realizada en 2021, se dispone que para dichas entidades se establecerá un mecanismo transitorio “hasta tanto se implemente el sistema informático que permita su plena implementación”⁷.

.....
⁴ *Decreto Distrital 714 de 1996, Artículo 82.*

⁵ *Artículo 16 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto Ley 111 de 1996).*

⁶ *Decreto Distrital 499 de 2003, artículo 2.*

⁷ *Decreto Distrital 192 de 2021, artículo 28.*

Con la entrada en funcionamiento de BogData, se puede decir que ya se cuenta con las capacidades requeridas para cumplir al fin con las disposiciones sobre la CUD. Ese proceso ya está en marcha y se hará gradualmente en varias fases, como se aprecia en el **gráfico 7**. En julio de 2023, se inició con los cuatro primeros establecimientos: la Fundación Gilberto Alzate Avendaño (FUGA), el Instituto Distrital de Turismo (IDT), el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal (IDPYBA) y el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP). En agosto de este mismo año, se inició el proceso de ingreso a la CUD de los siguientes cuatro: el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural (IDPC), la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP), el Instituto Distrital de Recreación y Deportes (IDRT) y el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU). Con ellos se está avanzando en la recopilación de información y en la instalación de mesas de trabajo a fin de definir los requerimientos y pasos necesarios para su incorporación a la CUD. Posteriormente, se continuará con el resto de las entidades, según las distintas fases que se han contemplado.

Gráfico 7. Fases para el ingreso de los establecimientos públicos a la cuenta única distrital



Elaboración: Dirección Distrital de Tesorería, Secretaría Distrital de Hacienda.



Este libro fue publicado por la Secretaría Distrital de Hacienda en diciembre de 2023, en Bogotá D. C.



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

