



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**

Sector Hacienda
Informe de Balance estratégico
2020-2023

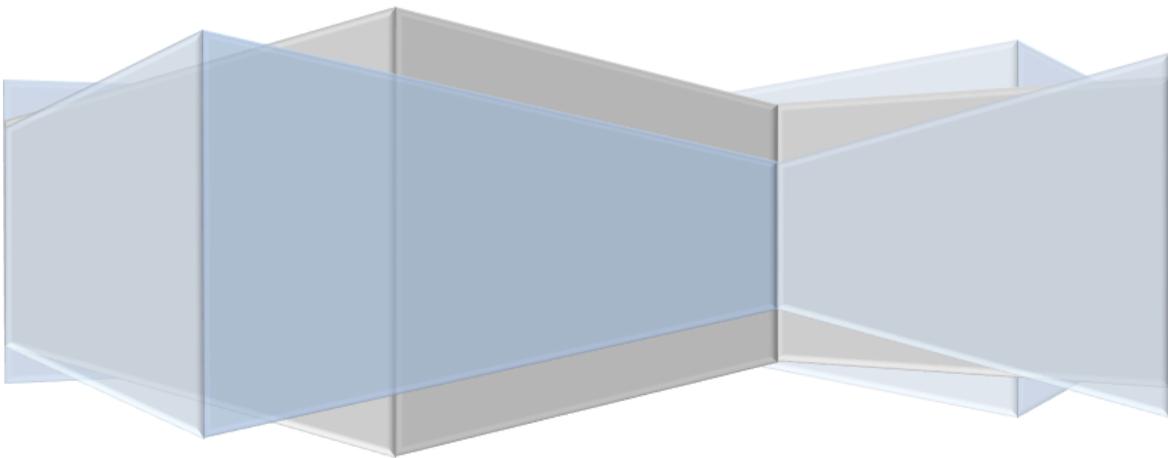


TABLA DE CONTENIDO

| | |
|---|----|
| Capítulo 1. Presentación. | 6 |
| Capítulo 2. Principales logros. | 8 |
| 2.1 La hacienda pública en tiempos de pandemia: tomar decisiones para minimizar impactos 8 | |
| Cronología de la crisis..... | 10 |
| Las perspectivas de crecimiento anteriores a la pandemia | 10 |
| Un esfuerzo interinstitucional y con perspectiva de género | 12 |
| Una respuesta en tres tiempos | 13 |
| Las medidas tributarias | 14 |
| La atención de la emergencia..... | 14 |
| Los fundamentos de la respuesta fiscal..... | 23 |
| El repunte | 24 |
| 2.2 Una incursión de emergencia en la política social: de Bogotá Solidaria en Casa a Ingreso Mínimo Garantizado. | 27 |
| Las dimensiones de la pobreza..... | 28 |
| El papel de la Secretaría Distrital de Hacienda..... | 29 |
| Modelos de programas basados en transferencias monetarias | 30 |
| De los antecedentes a la creación de Bogotá Solidaria en Casa | 31 |
| Carrera de obstáculos..... | 33 |
| De estadios llenos a mensajes de texto | 34 |
| La transición hacia Ingreso Mínimo Garantizado (IMG)..... | 36 |
| Transferencias monetarias recibidas por mujeres..... | 41 |
| Retos y recomendaciones | 41 |
| 2.3 Crédito para construir la ciudad del futuro: Endeudamiento como decisión estratégica.... 42 | |
| ¿Cómo funcionan los cupos de deuda? | 44 |
| El primer cupo: \$10,8 billones para la reactivación y el rescate social | 45 |
| El nuevo cupo: más metro, colegios nuevos, Jóvenes a la U y Sistema del Cuidado | 47 |
| Innovaciones en el portafolio de deuda..... | 51 |
| Perspectivas y recomendaciones para el manejo de la deuda pública | 53 |
| 2.4 Calidad de gasto público: hacia una gestión estratégica del gasto público. | 54 |
| ¿Qué es calidad del gasto? | 54 |
| Calidad del gasto en Bogotá..... | 57 |
| Fortalecimiento de las herramientas PMR – Productos, Metas y Resultados..... | 57 |

| | |
|---|-----------|
| Metodología de reformulación | 61 |
| Retos y recomendaciones. | 63 |
| Evaluación de la calidad del gasto – ÉPICO..... | 64 |
| Retos y recomendaciones | 67 |
| Observatorio fiscal - https://observatoriofiscal.shd.gov.co/ | 68 |
| Trazadores presupuestales | 72 |
| Retos y recomendaciones | 84 |
| Creación del Sistema Distrital de Evaluación..... | 84 |
| Retos y recomendaciones | 86 |
| 2.5 Actualización y conservación catastral de Bogotá D.C | 86 |
| Actualización Catastral 2020 – 2023 | 86 |
| Conservación Catastral 2020 – 2023 | 88 |
| Retos y recomendaciones UAE de Catastro Distrital..... | 92 |
| 2.6 Articulación de la gestión pensional con las entidades del Distrito | 95 |
| Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá | 95 |
| Secretaría Distrital de Educación..... | 96 |
| Universidad Distrital Francisco José de Caldas..... | 96 |
| Grupo de Energía de Bogotá | 97 |
| Política de Atención al Pensionado | 97 |
| Retos y recomendaciones FONCEP | 97 |
| 2.7 Gestión de recursos para el sector salud producto de los juegos de suerte y azar (Lotería y otros) | 98 |
| Ventas y transferencias del juego de apuestas permanentes y chance | 98 |
| Retos y recomendaciones LOTERÍA | 99 |

Índice de Gráficos

| | |
|--|----|
| Gráfico 1. Compromisos en Plan de Desarrollo..... | 7 |
| Gráfico 2. Perspectiva de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de Bogotá..... | 8 |
| Gráfico 3. Los pronósticos en los que se basó el Plan Distrital de Desarrollo | 21 |
| Gráfico 4. La reactivación observada (Bogotá vs. Colombia) | 24 |
| Gráfico 5. El aporte de Bogotá al crecimiento de Colombia..... | 26 |
| Gráfico 6. Comparación por sectores productivos: las obras civiles hicieron la diferencia..... | 26 |
| Gráfico 7. Total hogares de Bogotá en pobreza con Ingreso Mínimo Garantizado | 28 |
| Gráfico 8. Efectos observados de las transferencias sobre la pobreza monetaria entre 2020 y 2021 | 37 |

| | |
|---|----|
| Gráfico 9. Total hogares de Bogotá en pobreza con Ingreso Mínimo Garantizado | 38 |
| Gráfico 10. Enfoque poblacional: transferencias monetarias por características del hogar | 39 |
| Gráfico 11. Enfoque poblacional: transferencias monetarias por características del hogar | 41 |
| Gráfico 12. Evolución de la deuda de la ciudad 2001-2024 | 42 |
| Gráfico 13. Comparación de la inversión en infraestructura de las tres últimas administraciones distritales..... | 43 |
| Gráfico 14. Priorización de la ejecución del cupo endeudamiento (Acuerdo 840 de 2022)* | 48 |
| Gráfico 15. Evolución de los indicadores de sostenibilidad de la deuda..... | 50 |
| Gráfico 16. Composición portafolio de deuda por moneda..... | 52 |
| Gráfico 17. Composición portafolio de deuda por fuente | 52 |
| Gráfico 18. Composición portafolio de deuda por tasa | 53 |
| Gráfico 19. Niveles de Desarrollo de gestión de la Hacienda Pública | 56 |
| Gráfico 20. Hitos para promover la calidad del gasto en Bogotá | 58 |
| Gráfico 21. Indicadores de evaluación por eje..... | 64 |
| Gráfico 22. Componentes de Épico | 66 |
| Gráfico 23. Resultados de Épico entidades del distrito 2022 | 66 |
| Gráfico 24. Homepage de calidad de gasto en Observatorio fiscal..... | 69 |
| Gráfico 25. Página de calidad de gasto en Observatorio Fiscal | 69 |
| Gráfico 26. Información de trazadores presupuestales en Observatorio Fiscal..... | 70 |
| Gráfico 27. Categorías y Subcategorías del TPIEG:..... | 77 |
| Gráfico 28. Categorías TPGE..... | 81 |
| Gráfico 29. Categorías del trazador TPCP..... | 82 |
| Gráfico 30. Categorías del trazador TPPD | 83 |
| Gráfico 31. Tipos de evaluación y su relación con la cadena de valor | 84 |
| Gráfico 32. Evolución de los predios, área construida, valor catastral y recaudo de Bogotá..... | 87 |
| Gráfico 33. Comportamiento ingresos, salidas y vigentes solicitudes. | 89 |
| Gráfico 34. Comportamiento de ventas de la Lotería de la Bogotá 2021-2023 | 98 |

Índice de tablas

| | |
|---|----|
| Tabla 1. Recursos de la emergencia 2020: a dónde se dirigieron | 17 |
| Tabla 2. Recursos de emergencia: de dónde salieron | 18 |
| Tabla 3. Ajustes en las fuentes de recursos..... | 22 |
| Tabla 4. Personas en condición de Pobreza..... | 37 |
| Tabla 5. Adición presupuestal para el rescate social (Acuerdo 265 de 2021) | 46 |
| Tabla 6. Aproximación a calidad del gasto. Banco Mundial | 55 |
| Tabla 7. Aproximación a calidad del gasto. Banco Interamericano de Desarrollo | 55 |
| Tabla 8. Plan de trabajo reformulación de PMR..... | 59 |
| Tabla 9. Categorías del trazador TPCC..... | 78 |
| Tabla 10. Categorías del trazador TPJ | 79 |
| Tabla 11. Evaluaciones realizadas por el Sistema Distrital de Evaluación (2021-2023)..... | 85 |
| Tabla 12. Línea base de solicitudes de Conservación Catastral..... | 88 |
| Tabla 13. Consolidado general entradas y salidas de solicitudes relacionadas con la gestión catastral..... | 88 |

| | |
|---|----|
| Tabla 14. Consolidado general entradas y salidas de solicitudes relacionadas con la gestión catastral..... | 89 |
| Tabla 15. Detalle por tipo de trámite y solicitudes entradas y salidas relacionadas con la gestión catastral..... | 90 |
| Tabla 16. Transferencias de recursos a los sectores de salud e investigación por año | 99 |

Capítulo 1. Presentación.

El Sector Hacienda tiene la misión de responder por la planeación fiscal en el Distrito con el fin de garantizar la sostenibilidad de las finanzas distritales orientada al financiamiento de los planes y programas de desarrollo económico, social y territorial¹.

Las funciones básicas definidas para el sector están relacionadas con orientar y liderar la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas hacendarias y de la planeación y programación fiscal para la operación sostenible del Distrito Capital y el financiamiento de los planes y programas de desarrollo económico, social y de obras públicas.

Igualmente, se detallan las siguientes funciones:

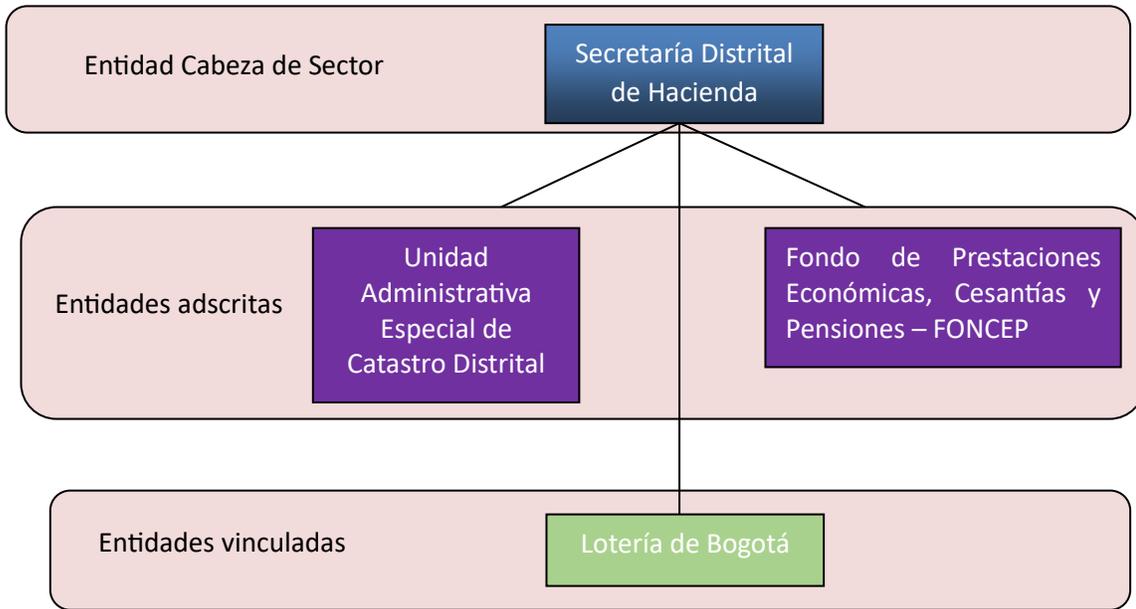
- a. Diseñar la estrategia financiera del Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas del Distrito Capital y del Plan de Ordenamiento Territorial, de conformidad con el marco fiscal de mediano plazo y el marco de gasto de mediano plazo.
- b. Preparar el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones y el Plan Financiero Plurianual del Distrito
- c. Formular, orientar y coordinar las políticas en materia fiscal y de crédito público, en este sentido, tendrá a su cargo el asesoramiento y la coordinación de préstamos, empréstitos y créditos de recursos de la banca multilateral y extranjera.
- d. Formular, orientar y coordinar las políticas en materia pensional, obligaciones contingentes y de cesantías.
- e. Formular, orientar, coordinar y ejecutar las políticas tributarias, presupuestal, contable y tesorería.
- f. Proveer y consolidar la información, las estadísticas, los modelos y los indicadores financieros y hacendarios de la ciudad.
- g. Asesorara la Administración Distrital en la priorización de recursos y asignación presupuestal del gasto distrital y local.
- h. Gestionar la consecución de recursos de donaciones, cooperación y aportes voluntarios que financien el presupuesto distrital.
- i. Gestionar, hacer el seguimiento y controlar los recursos provenientes del orden nacional.

Entre otras responsabilidades también se encuentran la de responder por la recopilación e integración de la información georreferenciada de la propiedad inmueble del Distrito Capital en sus aspectos físico, jurídico y económico; y reconocer y pagar las cesantías y las obligaciones pensionales a cargo del Distrito Capital.

La Secretaría de Hacienda de Bogotá es la entidad rectora de los temas económicos y financieros de la ciudad. Hace parte de la Administración Central Distrital y depende directamente de la Alcaldía Mayor. Como cabeza del sector, es la entidad responsable de definir las políticas del Sector Hacienda.

¹ Acuerdo 257 de 2006, artículo 58

ORGANIGRAMA DEL SECTOR HACIENDA



En cuanto a las principales responsabilidades del Sector, en el marco del Plan de Desarrollo, se asumieron compromisos en función de tres temas principalmente (gráfico 1): i) el manejo de impactos sociales y económicos derivados del Covid; ii) la aplicación de principios y herramientas de calidad de gasto en el distrito; iii) la estrategia financiera del PDD.

Gráfico 1. Compromisos en Plan de Desarrollo



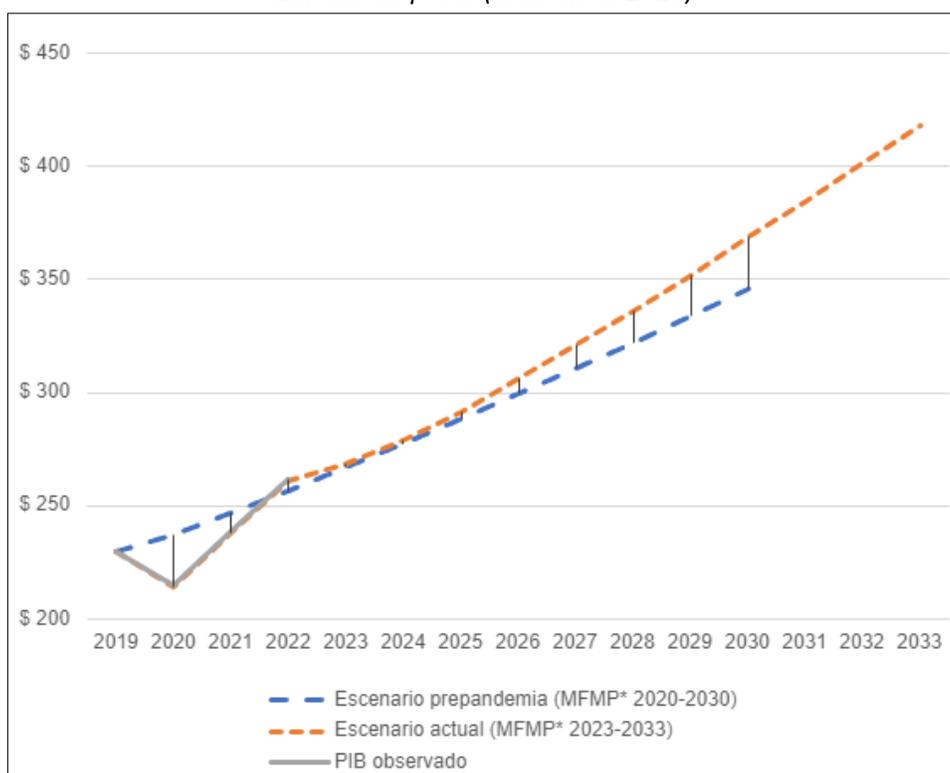
Fuente: SDH – OAP.

Capítulo 2. Principales logros.

2.1 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 2. Perspectiva de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de Bogotá (Trayectoria observada del PIB vs. trayectoria proyectada antes de la pandemia)
Billones de pesos (constantes 2015)



*MFPM: 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 Wuhan². 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 emergencia 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 proyecto 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.

² BBC News, *Coronavirus: los 5 días que marcaron el destino de la pandemia en el mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-55806462>.
https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Cronolog%C3%ADa_de_la_pandemia_de_COVID-19

Cronología de la crisis

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 concejos³. 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).

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

³ 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.

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 Distrital 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.

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 económica⁴.

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”⁵.

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 robustas⁶. 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 de 1997 (del 80% al 100% de la relación entre deuda e ingresos corrientes), lo que posibilitó 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

⁴ Pierre-Oliver Gourichas, marzo de 2020, <https://clausen.berkeley.edu/flattening-the-pandemic-and-recession-curves/>

⁵ <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/whatever-it-takes-getting-specifics-fiscal-policy-fight-covid>

⁶ 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/>

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 (Ver 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. También se les brindó apoyo económico a los hogares por medio de beneficios en las tarifas de servicios públicos y de subsidios de arriendo.

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 Garantías. 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 (Ver 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 Distrital 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 Distrital 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 surtir 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.

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 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 |
| | Fondo de Estabilización Tarifaria (FET). | 455.010 |

| Acto administrativo | Concepto | Apropiación (millones de pesos) |
|-----------------------------|--|---------------------------------|
| Decreto 130 del 30 de mayo. | 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 | |

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

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 |

| Entidad | Detalle de los recursos | Valor (millones de pesos) |
|-------------------------|---|---------------------------|
| Ministerio de Vivienda. | Transferencias Nación para beneficios arriendo. | 5.000 |
| TOTAL | | 1.782.398 |

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 2023⁷:

- 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 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

⁷ La información de PIB y empleo son fuente DANE, cuentas departamentales (publicado: 30 mayo de 2023) y la Gran Encuesta Integrada de Hogares, respectivamente.

aumentarían alrededor de \$3,5 billones. Los cálculos *ex post* 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 rasgos 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 crisis⁸. 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 prudente⁹.

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 3), 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.

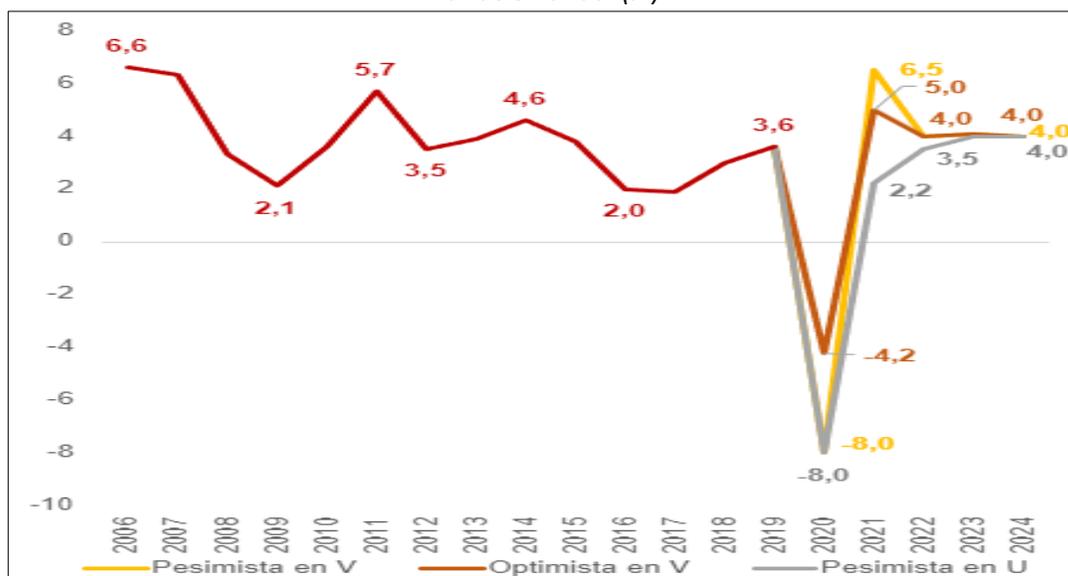
En mayo de 2020, como parte de la presentación del Plan Distrital de Desarrollo, la Secretaría de Hacienda apostó por un escenario optimista de recuperación en V y no en U, para 2021.

⁸ 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.

⁹ Ver el cubrimiento de la prensa sobre el debate:

https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/03/17/economia/1584443617_796884.html.

Gráfico 3. Los pronósticos en los que se basó el Plan Distrital de Desarrollo
Escenarios de perspectiva de crecimiento del PIB de Bogotá
Variación anual (%)



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

| 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).

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”

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 momento de 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.

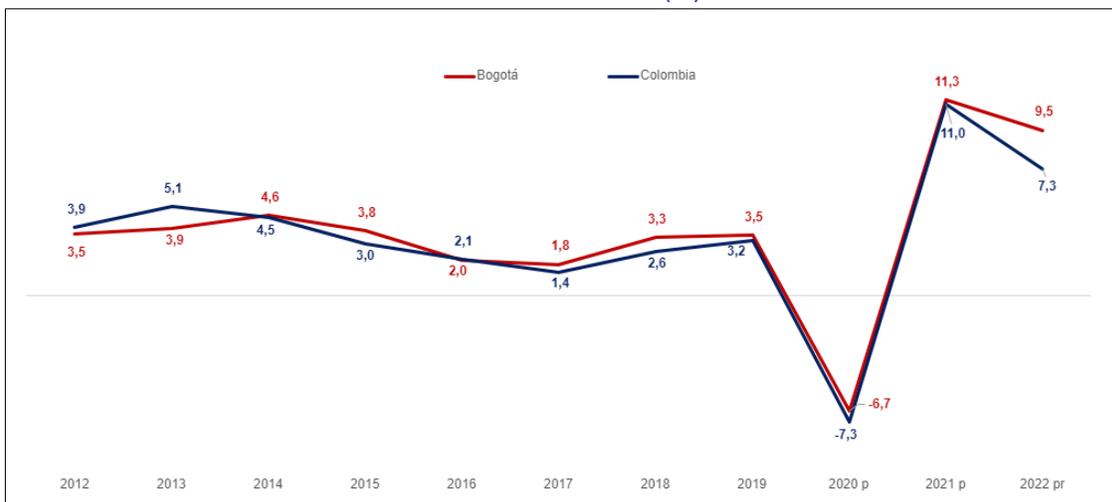
- Coordinar esfuerzos y contar con el apoyo del Gobierno nacional para la mitigación de la emergencia a nivel social y la reactivación económica de la ciudad.
- Redireccionar el Plan de Desarrollo hacia la reactivación económica y la sostenibilidad del contrato social.

El repunte

El crecimiento del PIB de Bogotá en 2021 fue de 11,3%¹⁰. 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.

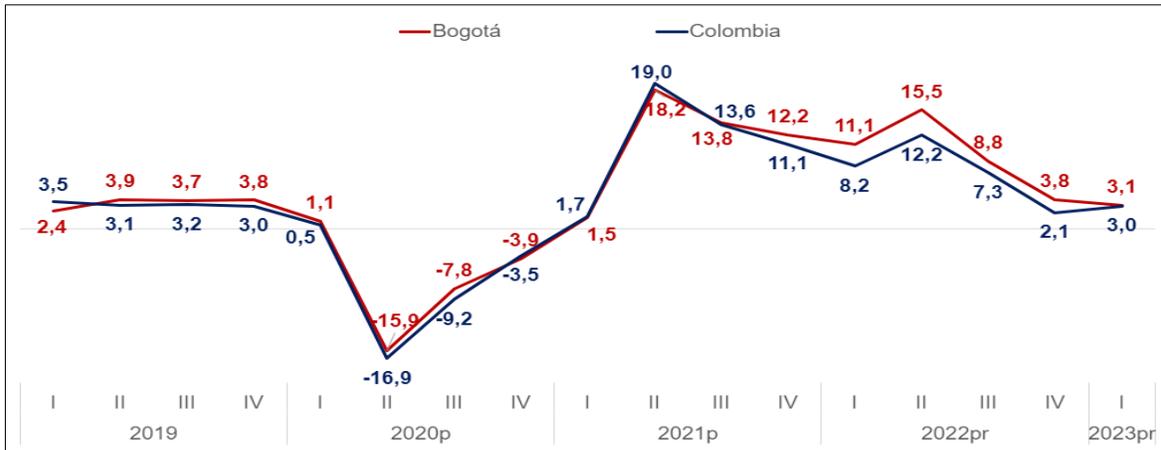
La reactivación de la economía bogotana ha mostrado un mayor dinamismo que la del total nacional. Esto es especialmente notorio en los datos preliminares de crecimiento anual de 2022, en los que la ciudad crece a una tasa del 9,5% frente al 7,3% del total nacional, es decir, más de dos puntos por encima. 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 4).

Gráfico 4. La reactivación observada (Bogotá vs. Colombia)
Producto Interno Bruto anual
Variación anual (%)



¹⁰ DANE, PIB trimestral de Bogotá, D. C. (publicado: 22 de junio de 2023).

Producto Interno Bruto trimestral
Variación anual (%)



p: provisional; pr: preliminar

Fuente: DANE. Cuentas nacionales, PIB trimestral Bogotá.

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.

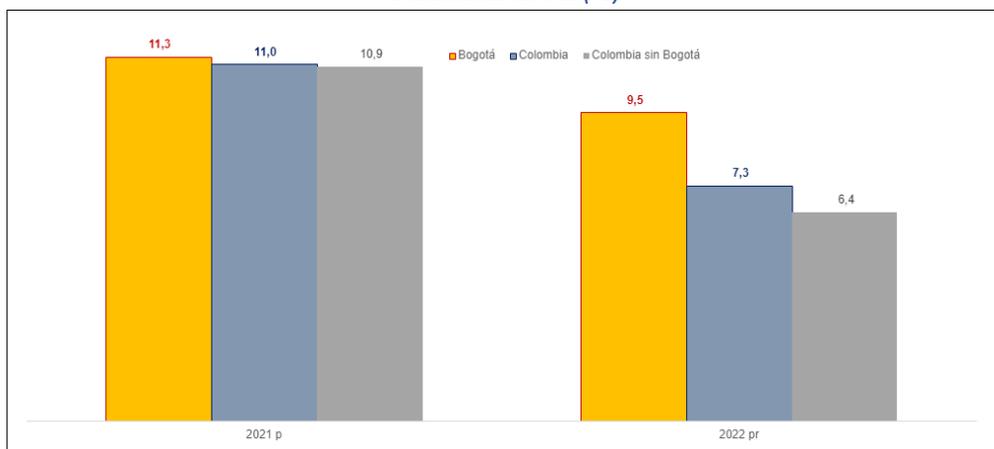
La dinámica de la ciudad ayuda a explicar además los buenos resultados que alcanzó ese año el país: sin Bogotá, el crecimiento de Colombia en 2022 habría sido del 6,4%, en lugar del 7,3% que se obtuvo (Gráfico 5). Los datos por ramas de actividad económica permiten corroborar la contribución de la inversión 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 6).

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.

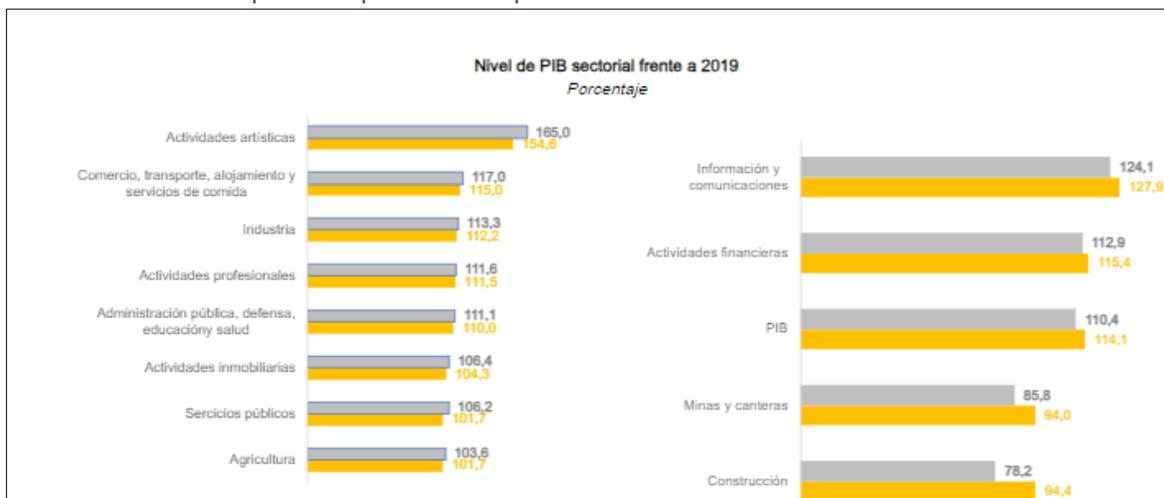
Gráfico 5. El aporte de Bogotá al crecimiento de Colombia
Producto Interno Bruto
Variación anual (%)



p: provisional; pr: preliminar

Fuente: DANE. Cuentas nacionales, PIB trimestral Bogotá.

Gráfico 6. Comparación por sectores productivos: las obras civiles hicieron la diferencia

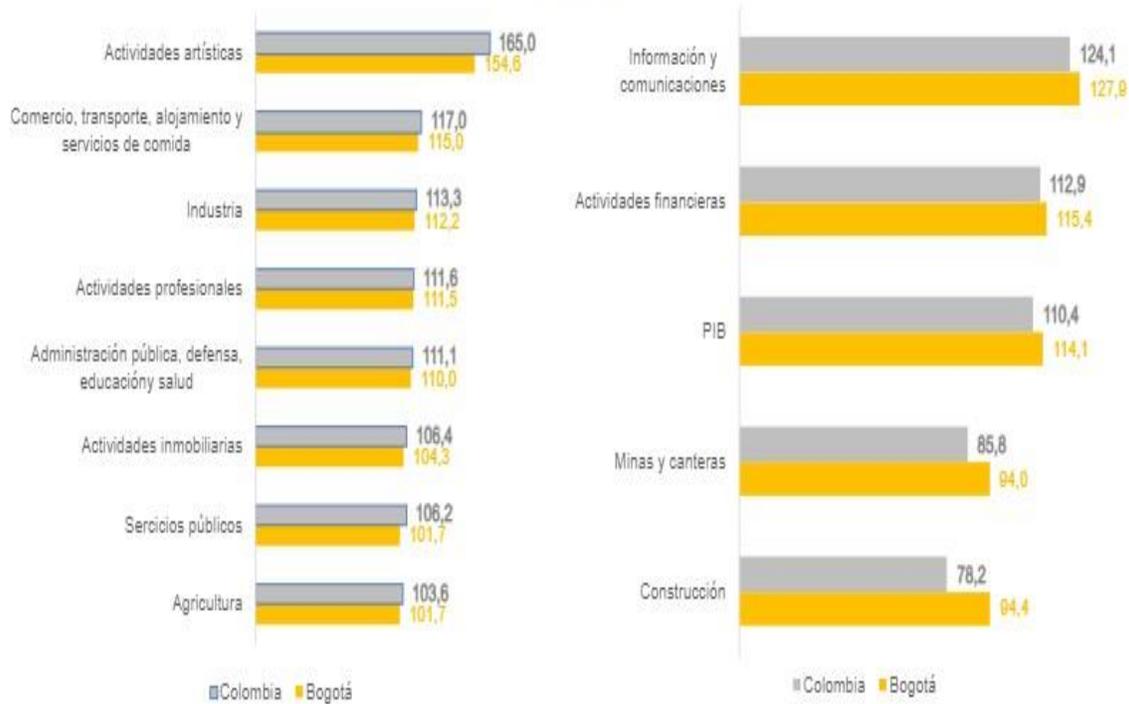


Fuente: DANE. Cuentas nacionales - PIB trimestral de Bogotá.

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

Niveles de producción por actividades económicas frente a 2019

Porcentaje



Fuente: DANE, Cuentas nacionales - PIB triestral de Bogotá.

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

Finalmente, 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.

2.2 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 de Hacienda participó directamente en la puesta en marcha de dicha plataforma, que se convirtió en la base de una estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado que ha beneficiado a 1,31 millones de hogares y a cerca de tres 3,5 millones de personas.

Gráfico 7. 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. En primer lugar, hay un indicador de pobreza monetaria que se basa en la capacidad de los hogares de adquirir los bienes y servicios que se consideran esenciales¹¹. 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 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 básico¹².

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 está asociada 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

¹¹ 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. Para más información ver: Documento CONPES 150 (DNP, 2012) y www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria

¹² 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

transferencias monetarias han sido en varios países un instrumento efectivo para la reducción de la pobreza monetaria, en especial de 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 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 familia¹³. 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 prolongado que sobre la pobreza multidimensional. Respecto a la segunda, si bien durante 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 se incrementó en 2,5 puntos porcentuales, mientras que para los hombres se redujo en 1 punto porcentual, incrementando 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 de prepandemia (14). 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.

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 la superación de 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 Ángulo 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

¹³ Cálculos de: Inclusión SAS

¹⁴ 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.

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 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. No. 28 de 2023 que se coordina desde la Secretaría Distrital de Planeación.

Sin embargo, 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 del 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 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, se afirmaba que “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 necesario 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 necesitaba 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 quizá 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 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 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 para el Sistema 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 dificultades que se presentaban. Pese a las inevitables tensiones entre las visiones de cada entidad, al final siempre se lograron 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 que se necesitaban 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

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, se tenía 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. Se tenían los recursos, pero el reto era hacerlos llegar rápidamente a los hogares más necesitados.

El Sistema de Bogotá Solidaria en Casa decidió no descartar de antemano 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, permitirían una operación más eficiente y transparente, con menores costos logísticos y de transacción, así como una mayor trazabilidad de los recursos y las personas que las 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 enrolar 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 de 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 unos criterios y metodologías previamente definidas. 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 permitía su ubicación. Se encontraron también casos de “pobreza oculta”, como personas 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. Ésta 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, el enrolamiento de los hogares había requerido operativos masivos en que 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 Distrital de Hacienda se encargarían de contratar directamente a los operadores, girarle

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 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 de fondos públicos. Se abrió también un canal para donaciones de particulares y se llevó a cabo una “donatón” que recogió más de \$50.000 millones de pesos. 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 a figuras como los corresponsales bancarios, el trámite simplificado para cuentas de ahorro y depósitos de dinero electrónico (CATS) y las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (Sedpes). 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 que se conformó para coordinar el canal de transferencias monetarias, como la constante comunicación con los equipos del Gobierno Nacional que, por su propio lado, estaban adelantando, de manera simultánea, 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 la suscripción de 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 descuento). 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 empezaron 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 para asegurarse de no duplicar sino complementar los hogares de Bogotá que recibieran transferencias.

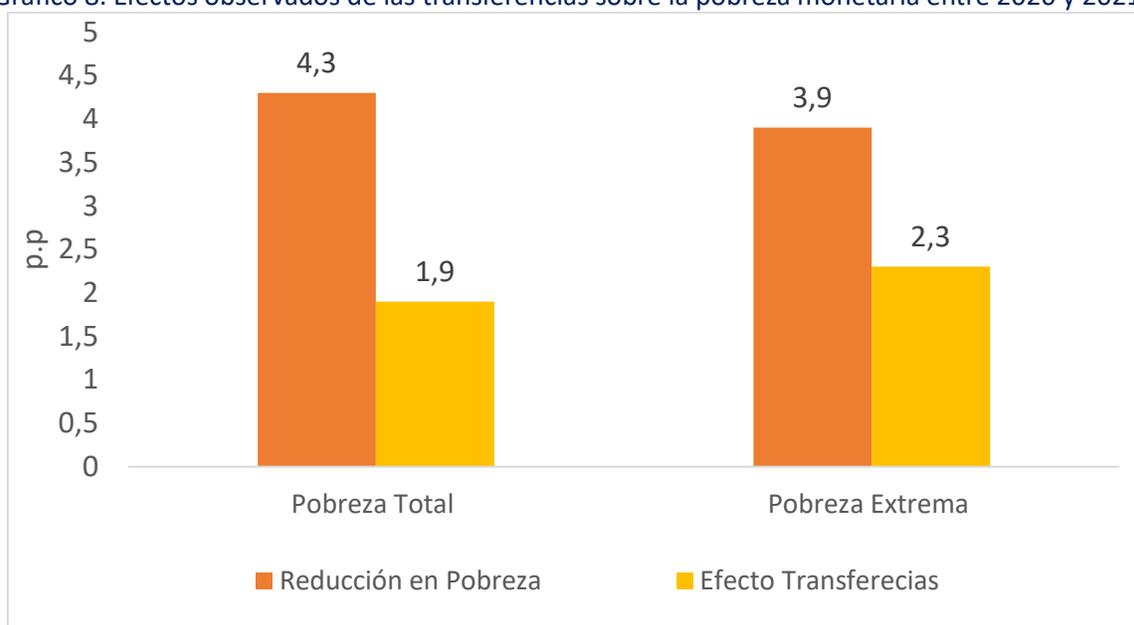
En ese primer ciclo de transferencias, el Distrito llegaría a 340.357 giros enviados a igual número de hogares por un monto total de \$71.415 millones de pesos. En el transcurso del año se hicieron otros cuatro ciclos de pagos de transferencias monetarias, a los que se sumó un bono de emergencia por 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 hicieron parte de las medidas de rescate social del Distrito. Frente al tercer pico de la pandemia y el 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 265 de 2021. Ese año el Distrito realizó un total de 11 ciclos de transferencias monetarias en las que le 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 se 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, buscando 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 8)

Gráfico 8. Efectos observados de las transferencias sobre la pobreza monetaria entre 2020 y 2021



p.p. puntos porcentuales

Fuente: SDP

Tabla 4. 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% |

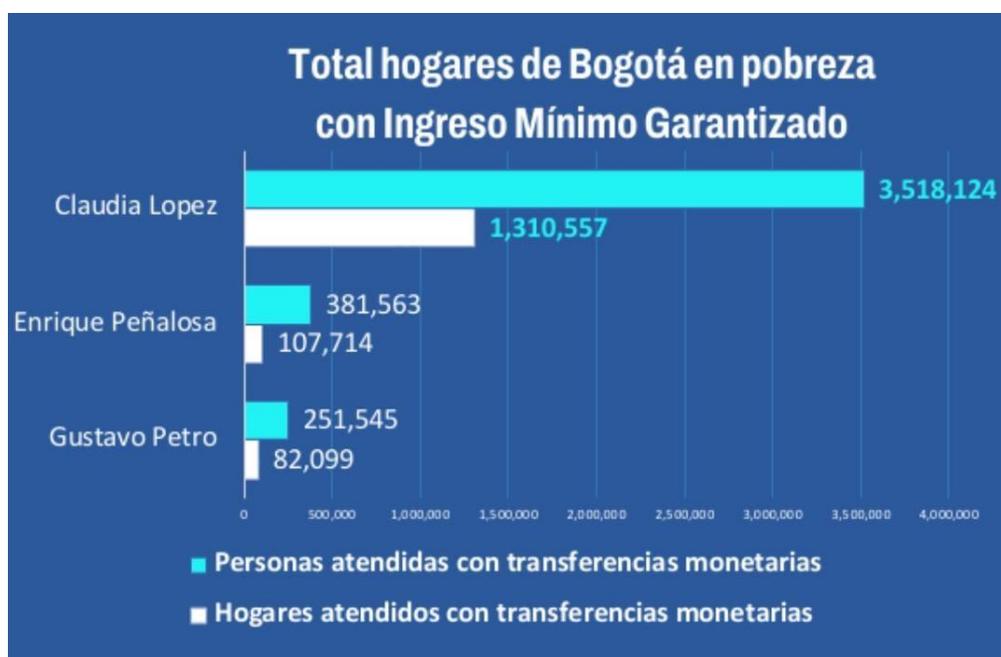
Fuente: Cifras estimadas por la Secretaría Distrital de Planeación a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH 2021).

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 un 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 de 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 9).

Gráfico 9. 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

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. 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.

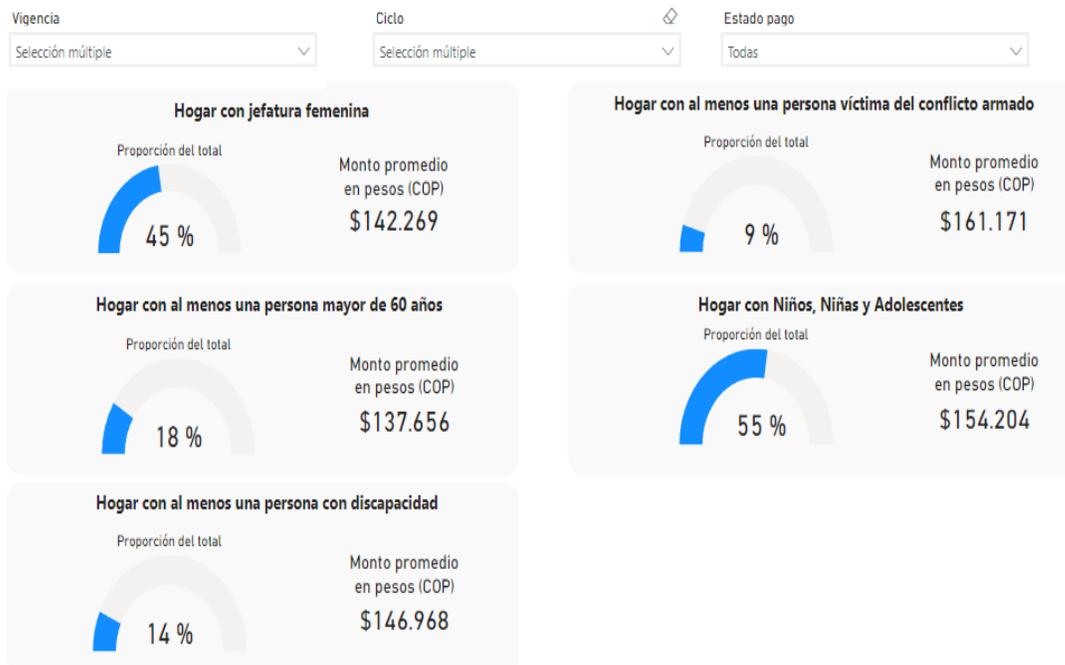
El Distrito ha intentado aproximarse a esa idea aprovechando la información que logró recopilar por medio de la base maestra de beneficiarios, así como las posibilidades de cruces de información, para garantizar que los hogares que más lo necesitan sean quienes más transferencias reciban. En este sentido,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

- **Progresividad:** se otorgan montos más altos a los hogares que sufren una mayor intensidad en su condición de pobreza.
- **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.
- **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, diferencial 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 las 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 10. Enfoque poblacional: transferencias monetarias por características del hogar
Pagos totales 2020-2023 (Bogotá Solidaria en Casa + Ingreso Mínimo Garantizado)



Fuente: Consolidado pagos. Tecnología IMS, 12 de julio de 2023

Pagos 2023 (Ingreso Mínimo Garantizado)



Fuente: Consolidado pagos. Tecnología IMG.12 de julio de 2023

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

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, para lo cual 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 y que ya contaban con mejores condiciones generadas por la masiva bancarización que se alcanzó con la implementación de la plataforma de transferencias monetarias.

Pero también fue necesaria una transición operativa para institucionalizar las capacidades que se habían montado para atender la emergencia 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 permitido 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 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.

Adicionalmente, en 2023, dentro de la estructura de la Secretaría de Integración Social una Dirección de Transferencias, cuya base inicial fue el equipo que se había conformado en la Secretaría de Hacienda para coordinar el canal de transferencias monetarias de Bogotá Solidaria en Casa. 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

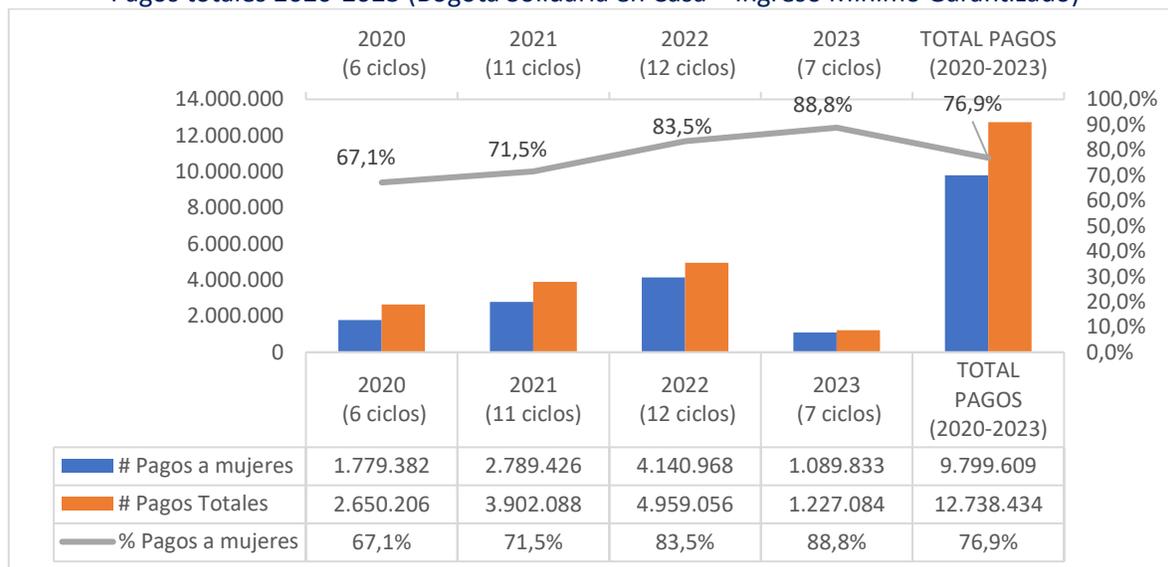
permanente y directa con la ciudadanía. Más allá del proceso de enrolamiento, hay que estar en capacidad de atender sus solicitudes, resolver quejas e inquietudes y explicar los criterios de asignación de las transferencias.

Finalmente, hoy en día, el 100% de las transferencias monetarias de los sectores de Hábitat, Ambiente y de Atenea se hacen a través del sistema ordinario de pagos de la tesorería. En promedio Atenea ordena \$4.164 millones promedio mensual para 3.537 personas; Hábitat \$1.183 millones promedio mensual para 2.408 personas; y Ambiente \$773 millones promedio mensual para 1.285 personas. Por su parte, la Secretaría de Integración Social, está avanzando de manera escalonada por el volumen de transacciones que tiene, de manera que hoy dispersa un promedio mensual de \$80.000 millones de pesos para 250 mil personas.

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.

Gráfico 11. Enfoque poblacional: transferencias monetarias por características del hogar
Pagos totales 2020-2023 (Bogotá Solidaria en Casa + Ingreso Mínimo Garantizado)



Fuente SDH- IMG

Retos y recomendaciones

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 Solidara 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 de 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).

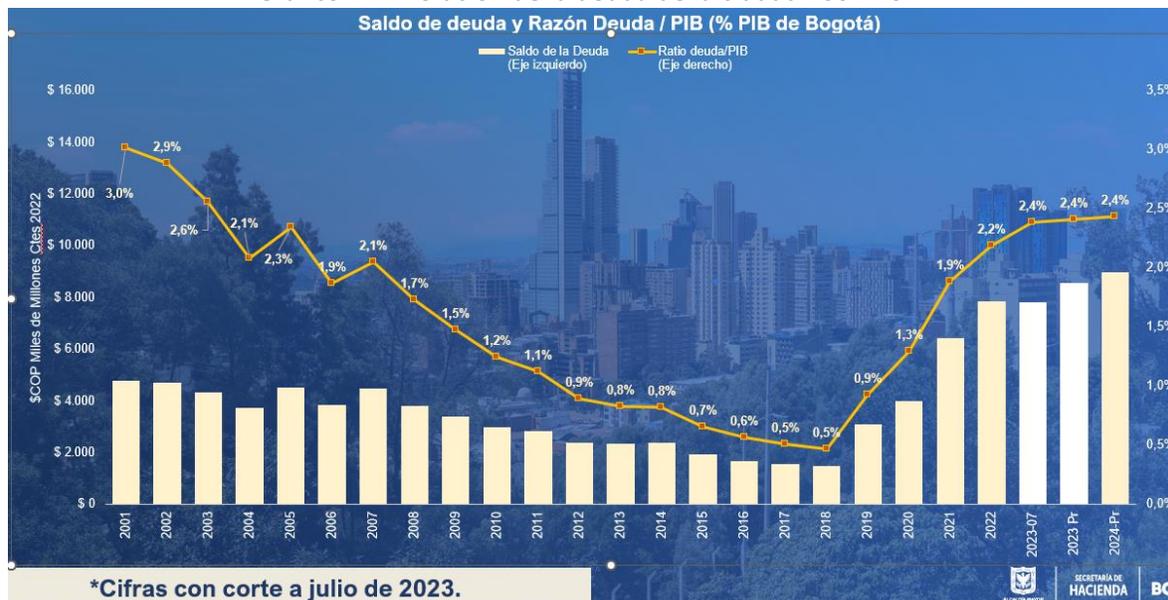
Contar con cuentas bancarias y utilizarlas para hacer y recibir pagos constituye, sin embargo, solo una de las dimensiones de la inclusión financiera. Se necesita también un mayor acceso a los productos de ahorro y crédito financiero, tanto para las familias de menores ingresos como para los micronegocios. En estas dimensiones persisten aun muchas barreras que requieren de mayor profundización de las estrategias de inclusión productiva, aspecto en 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 manera efectiva a los requerimientos de la población de menores ingresos.

2.3 Crédito para construir la ciudad del futuro: Endeudamiento como decisión estratégica.

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 12. Evolución de la deuda de la ciudad 2001-2024



Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda.

Cálculo: Dirección Distrital de Crédito Público, Subdirección de Financiamiento.

Información a julio de 2023. Cifras en miles de millones de pesos.

Pr: proyectado con datos del PIB nominal de la Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales y ajustado al último dato del crecimiento del PIB departamental del DANE.

Gráfico 13. Comparación de la inversión en infraestructura de las tres últimas administraciones distritales
(\$billones de pesos constantes de 2023)



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

Fuente: Sistema de Información Presupuestal e información empresas.

Datos con corte a junio 2023.

Inversión en pesos constantes de 2023

Elaboró: Subdirección de Análisis y Sostenibilidad Presupuestal, Dirección Distrital de Presupuesto. Secretaría de Hacienda Distrital.

¿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 y 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 de 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, dicha capacidad y decisión se materializó en la mayor inversión histórica en infraestructura.

Como lo muestra el Gráfico 13, la administración de Claudia López ha invertido en infraestructura (principalmente de movilidad, educación, salud y del cuidado) 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 pero que no puede hacer con sus ingresos mensuales corrientes (como por ejemplo comprar un apartamento), para realizar todas estas inversiones la ciudad requirió diseñar una estrategia de endeudamiento a la vez ambiciosa y responsable. Estas decisiones de endeudamiento se reflejan en el gráfico 12, 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.

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. Estas decisiones son también 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 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, 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 dicho acuerdo, a junio de 2020 aún quedaban \$3,4 billones sin comprometer desde el punto de vista de la programación presupuestal. 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 como 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, dichos 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 vayan requiriendo los pagos vis a vis 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 tapan “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 de 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 14).

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 y el rescate social

El primer cupo de endeudamiento fue aprobado mediante el Acuerdo 781 de 2020. Autorizó un monto de \$10,8 billones, el cual hizo 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 buscar 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 en la inversión pública, en especial en proyectos de infraestructura. Este fue en efecto uno de los principales usos que se dio a los recursos de crédito aprobados, buscando tanto un choque contracíclico como 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 5), en la cual el Concejo autorizó la utilización de parte del cupo de endeudamiento del Acuerdo 781 de 2020 para 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 primera infancia. Fue necesario además utilizar \$1,15 billones de recursos de endeudamiento para 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 fondeadas con recursos de endeudamiento, se financiaron, entre otros, lo siguiente:

- Infraestructura de transporte público (\$2,45 billones).
- Sector salud por (\$1,5 billones).
- Construcción de colegios (\$1,02 billones).
- Construcción de vías y ciclo infraestructura (\$833.000 millones).
- Fondo de Estabilización Tarifaria por (\$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 5. Adición presupuestal para el rescate social (Acuerdo 265 de 2021)

| Transferencias monetarias | Educación y generación de empleo | Subsidios de vivienda | Atención a primera infancia | Garantizar el transporte público |
|--|---|---|---|---|
| \$389.303 Millones de pesos | \$116.251 Millones de pesos | \$91.982 Millones de pesos | \$41.400 Millones de pesos | \$1.150.848 Millones de pesos |
| <ul style="list-style-type: none"> ✓ Realizar transferencias monetarias a 509.664 hogares. ✓ Transferencias monetarias condicionadas para 10.000 jóvenes. ✓ Beneficiar a 50.000 hogares en pobreza e inseguridad alimentaria con la entrega de un mercado, tarjeta monedero o bono. | <ul style="list-style-type: none"> ✓ 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. | <ul style="list-style-type: none"> Beneficiar 6.000 hogares con: ✓ Subsidios para acceder a una vivienda propia ✓ Subsidios de arriendo del programa Mi Ahorro-Mi Hogar. | <ul style="list-style-type: none"> ✓ 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 tenga en cuenta las dinámicas socioeconómicas de las familias y cuidadores. | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Garantizar la 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: Tomado 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 para 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 11,3% en el PIB 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%”¹⁵.

En ese momento, se proyectaba que el crecimiento de Bogotá en el 2022 iba a ser del 7,4% (fue del 9,5%), lo que permitiría 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 estaban aun 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, así como 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 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 2022¹⁶, necesario a su vez para asegurar los recursos y poder avanzar en el proceso de licitación y contratación de este megaproyecto.

¹⁵ Proyecto de acuerdo 271 de 2022. Consultado en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=143608>

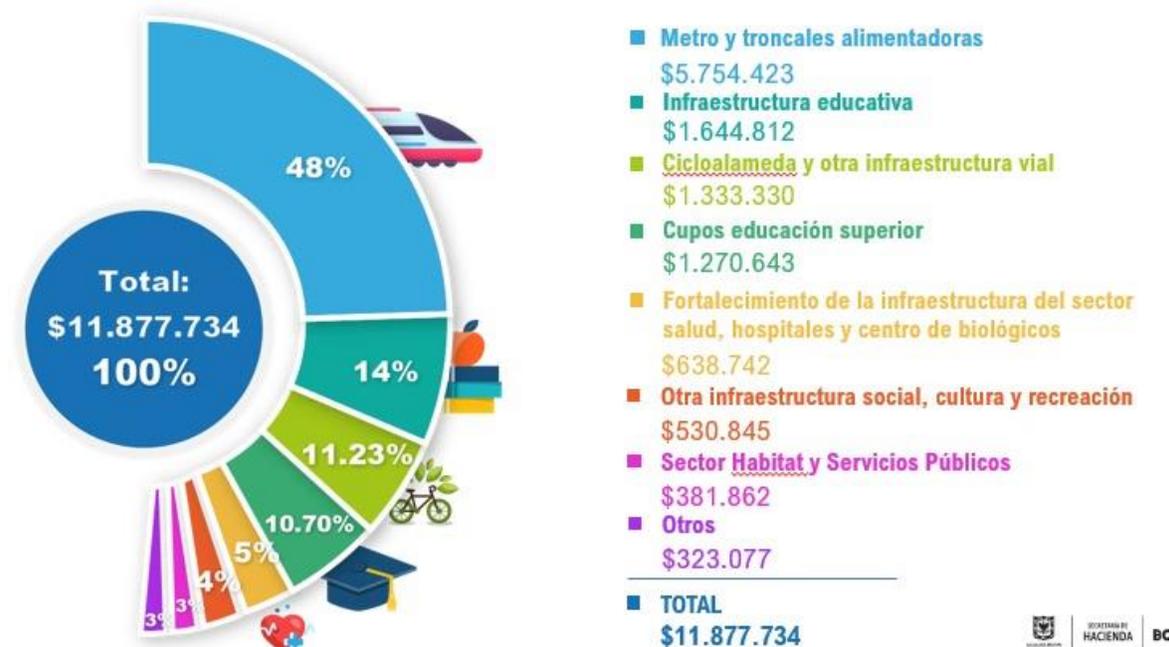
¹⁶ <https://metrodebogota.gov.co/?q=notici.as/gracias-al-aporte-la-nacion-39-billones-y-bogota-12-billones-2023-se-comenzara-construir-la>

Otras dos grandes apuestas están siendo ejecutadas por el sector educativo y 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 la educación superior de calidad, con énfasis en jóvenes y mujeres.

La cuarta apuesta incluye recursos por \$0,54 billones para 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 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 una necesaria transformación urbana y social de la ciudad, asegurando la financiación de megaproyectos y de programas estratégicos.

Gráfico 14. 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 12 más arriba, 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 normatividad 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 15 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 de ellos establece que el saldo de la deuda no debe sobrepasar el 80% de los ingresos corrientes de la entidad territorial, ajustados luego de restarle 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 restarle 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.

Con el trámite de los dos cupos de endeudamiento, la presente Administración 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 de movilidad en particular.

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 permanencia en la educación superior y postmedia. Hasta junio de 2023, el programa había beneficiado a 36.000 jóvenes por medio de becas que cubre el 100% de la matrícula y un apoyo de sostenimiento.

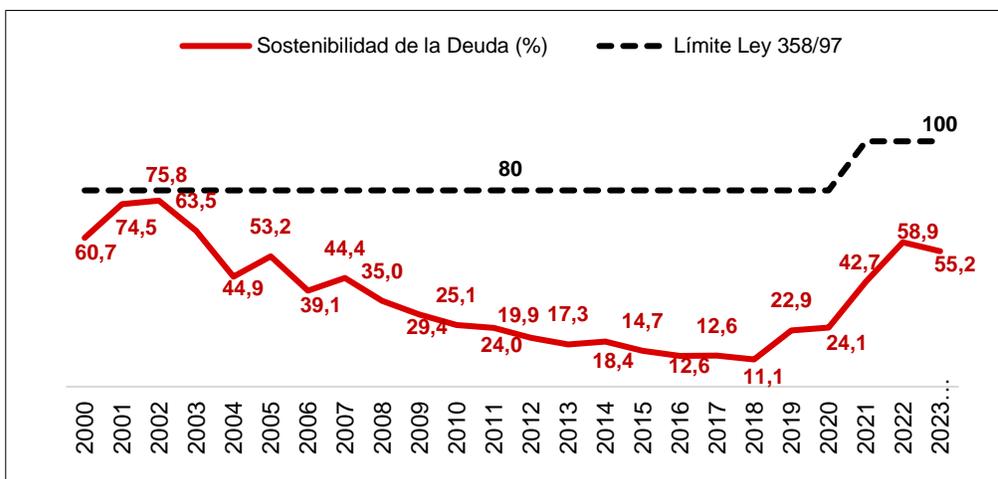
Para finales de 2023 se espera que la mayor parte del cupo de endeudamiento aprobado en el Acuerdo 840 se haya ejecutado desde el punto de vista del compromiso presupuestal, incluyendo los recursos comprometidos con vigencias futuras por cerca de \$3,33 billones de 2024 en adelante, quedando un saldo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

Estas decisiones se han tomado con responsabilidad fiscal, preocupándose siempre por 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 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%).

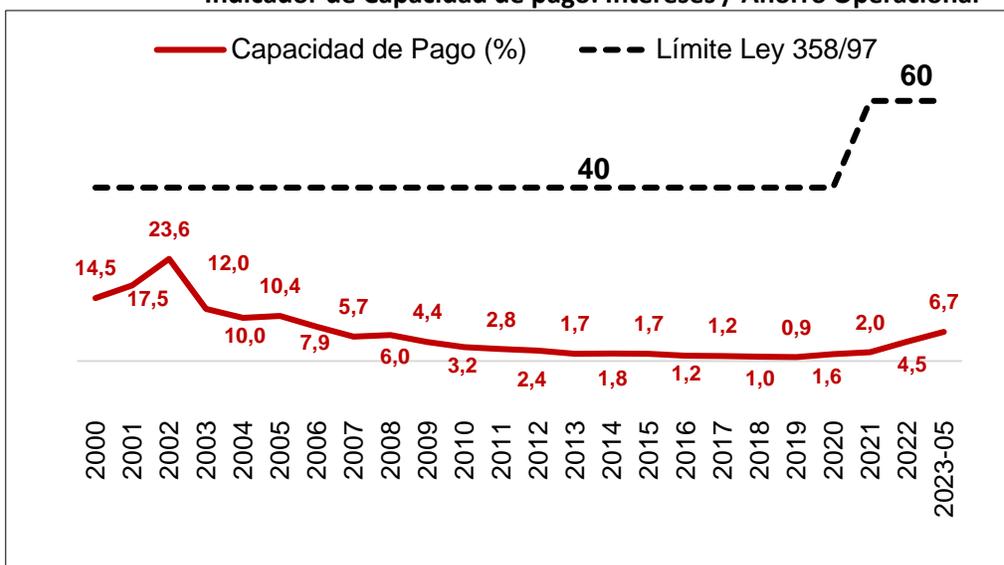
La solidez fiscal ha sido validada por las calificadoras de riesgo nacionales e internacionales. Moody's Investors Service mantuvo el grado de inversión y las calificadoras locales BRC Ratings - S&P Global S.A. y Value and Risk Rating S.A. mantienen la calificación AAA.

Gráfico 15. Evolución de los indicadores de sostenibilidad de la deuda
Indicadores Ley 358 de 1997, ampliados por Artículo 30 de Ley 2155 de 2021
Indicador de Sostenibilidad: Saldo Deuda / Ingresos Ctes- Ajustados*



*A los ingresos corrientes se extrae 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

Innovaciones en el portafolio de deuda

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

En este frente hay también varios hitos alcanzados durante este gobierno que vale la pena resaltar. El primero de ellos fue la obtención en 2020 de la calidad de “Emisor Conocido y Recurrente” otorgada por la Superintendencia Financiera, 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 nuevas instrumentos y modalidades de colocación de la deuda. A finales de 2021 se logró el desembolso de un crédito por \$1 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 para la atención de la emergencia del Covid-19. 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.

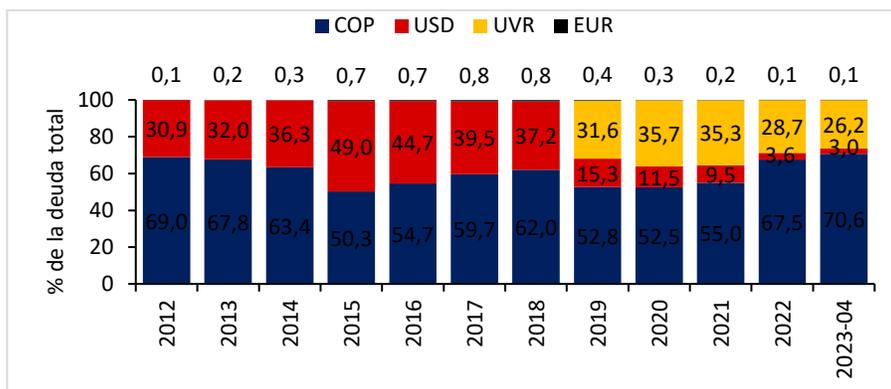
Así mismo, Bogotá también se convirtió en la primera ciudad de América Latina en hacer una estructuración y emisión de un Bono Social, es decir, de un título de deuda dirigido a un programa social específico. En este caso, se trató de una emisión por \$162.271 millones de pesos para financiar el programa “Jóvenes a la U” realizada en diciembre de 2021. La emisión fue realizada 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 16) 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 17) 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 puede 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.

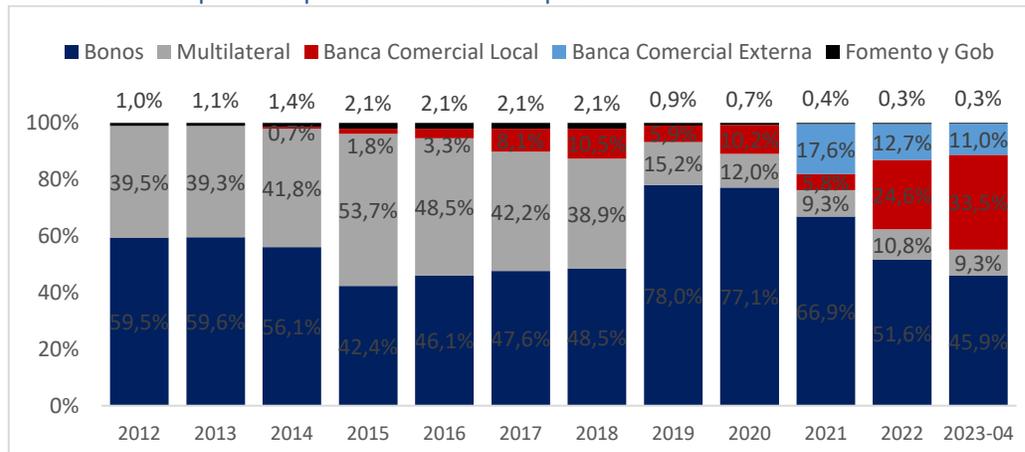
Gráfico 16. Composición portafolio de deuda por moneda



Fuente SDH-DDCP

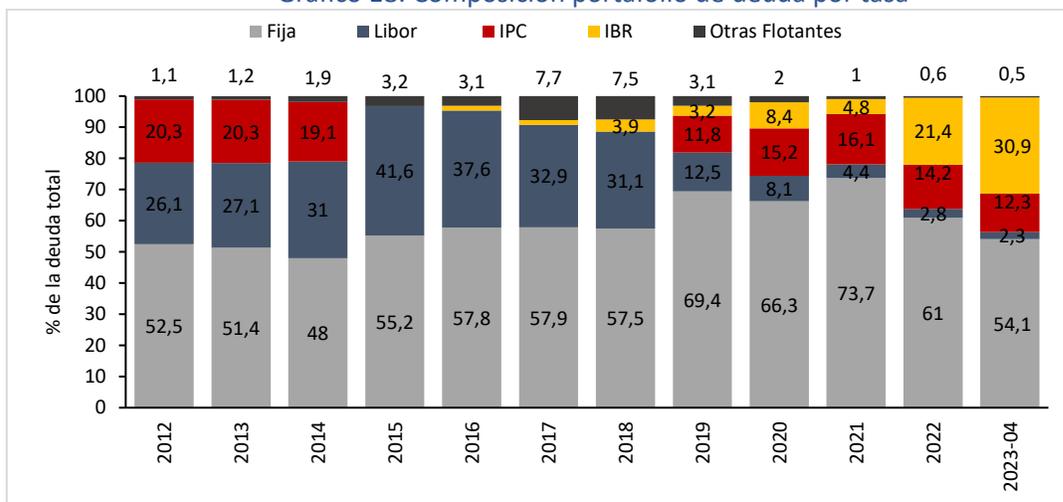
UVR= Unidad de Valor Real

Gráfico 17. Composición portafolio de deuda por fuente



Fuente SDH-DDCP

Gráfico 18. Composición portafolio de deuda 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.

Perspectivas y recomendaciones para el manejo de la deuda pública

En la normatividad vigente en materia de Crédito Público se define a 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”^[1]; 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 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, ahorrarle dinero a los contribuyentes.

2.4 Calidad de gasto público: hacia una gestión estratégica del gasto público.

De acuerdo con lo definido en el artículo 36 del acuerdo 761 de 2020, que expidió el Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024, la Administración en cabeza de la Secretaría de Hacienda, se comprometió con implementar criterios y herramientas de calidad de gasto en Bogotá.

En primer lugar, se abordó una profunda agenda de investigación sobre el origen, lógica y aplicación del concepto, poniendo la agenda en el contexto amplio de la actividad hacendaria. En segundo lugar, se trabajó en la revisión y el desarrollo de las herramientas con las cuales se incorporaban formalmente a la estructura financiera del distrito las conclusiones sobre la investigación y análisis sobre calidad del gasto.

¿Qué es calidad del gasto?

El término ‘calidad de gasto’ es usado de manera usual en el ámbito de la hacienda pública cuando un funcionario hace referencia a atributos del gasto diferentes a su cuantía. En particular, se refiere de manera genérica a los principios de efectividad, eficiencia, economía, diligencia, del gasto público consagrados en las Leyes relativas al presupuesto. En ese sentido, no es un término totalmente desconocido por los profesionales involucrados en la hacienda pública.

No obstante, cuando se planteó una agenda de ‘calidad de gasto’ para la ciudad de Bogotá se refirió a un conjunto de actividades que hoy en día constituyen un nuevo enfoque a la hacienda pública con el objetivo de centrar esfuerzos específicos de la Secretaría de Hacienda en el gasto público en lugar del tradicional énfasis en ingresos. Esta aproximación es la expuesta por ejemplo por el Banco Interamericano de Desarrollo recientemente cuando identifica una hacienda pública ‘tradicional’ y otra en evolución y construcción denominada ‘moderna’:

“Los ministerios 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 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.” (Arenas de Mesa, A. & E. Mosqueira, 2021:7)

Resaltamos en los párrafos precedentes el contraste entre una actividad centrada en la “administración y el control” y otra enfocada en la “gestión estratégica”. Estas dos aproximaciones difieren cualitativamente y tienen efectos radicalmente distintos sobre el quehacer hacendario de los ministerios/secretarías/oficinas a cargo de la hacienda/finanzas públicas.

Este cambio en la visión y misión de los organismos a cargo de la hacienda ha venido sido construido desde varios frentes y en varias geografías. Ya en 2004 en ocasión de la conferencia organizada por el Banco Mundial en Corea del Sur titulada “Reformando el Sistema de Administración del Gasto Público” se hablaba del desarrollo y perspectiva de herramientas tales 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 llevaron a cabo reformas que obedecen a la pujante necesidad de los gobiernos y sus electores por demostrar el ‘logro’, ‘desempeño’, o el ‘rendimiento’ de sus presupuestos y en general de su gasto (WB, 2004:109).

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 centrada en el ‘logro’, ‘desempeño’, o ‘rendimiento’, siendo esta segunda un conjunto de esfuerzos centrados en “contrarrestar la inercia presupuestal” (WB, 2004:112). Esta inercia presupuestal tan mencionada y conocida por los funcionarios colombianos consiste en la tendencia según la cual los presupuestos sufren cambios mínimos durante el tiempo pues son determinados por su versión inmediatamente precedente, es decir sin relación alguna con las cambiantes necesidades del gobierno nacional o subnacional. De manera más precisa el Banco Mundial diferenció las dos aproximaciones de la siguiente manera (p. 113):

Tabla 6. Aproximación a calidad del gasto. Banco Mundial

| Proceso de presupuestación tradicional | Presupuesto por desempeño |
|--|---|
| Los insumos son fines en si 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 |

Vale la pena resaltar de la columna derecha el énfasis conceptual en la cadena de valor del presupuesto y las implicaciones que esto tiene sobre la visión y misión de la hacienda pública. En esencia esta división no ha cambiado significativamente, sino que se ha venido precisando y concretando. Para 2021 el BID ha desagregado las funciones ‘tradicionales’ y ‘modernas’ de los ministerios/secretarías de hacienda de la siguiente forma (p. 25-6):

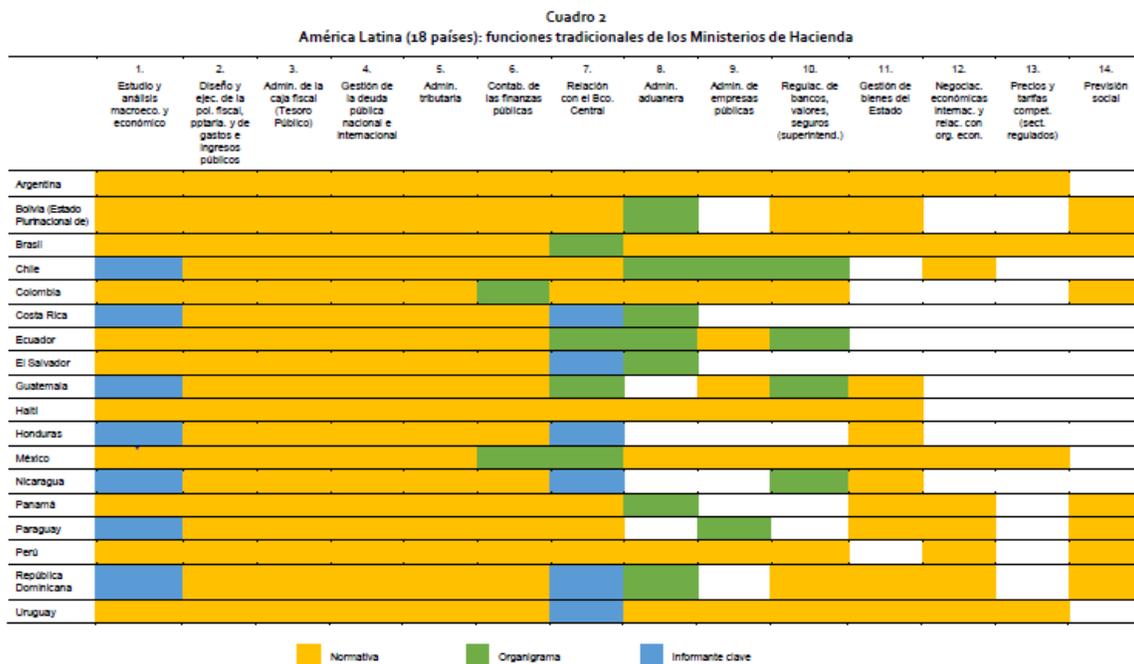
Tabla 7. Aproximación a calidad del gasto. Banco Interamericano de Desarrollo

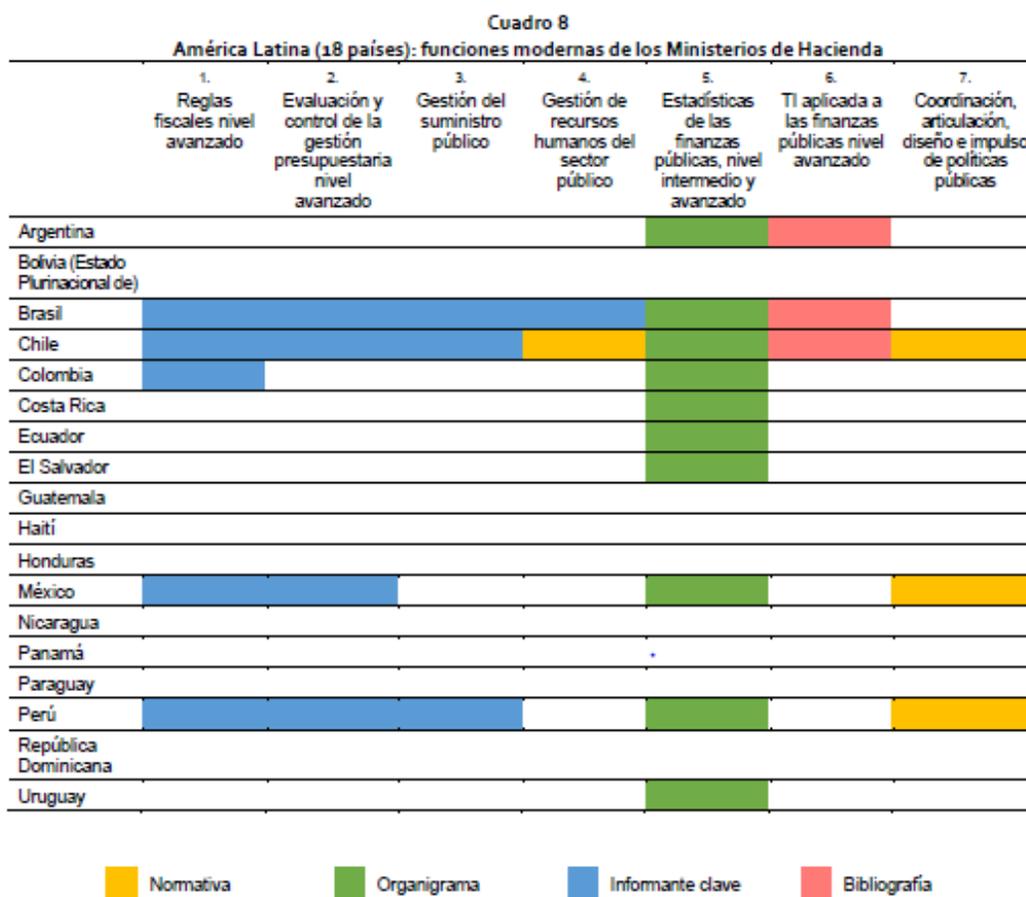
| Funciones tradicionales | Funciones modernas |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> Estudio y análisis macroeconómico y económico. Diseño y ejecución de la política fiscal, presupuestaria y de gastos e ingresos públicos. Administración del Tesoro Público. | <ul style="list-style-type: none"> Reglas fiscales y gestión de riesgos fiscales. Evaluación y control de la gestión presupuestaria y los resultados alcanzados con ellas (calidad y eficiencia de programas y del gasto público). Gestión de recursos humanos del sector público. Gestión del suministro público. Estadísticas de las finanzas públicas. |

| Funciones tradicionales | Funciones modernas |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> Gestión de la deuda pública (nacional, internacional). Administración tributaria. Contabilidad. Relación con el Banco Central. Administración aduanera. Administración de empresas públicas. Regulación de bancos, valores, seguros (superintendencias). Gestión de Bienes del Estado. Negociaciones económicas internacionales y relación con organismos económicos internacionales. Precios y tarifas de su competencia (sectores regulados). Previsión Social (en particular sistemas de pensiones). | <ul style="list-style-type: none"> Tecnologías de la información aplicada a las finanzas públicas. Coordinación, articulación, diseño e impulso de políticas públicas. |

En resumen, la propuesta de ‘calidad de gasto’ para Bogotá retoman una serie de herramientas y actividades que vienen desarrollándose de manera progresiva en el mundo y cuyo énfasis está centrado en la gestión estratégica del gasto. Muchas de estas tienen un desarrollo ya medio e incluso avanzado, sin embargo, el enfoque como un todo aún tiene un desarrollo prematuro en Colombia como lo diagnosticó el BID. Las siguientes gráficas muestra el estadio de desarrollo de los ministerios de hacienda de América Latina en las funciones que hemos denominado ‘tradicionales’ y ‘modernas’:

Gráfico 19. Niveles de Desarrollo de gestión de la Hacienda Pública





En esta representación gráfica los colores representan un grado de adopción institucional de la función, pasando por la asignación normativa de la función, la creación de una unidad de trabajo dentro del organigrama de la organización, un rol de informante dentro de la función, o un nivel de exploración preliminar a nivel de documentos de trabajo e investigaciones.

El diagnóstico para el Ministerio de Hacienda de Colombia en el caso de las funciones ‘modernas’ es el de un ministerio que no lleva a cabo las funciones enumeradas (sin perjuicio de que otra entidad lo lleve a cabo, e.g. el Departamento Nacional de Planeación). No obstante, vale la pena identificar cada una de estas funciones al interior del arreglo institucional de Bogotá: Para 2020 ninguna de las funciones modernas parece tener un desarrollo significativo, aunque en algunos casos existe un desarrollo temprano (e.g. actividad de diseño y/o evaluación de políticas públicas).

Calidad del gasto en Bogotá.

Fortalecimiento de las herramientas PMR – Productos, Metas y Resultados

Antecedentes del PMR en el Distrito Capital

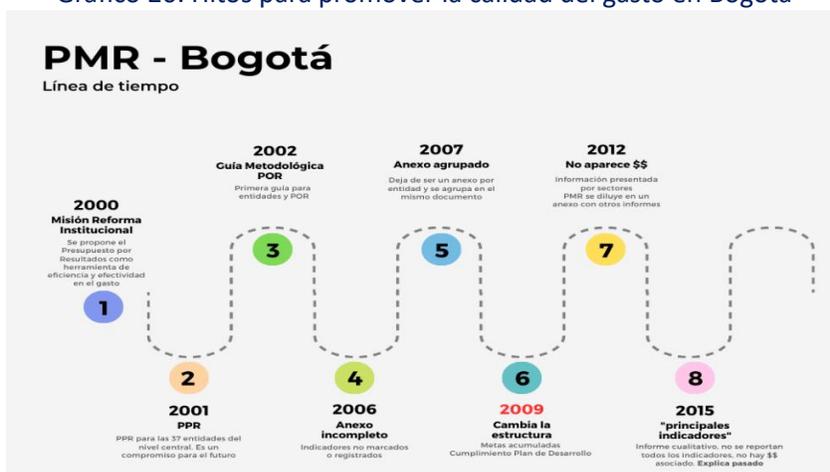
En el año 2000 se publicaron los resultados de la “Misión de Reforma Institucional de Bogotá” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000). Uno de los objetivos para iniciar la profunda revisión de la institucionalidad de la administración pública en Bogotá era el de elevar la eficiencia en el uso de los

recursos, una preocupación que persiste y que invita a un mejoramiento y evolución constante como se refleja también en el Plan de Desarrollo Distrital 2020 - 2024 “Un acuerdo social y ambiental para el Siglo XXI”.

En estos casi 25 años, Bogotá ha desarrollado diferentes herramientas para promover la calidad del gasto y una orientación hacia darle información a los ciudadanos que vaya más allá del proceso presupuestal y permita un análisis en términos de impacto, de resultados y de costo de los bienes y servicios que se entregan.

En el gráfico 20 presenta algunos de los hitos en este esfuerzo por tener una institucionalidad de presupuestación más sólida, transparente y con información relevante para la toma de decisiones de asignación de gasto.

Gráfico 20. Hitos para promover la calidad del gasto en Bogotá



Elaboración Claudia Puentes, 2023

Lo relevante en este capítulo es el desarrollo desde 2000 del Presupuesto Orientado a Resultados (POR) y la herramienta Producto, Meta y Resultado (PMR). Esta herramienta tuvo muchos cambios a lo largo de los años (como se describe con detalle en el capítulo 2). El PMR se diseñó como una base que sirviera para avanzar hacia un esquema de costos unitarios que nunca logró concretarse.

Los cambios hicieron que el PMR perdiera toda su capacidad de conectar el compromiso de las entidades con la entrega de productos. Al no estar atado a un esquema de evaluación de resultados tampoco pudo desarrollar su capacidad de ser una herramienta gerencial de largo plazo. El PMR terminó convertido en un trámite que las entidades reportaban, pero con muy poca contribución a un mejor gasto en el Distrito Capital.

A pesar de esto, el PMR mantuvo la fortaleza de tener un proceso de reporte de información de manera sistemática por parte de las entidades, lo que permite construir una nueva propuesta a partir de lo que ya existe.

Reformulación de los PMR de las entidades del Distrito Capital.

En todo el proceso de fortalecimiento de la calidad del gasto y tal como se describió anteriormente dentro de este documento, la administración tomó la decisión de seguir usando la herramienta PMR

pero volviendo a enfocarla en la misionalidad de las entidades de manera que recupere su capacidad como herramienta gerencial de asignación de recursos y reporte de resultados. A diferencia de las herramientas de seguimiento al plan de desarrollo, el PMR reúne los recursos de inversión y funcionamiento y la definición de sus productos y resultados, así como los indicadores para medirlos, está en centrada en la misionalidad de las entidades.

Desde mediados de 2020, una vez surtidos los procesos de presentación y aprobación de plan de desarrollo y su respectiva armonización presupuestal, se acordó que la Subdirección de Análisis y Sostenibilidad Presupuestal - SASP, de la Dirección Distrital de Presupuesto en la Secretaría de Hacienda, conformara un grupo de trabajo para impulsar la revisión y reformulación de los contenidos del PMR de las entidades distritales.

El equipo de trabajo conformado inició proponiendo una metodología de revisión de los PMR de cada una de las entidades del sector central. La metodología diseñada se describe más adelante. La formulación del plan de desarrollo 2020 – 2024 coincidió con la iniciativa del Departamento Nacional de Planeación de conectar el gasto público con las metas e indicadores de producto de la Metodología General Ajustada - MGA y su correspondiente catálogo de productos.

Con la entrada en producción del sistema presupuestal BogData que reemplazó el anterior PREDIS también surgió la oportunidad de conectar todos los elementos de gasto, desde la misma expedición de los certificados de disponibilidad presupuestal, con el PMR.

En particular respecto a los recursos de inversión, el elemento que conecta el PMR, el MGA y los proyectos es el elemento PEP del sistema de información BogData. Esta es la mínima unidad de análisis y al tener todos estos componentes facilita la consulta de información y la construcción de reportes en diferentes niveles. El elemento PEP entró en operación desde 2021 y es lo que permite la agregación de información para reportes como el MGA para el DNP o el CUIPRO para la Contraloría General de la República.

La conjunción del cambio de sistema de información y el uso del MGA implicó grandes cambios operativos en el funcionamiento del PMR, coyuntura propicia para la reformulación de su contenido con las entidades.

Durante el segundo semestre de 2020, el equipo diseñó la metodología para la revisión del PMR. Durante el 2021 se inició el proceso de reformulación de los PMR de las entidades encargadas de política sectorial. Los sectores que se priorizaron fueron Cultura, Movilidad y Salud y con ellos se inició el proceso en el primer semestre de 2021.

El trabajo con las entidades permitió retroalimentar y fortalecer la metodología. Fue particularmente valioso el trabajo que se llevó a cabo con la Orquesta Filarmónica de Bogotá. En el segundo semestre de 2021 se inició el trabajo con otros sectores. En la Tabla 8 se describe cómo se desarrolló ese plan de trabajo.

Tabla 8. Plan de trabajo reformulación de PMR

| PMR Reformulados en 2022 | |
|--------------------------|--|
| Sector Cultura | Secretaría de Cultura Recreación y Deporte |
| | Orquesta Filarmónica de Bogotá |

| PMR Reformulados en 2022 | |
|---------------------------------|---|
| | Instituto Distrital de Recreación y Deporte |
| | Fundación Gilberto Alzate Avendaño |
| | Instituto Distrital de Patrimonio Cultural |
| Sector Movilidad | Secretaría Distrital de Movilidad |
| | Instituto de Desarrollo Urbano |
| | Unidad de Mantenimiento Vial |
| Sector Salud | Fondo Financiero de Salud |

| PMR Reformulados en 2023 | |
|---------------------------------|------------------------------------|
| Sector Educación | Secretaría de Educación |
| | ATENEA |
| | Universidad Distrital |
| Sector Integración Social | Secretaría de Integración Social |
| | IDIPRON |
| Sector Mujer | Secretaría de la Mujer |
| Sector de Desarrollo Económico | Secretaría de Desarrollo Económico |
| | Instituto para la Economía Social |
| | Instituto Distrital de Turismo |
| Sector Ambiente | Secretaría Distrital de Ambiente |
| | Jardín Botánico |
| | IDPYBA |
| | IDIGER |
| Sector Hábitat | Secretaría del Hábitat |
| | Caja de la Vivienda Popular |

| En proceso de reformulación - septiembre 2023 | |
|--|------------------------|
| Sector Hacienda | Secretaría de Hacienda |
| | FONCEP |
| | Catastro Distrital |
| Sector Gobierno | Secretaría de Gobierno |
| | DADEP |
| | IDPAC |
| Sector Gestión | Secretaría General |
| | Servicio Civil |
| Sector Hábitat | UAESP |

Fuente: SDH – DDP SASP

Gracias a todo este proceso de reformulación, el PMR ha sido utilizado para que las entidades hagan el proceso de programación presupuestal para la vigencia 2024 en el sistema.

A continuación, se presentan tres componentes del proceso de reformulación de los PMR de las entidades distritales, de la siguiente manera: i) primero, se abordará la metodología utilizada para el desarrollo de dicho proceso; ii) en segundo lugar, se expondrá el balance y avance de cómo vamos con las entidades distritales en la reformulación; y, iii) se incorporan los aprendizajes, barreras, y dinamizadores que resultaron del ejercicio.

Metodología de reformulación

Las fases que se han realizado para la reformulación de cada uno de los PMR de las entidades son la recolección y análisis de la información; la propuesta de formulación del PMR y la socialización y concertación del PMR reformulado.

Fase 1: Recolección y análisis de la información:

El equipo de la SASP – DDP, recolecta insumos sobre las funciones y responsabilidades de cada entidad para poder hacer una propuesta enfocada en su misionalidad. Es un proceso de revisión documental en el que se consultan las normas y los documentos de planeación estratégica de las entidades, de la siguiente manera:

- Revisión del componente estratégico: se identifican los componentes estratégicos de la entidad (p.e misión, visión y objetivos estratégicos). Se analiza la relación y coherencia entre éstos y los objetivos y productos propuestos en el PMR.
- Identificación de los recursos asignados por cada proyecto de inversión asociado a los productos PMR: de acuerdo con los recursos asociados a los proyectos establecidos en la entidad, se establecieron las posiciones presupuestales con su respectiva relación de gastos, con el fin de determinar la esencia del producto en el que se invirtió, es decir, si es un servicio o un bien, tal como lo establece la guía metodológica de PMR. Los productos deben responder a un servicio (intangibles en el que predomina el factor humano) o un bien (en el que predomina la materialidad física).
- Revisión del catálogo de productos establecido por el Departamento Nacional de Planeación (DNP): Este proceso busca estandarizar la propuesta de productos encaminados a la misionalidad de la entidad, con los establecidos en el catálogo de productos acorde con la Metodología General Ajustada (MGA).

Fase 2: Formulación del PMR

El equipo de la SAPS-DDP construye una propuesta de reformulación del PMR para ser presentada a la entidad. Esta propuesta recoge el análisis de todos los insumos documentales y estratégicos, de la siguiente manera:

- Identificación de los productos: acorde con la información antes descrita, se propusieron los nuevos productos, de manera que cumplan con las especificaciones técnicas descritas en la guía PMR.
- Construcción de los indicadores: para cada producto se construyeron las propuestas de indicadores, acorde con las especificaciones técnicas descritas en la guía PMR.
- Determinación de los objetivos: Con base en los puntos anteriores, se define el objetivo que contemple integralmente los productos propuestos y esté acorde con las características propias de un objetivo, según lo dispuesto en la guía del PMR.

- Propuesta de los indicadores de objetivo: Por último, se proponen los indicadores de objetivo, basados en los requisitos establecidos en la guía de PMR.

Fase 3: Socialización y concertación de la propuesta PMR a la Entidad

Construida la propuesta de reformulación PMR por parte del equipo de la SASP - DDP, se procedió a realizar las siguientes acciones:

- Socialización al interior de la SDH: se realiza una revisión interna y se proponen los ajustes, complementos que fortalezcan la propuesta, previo a la socialización con la entidad.
- Socialización con la entidad: se presenta la propuesta a la entidad. Este paso conlleva varias sesiones y mesas de trabajo con las entidades para concertar los objetivos, productos y sus respectivos indicadores. Es pertinente aclarar que desde el equipo de la SASP se proponen objetivos, productos e indicadores, basados en los insumos y requisitos metodológicos de la formulación de los mismos. No obstante, la entidad analiza la propuesta en comparación con sus procesos y luego aprueba la estructura PMR reformulada.
- La Entidad involucrada envía contrapropuesta o versión final aprobada: Se revisa la contrapropuesta remitida por la entidad y se valida la pertinencia al cumplimiento de los lineamientos para la construcción de los objetivos, indicadores de objetivo, productos e indicadores de producto. Si la entidad aprueba el PMR propuesto, se declara como concertado entre las partes (entidad y SDH). Por lo contrario, si en el proceso de revisión a la contrapropuesta, la SDH identifica que la entidad remite propuestas a objetivos, indicadores de objetivo, productos e indicadores de producto que no cumplen con los lineamientos para tal fin, se convoca a una segunda reunión de socialización y concertación del PMR.
- SDH realiza revisión final y solicita el registro de la información en el formato junto con información complementaria (atributos, metas y fichas técnicas): Validada y concertada la contrapropuesta, se procede a la consolidación y registro del PMR final en el formato de programación, el cual se remite a la entidad para que realice el registro de los atributos (Unidad de medida, Naturalezas, Periodicidad) a los indicadores de objetivo e indicadores de producto de la entidad correspondiente junto con la línea base, meta plan y metas anuales.
- La Entidad involucrada remite información adicional: Se receipta el formato de programación del PMR reformulado y se analiza la pertinencia de la información consignada.
- PMR reformulado: Si la información se encuentra correctamente diligenciada y es coherente, se da por finalizado el proceso de reformulación del PMR y se procede a realizar los trámites internos de la nueva codificación y generación de elementos PEP.

Complementariamente, como proceso interno en SDH, se realiza el siguiente proceso de cargue del PMR en BOGDATA:

- Codificar PMR (SASP): El equipo de la SASP se reúne para realizar el proceso de validación y asignación de la nueva codificación al PMR reformulado de la entidad.
- Elaboración propuesta matriz elementos PEP (SASP): Identificada la nueva codificación al PMR, se construye la matriz con los elementos PEP actuales de la entidad y se relaciona la descripción de los nuevos productos, consolidando así la nueva codificación con la descripción de cada producto (PMR reformulado).

- Comunica a entidad (SASP): Se remite la matriz de elementos PEP propuesta por la SDH a la entidad y en el proceso de revisión de la propuesta de la matriz de elementos PEP, la entidad identifica en el Catálogo de la MGA, los productos asociados a cada producto PMR reformulado y lo relaciona en la estructura de elementos PEP propuesta por la SDH. Ejemplo: PM/0117/0106/17020307846.
- Recepción solicitud de elementos PEP: Se recibe matriz consolidada de los elementos PEP, se valida la codificación de los productos (7 dígitos) frente a la información consignada en el Catálogo de productos de la MGA vigente, validando así la coherencia en la descripción de los productos PMR.
- Crear elementos PEP en ERP (SASP): Posterior al proceso de validación de los elementos PEP remitidos por la entidad, se procede en el sistema BogData la creación de los PEP de la entidad.
- Cargar PMR en BogData: Una vez creados los PEP en el sistema, se procede a realizar la creación del nuevo PMR reformulado en BogData conforme a los objetivos, indicadores de objetivos, productos e indicadores de producto con la codificación nueva asignada y se dejan inactivos hasta la vigencia en ejecución. (enero del siguiente año en curso).
- Comunicación a la entidad del PMR aprobado: Creado el PMR reformulado en el sistema BogData, la Subdirección de la SASP, remite correo a la entidad los insumos (PMR reformulado y Elementos PEP) validando el proceso de participación de la entidad y se remiten los lineamientos de la implementación del PMR en la vigencia asignada.

Retos y recomendaciones.

Los PMR son una herramienta que tienen una larga trayectoria en las entidades que hacen parte del Presupuesto Anual del Distrito y en la medida que es de obligatorio cumplimiento para los ejercicios de programación y ejecución presupuestal, son de amplio conocimiento para los Jefes de las Oficinas de Planeación y sus respectivos enlaces. Sin embargo, es importante continuar avanzando en su posicionamiento ante los directivos, de modo que se constituya en una herramienta efectiva para la toma de decisiones presupuestales.

Los ejercicios de socialización de las propuestas de reformulación de los PMR, han contribuido a su consolidación como instrumento de planificación y seguimiento efectivo a la ejecución física y financiera. Hacer de la reformulación un ejercicio participativo que involucra, además a los jefes y técnicos de las oficinas de planeación, a los directores y subdirectores de las áreas misionales, sus apoyos técnicos y los líderes y gerentes de proyecto, han permitido un mayor conocimiento y apropiación de este instrumento.

El artículo 36 “Calidad de Gasto” del Acuerdo 761 del 2020 “Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2020-2024 Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI” se ha convertido en el principal fundamento legal para la reformulación de los PMR. Este artículo permite explicarles a las entidades porque la SDH viene liderando los procesos de reformulación y el proceso establecido para adelantar este mandato. De la mano de lo establecido en el mencionado artículo, es importante resaltar el respaldo y compromiso del nivel directivo de la SDH para adelantar los ejercicios de reformulación, su constante presencia en las mesas de presentación y concertación de las propuestas, así como la convocatoria del nivel directivo ha permitido que se logre sacar adelante estos procesos.

Evaluación de la calidad del gasto – ÉPICO.

La Secretaría Distrital de Hacienda hizo una revisión de las herramientas existentes para la medición de la calidad. Así, se decidió acoger la propuesta del Departamento Nacional de Planeación (DNP) que en 2021 lanzó una propuesta de la Evaluación del Presupuesto de Inversión Colombiano (ÉPICO) para las entidades territoriales (Departamento Nacional de Planeación, 2021).

De esta forma se hizo una adaptación de la metodología realizada por el DNP con la que se quiere evaluar tanto: 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 los ciudadanos; como ii) el desempeño, entendido con los resultados en el cumplimiento de las metas físicas como financieras propuestas por las entidades del Distrito como parte de los PMR. A partir de estos conceptos la Secretaría de Hacienda Distrital hizo una adaptación de la herramienta con las siguientes premisas:

- Unidad de análisis: productos del PMR.
- Nivel de análisis: es comparable solamente dentro de entidades del mismo sector.
- 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, cada uno de los productos del PMR se evalúa en los dos componentes propuestos (prioridad y desempeño) a través de su alineación con una serie de variables definidas por la Secretaría de Hacienda (véase gráfico 21)

Gráfico 21. Indicadores de evaluación por eje.



Prioridad, para establecer la importancia de las inversiones se juzga hasta qué punto cada producto de los PMR está alineado con las prioridades establecidas para el gasto de la entidad en una serie de instrumentos legalmente establecidos. Para esto se tienen en cuenta dos criterios:

- Los transversales que evalúan el cumplimiento de políticas de importancia general, y que deben guiar el accionar de todas las entidades del Distrito, a saber:
- Enfoque diferencial, evalúa hasta qué punto el producto atiende a una de las poblaciones que se encuentran priorizadas en el trazador presupuestal del distrito (10 puntos)
- Inclusión productiva, evalúa los productos contribuyen a eliminar barreras de acceso a mercados o que brinden bienes públicos que lo faciliten de forma directa (10 puntos)
- Superación de pobreza, se incluyen aquellos productos que permiten generar capacidades en la población que apunten a superar la pobreza medida por el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) o pobreza monetaria (10 puntos)
- Formación bruta de Capital, se incluyen aquellos productos que aporten a la generación de valor agregado a través de la formación bruta de capital fijo (10 puntos)

Los sectoriales que evalúan la alineación de los productos con los objetivos que ha definido para cada entidad los distintos instrumentos de política pública de largo, mediano y corto plazo, a saber:

- Alineación con objetivos del sector, se dan puntos aquellos productos que incidan en el cumplimiento las diferentes circulares que saca la Secretaría de Hacienda con las inversiones priorizadas para la vigencia. De esta forma se miden los objetivos de corto plazo (20 puntos alineación completa 10 alineación intermedia)
- Alineación con los indicadores de producto del PDD, se dan puntos aquellos productos que incidan en el cumplimiento de las metas trazadoras del PDD (20 puntos) o con las metas estratégicas (5 puntos). De esta forma se miden los objetivos de mediano plazo.
- Alineación con los objetivos de largo plazo, se dan puntos aquellos productos que incidan en el cumplimiento de los objetivos propuestos en el Plan de Ordenamiento Territorial (20 puntos alineación completa 10 alineación intermedia)

Desempeño, para definir como se han comportado los productos en materia de cumplimiento de las metas físicas y financieras se revisan los siguientes criterios:

- Avance en la ejecución financiera, pondera los avances en ejecución presupuestal de la vigencia. Se establece que porcentaje se ha comprometido de los recursos apropiados en el producto y se multiplica por 0,5 (50 puntos)
- Avance en la ejecución física, pondera los avances en el cumplimiento de metas físicas de los productos. Se establece que porcentaje de los indicadores del producto se han cumplido y se multiplica por 0,5 (50 puntos)

De acuerdo con la calificación en cada en cada uno de los ejes, prioridad y desempeño, se ubica cada producto en un plano con cuatro ejes, a saber (Departamento Nacional de Planeación, 2021, pág. 3) (véase gráfico 22):

- Óptimo: puntajes por encima de 50 puntos tanto en prioridad como en desempeño.
- Por reestructurar: puntajes en prioridad por debajo de 50 puntos, pero con 50 o más puntos en el componente de desempeño.
- No alineado: puntajes de 50 o más en el componente de prioridad, pero con menos de 50 en el componente de desempeño.
- Subóptimo: puntajes en desempeño y prioridad por debajo de 50 puntos.

Gráfico 22. Componentes de Épico

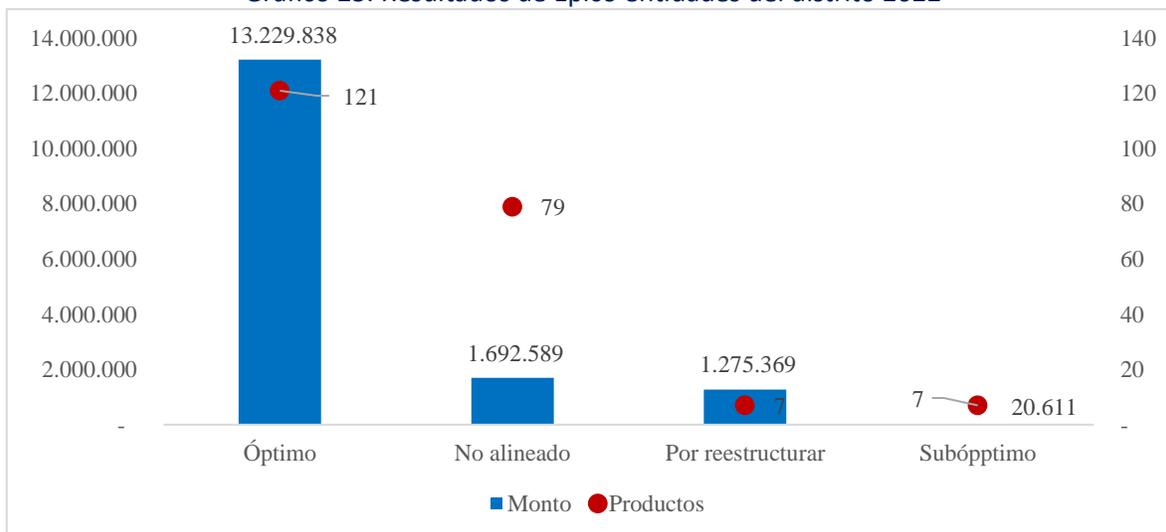


Tomado de (Departamento Nacional de Planeación, 2021)

Resultados aplicación ÉPICO en el Distrito y proceso de difusión.

La citada metodología fue aplicada en 14 sectores y 38 entidades del Distrito para los productos del PMR en la vigencia 2022. Producto de lo anterior se estableció que el 81,6% de los recursos que son apropiados por las entidades distritales se encuentran en el cuadrante óptimo (con alto desempeño y alta prioridad), mientras que el 10,4% se encuentra en no alineado (con alto desempeño y baja prioridad); el 7,9% en por reestructurar (con bajo desempeño y alta prioridad), y 0,1% en subóptimo (con bajo desempeño y baja prioridad) (véase gráfico 23).

Gráfico 23. Resultados de Épico entidades del distrito 2022



Fuente: Dirección Distrital de Presupuesto, Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales, SHD
Recursos en millones de pesos de 2022

Dada la forma en que se realiza el cálculo de los indicadores no es de esperar que la totalidad del gasto del Distrito se encuentre con alta prioridad (más de 50 puntos). Esto porque aunque las prioridades de corto y mediano plazo cambien en diferentes administraciones, persisten labores misionales que deben ser ejecutadas para dar soporte a las entidades. Así, es de esperar que algunas actividades de soporte, que no aparecen como prioridades en los instrumentos de política pública, sean desarrolladas por las entidades y requieran de apropiaciones presupuestales. De esta forma,

lo deseable en la evaluación de gasto de cada entidad no es el 100% de los recursos se encuentren con alta prioridad, sino que la mayor cantidad de recursos se encuentren con alta prioridad.

En contraste, dada la naturaleza de la medición del componente de desempeño, es de esperar que todos los productos tengan un alto desempeño, ya que su medición depende de la eficiencia de la entidad para ejecutar los recursos y cumplir las metas, lo que no requiere de alineación con políticas del Distrito. En consecuencia, lo deseable es que los resultados sean similares a los que se tienen en el Distrito, donde la mayor parte de los recursos tienen una alta prioridad y un alto desempeño (cuadrante óptimo) y una menor parte de los recursos tienen un desempeño alto y una prioridad baja. Sin embargo, hay dos situaciones que ha permitido identificar la herramienta, hay una serie de productos que tienen alta prioridad, pero tienen problemas presupuestales, y siete productos con baja prioridad y bajo desempeño.

Los resultados de la herramienta fueron discutidos con las entidades Distritales en dos espacios. Por un lado, en mesas técnicas bilaterales en las que se les explicaron los resultados y se recibió retroalimentación, y por otro lado en las mesas de presupuesto que adelanta la Secretaría de Hacienda. En este sentido, los resultados de cada entidad fueron vistos por la cabeza de cada entidad lo que permitió la discusión sobre los resultados, y revitalizó las discusiones sobre la focalización del gasto, su uso, su eficiencia y eficacia.

El ejercicio permitió observar también algunas características del gasto del Distrito. En este sentido, las entidades transversales, entendidas como aquellas que realizan labores de soporte para todas las entidades del Distrito tienen un comportamiento distinto (esperado) que las entidades con prioridades de alineación sectorial. Así, mientras en la evaluación de los indicadores sectoriales del componente de desempeño en las entidades transversales el puntaje es en promedio 53 puntos por producto, el puntaje promedio de este mismo componente en las entidades con prioridades de alineación sectorial es de 58 puntos en promedio por producto.

Por otro lado, el ejercicio de socialización aumentó el interés de las entidades tanto por la calidad de su gasto, lo que se manifestó en las mesas de presupuesto y las justificaciones que se hicieron en las mesas técnicas sobre la orientación del gasto, la forma en que se presupuestaban los recursos. Adicionalmente, dada la importancia del espacio de socialización de información (las mesas de presupuesto), se visibilizó la importancia de reportar oportunamente la información, y se incentivó a revisar los reportes que se realizan al PMR.

Por último, la herramienta permitió comparar el desempeño físico y el financiero. Durante la presentación de los resultados se observó que para algunos productos existe un desacople entre el cumplimiento de las metas físicas y el de las metas financieras. Esto evidencia una mala planeación bien sea porque con menos recursos se cumplieron los objetivos planeados o porque los recursos apropiados originalmente no fueron suficientes para el cumplimiento de las metas físicas.

Retos y recomendaciones

En vista de lo anterior para la continuidad de la herramienta se hacen las siguientes recomendaciones:

- Institucionalizar la herramienta. La Secretaría de Hacienda continuará haciendo el cálculo anualizado del instrumento y en la medida que se cuente con productos definitivos del PMR

hacer comparaciones anuales, en la evolución del presupuesto que se localiza en los productos con mayor importancia.

- Institucionalizar los espacios de seguimiento en mesas técnicas previas y mesas de presupuesto de tal manera que se visibilice la forma en que cada entidad asigna su presupuesto y los resultados. Esto con miras a incentivar la mejor asignación de recursos entre vigencias
- Se debe diseñar un formato para remitir la información de los resultados de la herramienta a cada entidad. Este debe permitir observar los resultados de la entidad de forma rápida, y debe remitirse previo a las mesas de presupuesto y de manera posterior. El informe además de los resultados debe emitir una serie de recomendaciones generales sobre el estado del gasto, de tal manera que sirva de insumo para la programación presupuestal que hagan las entidades.

Para el caso de las entidades consideradas como transversales, en la evaluación de criterios de prioridad de los productos, flexibilizar el criterio de cumplimiento de tal manera que se tengan en cuenta efectos de segundo orden que puedan tener los productos.

Observatorio fiscal - <https://observatoriofiscal.shd.gov.co/>

La Secretaría Distrital de Hacienda – SDH con el objetivo de divulgar información sobre hacienda pública local y finanzas públicas de la capital colombiana, creó en el año 2019¹⁷ el Observatorio Fiscal del Distrito, que promueve el análisis de la situación fiscal del Distrito Capital a partir de la disposición de información estratégica sobre el presupuesto de la ciudad, recaudo tributario, financiamiento y resultados fiscales, información que se complementa con visualizaciones de indicadores relacionados con el contexto económico distrital.

Actualmente, el Observatorio Fiscal del Distrito cuenta con 12 tableros de visualización de indicadores y más de 310 boletines publicados, junto con infografías, que involucran temas tributarios, presupuestales, de financiamiento, entre otros. Asimismo, hace parte de la Red de Observatorios Distritales y se destaca a nivel internacional por ser un producto de la ciudad reconocido por la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT, por sus siglas en inglés).

Además, en los últimos dos años se han realizado dos consultas ciudadanas que han permitido conocer las necesidades de información y la visión del público bogotano sobre la información divulgada. En estas consultas participaron diferentes actores del sector público y privado, la academia y ciudadanía en general. Para el 2022, por ejemplo, el 24% de los ciudadanos encuestados consideraron al Observatorio Fiscal del Distrito como un portal de transparencia en el manejo de los recursos públicos y el 18%, como una herramienta para la comprensión del uso de los recursos públicos.

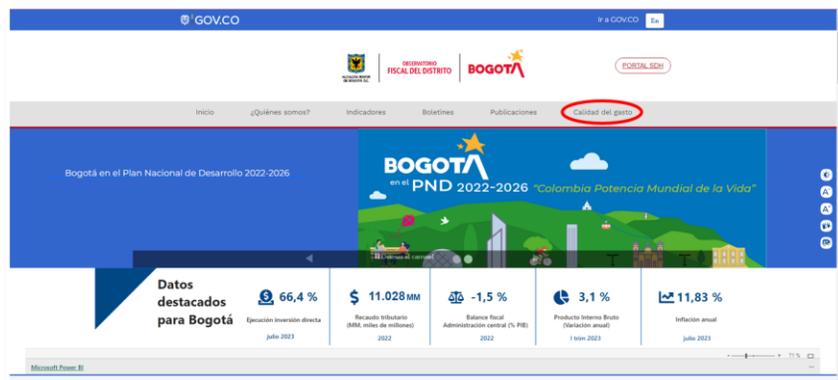
Información de Calidad del gasto

El Observatorio Fiscal del Distrito, como instrumento de consolidación y difusión de información de hacienda pública, incorporó a través de su página web¹⁸ la sección de Calidad del gasto.

¹⁷ Resolución SDH 271 de 2019

¹⁸ <https://observatoriofiscal.shd.gov.co/>

Gráfico 24. Homepage de calidad de gasto en Observatorio fiscal



Fuente SDH

En esta sección, se puede acceder a la información publicada a través de la página principal de la Secretaría Distrital de Hacienda¹⁹, sobre Trazadores presupuestales, resultados de las diferentes evaluaciones y el seguimiento a Productos, Metas y Resultados (PMR).

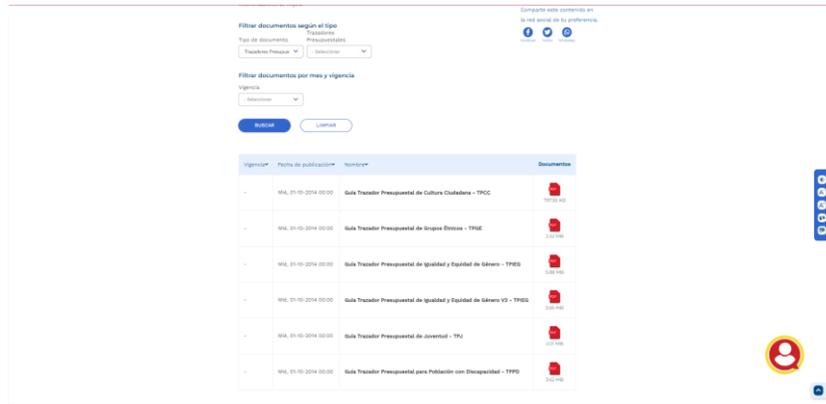
Gráfico 25. Página de calidad de gasto en Observatorio Fiscal



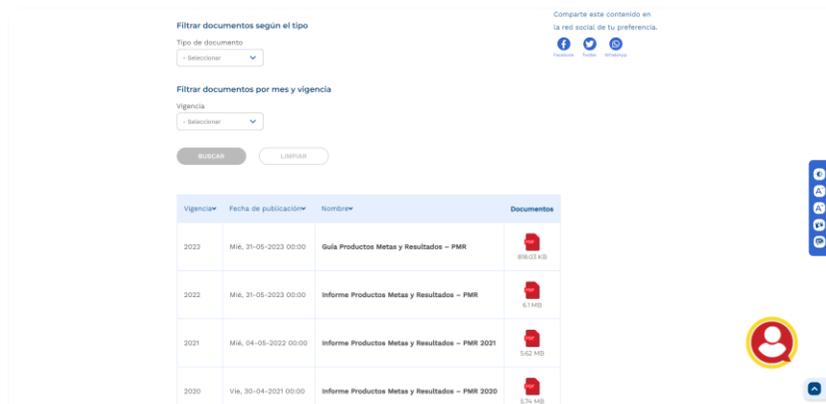
La información de Trazadores presupuestales, presenta las guías conceptuales y metodológicas de Cultura Ciudadana (TPCC), Grupos Étnicos (TPGE), Igualdad y Equidad de Género (TPIEG), Juventud (TPJ) y Población con Discapacidad (TPPD).

¹⁹ <https://www.haciendabogota.gov.co/es/sdh/calidad-del-gasto>

Gráfico 26. Información de trazadores presupuestales en Observatorio Fiscal.



La información de Productos, Metas y Resultados (PMR), contiene una guía conceptual que describe su estructura, proceso de formulación, análisis y metodología de asignación presupuestal. Además, se presentan los informes anuales de PMR desde 2011 a 2022 para 15 sectores y organismos de control.



Tablero de seguimiento a PMR

Adicionalmente, se dispone para consulta en el tablero de seguimiento a los PMR por sector que incluye una ficha de seguimiento para cada entidad.

PMR - Productos, Metas y Resultados

La herramienta Productos, Metas y Resultados (PMR) articula el presupuesto de las entidades que conforman la administración distrital con los bienes y servicios (Productos) que dichas entidades entregan a la ciudadanía, orientando así la asignación de los recursos a resultados que logren un impacto positivo para sus habitantes.

Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto (DDP)

En cada ficha, se presenta el presupuesto de inversión para la entidad en la vigencia actual, la desagregación porcentual para los 5 principales PMR y el seguimiento de ejecución presupuestal y avance físico a los tres productos con mayor asignación.

Ejemplo: Sector Educación

Secretaría de Educación del Distrito

Educación - Secretaría de Educación del Distrito

0,0 Tasa de cobertura bruta en el distrito

Cifras actualizadas a 31/03/2023

\$5.644 MM
Presupuesto de inversión

Productos destacados de la SED:

| Cupo educativo | Infraestructura y dotación | Apoyo alimentario |
|---|--|---|
| Presupuesto de inversión: \$3.646 MM | Presupuesto de inversión: \$1.113 MM | Presupuesto de inversión: \$528 MM |
| Ejecución: \$1.222 MM | Ejecución: \$298 MM | Ejecución: \$466 MM |
| % ejecución presupuestal: 33,5% | % ejecución presupuestal: 26,8% | % ejecución presupuestal: 88,3% |
| Avance físico Indicador: Número de personas y admiestros matriculados con prácticas desde un año hasta junio 22. Avance: 780.036 de una meta de 700.000 (1.114%) | Avance físico Indicador: Número de colegios oficiales nuevos construidos y recibidos. Avance: 1 de una meta de 6 (166,7%) | Avance físico Indicador: Avance: 88.000 de una meta de 743.100 (11,964%) |

64,6 % Cupo educativo
19,7 % Infraestructura y dotación
9,4 % Apoyo alimentario
3,1 % Transformación pedagógica
3,2 % Otros

Ejemplo: Sector Salud



Ejemplo: Sector Mujer



Trazadores presupuestales

Antecedentes Teóricos

Los trazadores presupuestales parten como un sustento para fortalecer la transparencia de la rendición de cuentas hacia la ciudadanía, justificando la ejecución de recursos públicos en los proyectos de inversión pública y a través de los gastos de funcionamiento. No obstante, es clave dar a conocer que la inversión tanto a nivel nacional como territorial, se entiende como un gasto público social que propicie el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, tal como lo refiere el artículo 366 de la Constitución Política de Colombia.

Como concepto, el gasto público social se halla en el Decreto 111 de 1996 el cual lo define en el artículo 32 como:

Aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las

tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población programados tanto en Funcionamiento, como en Inversión.

De este Estatuto Nacional, se adhiere el nivel distrital a través del Decreto 714 de 1996, haciendo la misma copia del concepto. Así mismo, a través de la Ley 1421 de 1993 determinó la prioridad del gasto público social en cada uno de los planes de desarrollo distrital como un instrumento para proveer bienes y servicios de manera equitativa a disposición de los habitantes de Bogotá que tiene como finalidad satisfacer las necesidades básicas insatisfechas y propender por el cierre de brechas socioeconómicas de la población.

En coherencia con lo anterior, la toma de decisiones en la focalización de recursos supone efectos a largo plazo sobre la población, especialmente para las comunidades vulnerables que históricamente han sido excluidas. Para ello, el Fondo Monetario Internacional, sugiere que *“las prioridades transversales, incluidos los ODS, se integren a lo largo de las diferentes etapas del ciclo presupuestal, desde la formulación, la aprobación y la ejecución, hasta la etapa de auditoría”* (PNUD, 2022).

Así, la etiqueta o marcación presupuestal por prioridades, es decir, transversales y por Objetivos de Desarrollo Sostenible, supone un enfoque más coherente y eficiente para vincular las decisiones de alto nivel, la ejecución de un presupuesto por resultados y el desarrollo sostenible. También, dentro del ciclo presupuestal y de políticas públicas, el marcado presupuestal proporcionará datos para la adopción de medidas correctivas y oportunas.

Por último, cabe destacar que el primer antecedente normativo se materializa con la Ley 1955 de 2018 que expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, que determinó la obligatoriedad de implementar los trazadores presupuestales. Dichos trazadores iniciaron su implementación en las temáticas de construcción de paz, equidad de género y grupos étnicos.

En este sentido, en el marco de la transparencia, los trazadores presupuestales suponen la identificación y visibilización de la ejecución de recursos que promuevan el control a la gestión pública por parte de la sociedad civil, y de otro lado, a la verificación de los organismos de control sobre la ejecución presupuestal en temáticas particulares.

Arreglos institucionales para la implementación de trazadores

El Plan de Desarrollo Distrital 2020 – 2024 “Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI – UNCSAB” estableció en el Artículo 37º 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”*.

En concordancia con lo anterior, dicho artículo constituyó un reto para la Secretaría Distrital de Hacienda (SDH) y la Secretaría Distrital de Planeación (SDP), entidades coordinadoras, encargadas de llevar a cabo la planeación, ejecución y seguimiento de los trazadores presupuestales. Con el ánimo de establecer su definición, así como los lineamientos correspondientes para su implementación, se inició un proceso de revisión y consulta de experiencias nacionales e internacionales a través de espacios de diálogo, específicamente con ONU Mujeres y con el

Departamento Nacional de Planeación (DNP) debido a su experiencia en la implementación de los trazadores a nivel nacional para la equidad de la mujer y los grupos étnicos.

La construcción e implementación de los trazadores presupuestales en el Distrito implicó la expedición de una serie de lineamientos que buscaban una adecuada ejecución de estos. Entre los más destacados, se tiene:

- Circular externa 00005 del 23 de abril del 2021 “Metodología para la implementación de trazadores presupuestales”

Mediante la circular se definieron los criterios para la marcación de los recursos; el flujo de información del trazador, que contempla las etapas de identificación, procesamiento y resultados; la metodología de marcación del trazador en los sistemas de información SEGPLAN y BogData; y la designación de las entidades líderes de los trazadores presupuestales.

Con respecto a la definición de las entidades líderes, se consideró como uno de los principales retos institucionales que se fijó a través de esta circular, toda vez que identificó aquellas entidades que, de acuerdo con sus competencias y conocimiento frente a cada uno de los trazadores, serían las encargadas de construir la parte conceptual de las guías de acuerdo con las categorías y subcategorías que caracterizan cada trazador, así como asesorar a las entidades en el proceso de marcación de las categorías.

De acuerdo con lo mencionado, en la circular 00005 del 2021 se estableció para cada trazador las siguientes entidades líderes:

- ✓ **Equidad de Género:** Secretaría Distrital de la Mujer.
- ✓ **Jóvenes:** Secretaría de Educación del Distrito y Secretaría de Integración Social.
- ✓ **Población con discapacidad:** Secretaría Distrital de Salud y Secretaría de Integración Social.
- ✓ **Grupos étnicos:** Secretaría Distrital de Gobierno (SDG).
- ✓ **Construcción de Paz:** Secretaría General de la Alcaldía Mayor.
- ✓ **Cultura Ciudadana:** Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte.

Ahora bien, el abordaje de las etapas mencionadas (la identificación, el procesamiento y los resultados) ha implicado un trabajo conjunto entre las entidades líderes (SDH y SDP). Estas han tenido la responsabilidad de la coordinación de los cronogramas de trabajo, la revisión de las guías de los trazadores, la orientación y acompañamiento en la socialización de dichos documentos, la recopilación de la información en las herramientas de marcación SEGPLÁN y PMR, y la verificación, retroalimentación, consolidación y entrega organizada y procesada de la información a las entidades líderes de cada trazador para la respectiva elaboración de los informes.

- Circular conjunta “Lineamientos para la elaboración de la guía de trazadores presupuestales” del 8 de noviembre del 2021

En esta circular se emitieron los lineamientos para la construcción de la guía, estableciendo lineamientos mínimos y unificando criterios para facilitar la marcación de los trazadores presupuestales, que estarían a cargo de los sectores líderes.

- Lineamientos para la marcación de trazadores presupuestales en SEGPLAN del 14 de septiembre del 2021.

Estos lineamientos indicaron los ajustes hechos a la metodología para la marcación en SEGPLAN para facilitar a los usuarios del sistema el uso de la herramienta y realizar la marcación de las metas y proyectos de inversión asociados a los trazadores presupuestales.

- **Lineamientos para trazadores presupuestales distritales del 1 de abril del 2022**

Mediante este documento se realizaron algunas precisiones para tener en cuenta en el proceso de marcación, debido a las inquietudes y situaciones a las que empezaron a enfrentarse las entidades en la medida que adelantaban el proceso de marcación. Así, el documento realiza una serie de aclaraciones relacionadas con:

- a. Marcación para más de un trazador presupuestal: Aclara que una meta proyecto en SEGPLAN o un Certificado de Registro Presupuestal (CRP) en PMR es susceptible de marcación para más de un trazador presupuestal, sin importar que dentro de las subcategorías marcadas tengan diferente impacto.
- b. Marcación de una sola subcategoría al interior de un mismo trazador: Especifica que para cada meta proyecto o CRP solo se podrá marcar una subcategoría por trazador presupuestal.
- c. Modificaciones en la marcación realizada: Indica que, para vigencias cerradas, no se podrán realizar ajustes en la marcación reportada. Así mismo, para vigencias en ejecución, los CRP marcados bajo una subcategoría no son susceptibles a modificaciones, y solo podrán realizar la nueva marcación en los CRP posteriores.
- d. La obligatoriedad de la coherencia de información registrada por las entidades en las herramientas SEGPLAN y PMR.
- e. Frecuencia de reportes y responsables: Se fijó que cada trazador presupuestal implementado tendrá dos (2) informes para cada vigencia con periodicidad semestral con corte a 30 de junio y 31 de diciembre. El plazo de emisión de dichos informes es septiembre 30 y marzo 31 respectivamente. Estos informes los elabora la entidad líder del trazador con el apoyo técnico de la SDP y la SDH, a partir de los datos registrados en los sistemas o formatos dispuestos para ello.

Metodología para la Implementación de Trazadores Presupuestales

La implementación de los trazadores presupuestales se realizó a partir de tres (3) etapas, fijadas mediante la circular 000005 de abril del 2021: identificación, procesamiento y resultados.

Etapas de definición: Parte con la construcción y aprobación de guías y documentos complementarios para la conceptualización del trazador, un trabajo conjunto desarrollado entre SDH, la SDP y la entidad/es líder/es de cada trazador.

Una vez expedida y remitida la guía para cada trazador a las entidades del nivel central, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Distrito y los Fondos de Desarrollo Local (FDL), se realizaron las convocatorias para su socialización. A través de estos eventos, se desarrollaron las sesiones de apropiación conceptual y del procedimiento para la marcación en los sistemas de información (SEGPLAN y PMR), contando con la asistencia de las Oficinas Asesoras de Planeación (OAP), las Subdirecciones de Presupuesto y los gerentes de los proyectos de inversión. Las entidades líderes con el apoyo de la Subdirección de Análisis y Sostenibilidad Presupuestal de la SDH; la Dirección de Programación y Seguimiento a la Inversión (DPSI), Dirección de Planes de Desarrollo y Fortalecimiento Local (DPDFL) y la Dirección de Equidad

y Políticas Poblacionales de la SDP, apoyaron los procesos de socialización y generaron espacios de retroalimentación con el fin de aclarar dudas y solucionar inconvenientes en el proceso.

Etapas de procesamiento: La SDP y SDH analiza, retroalimenta y realiza la consolidación final de la información para remitir a la entidad líder de cada trazador. Los ejercicios de verificación de la información realizados por la SDP y SDH son relevantes porque garantizan que la información guarde consistencia en ambos instrumentos y, por tanto, sea de calidad para los informes. Los instrumentos oficiales para la marcación son SEGPLAN y PMR y los reportes de estos instrumentos son el insumo para el informe final.

Los procesos de revisión y validación de la información pueden generar nuevos espacios de asesoría con aquellas entidades que presentaron dificultades en la marcación de acuerdo con los lineamientos establecidos.

Etapas de resultados: Las entidades líderes de cada trazador, con el insumo de la información aportada por la SDP y SDH, elaboran los informes semestrales de cada trazador presupuestal implementado, de acuerdo con los lineamientos definidos. La SDP y SDH realizan la revisión de las cifras con el fin de que cumpla con los lineamientos mínimos establecidos para los informes. En caso de requerirse información sobre los trazadores entre períodos diferentes a los establecidos, se tomará el inmediatamente anterior.

Estructura del trazador presupuestal de igualdad y equidad de género (Tpieg)

El Trazador TPIEG se formuló con la intención de reducir las brechas de género y empoderar a las mujeres y niñas. Dicho enfoque está en concordancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como se evidencia en el último informe del trazador, de manera más precisa con el objetivo “5 Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas” y su indicador “5.c.1. proporción de países que cuenta con sistemas para monitorear y hacer públicas las asignaciones presupuestarias para la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres”, con el propósito de identificar y armonizar la información presupuestal que da cuenta de la puesta en marcha de acciones de las entidades que hacen parte del Presupuesto General del Distrito (PGD).”²⁰.

Ahora, con el fin de realizar una clasificación de las intervenciones y el uso de los recursos de funcionamiento e inversión que se ejecutan desde los sectores con enfoque diferencial de género, se establece una estructura desagregada por categorías y subcategorías del trazador, toda vez que a través de ellas se visibilizan los recursos que propenden al cierre de brecha de género. De esta manera, el TPIEG está conformado por siete (7) categorías: cinco (5) de las cuales responden a las categorías del trazador para la Equidad de la Mujer (nacional), dos (2) son nuevas categorías que se definieron con relación a la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género (PPMyEG) – CONPES D.C: 14 de 2020 y una subcategoría transversal.

²⁰ Informe 2022_tpieg_seguimiento, Pag 6. Disponible en: https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/informe2022_tpieg_seguimiento.pdf

Gráfico 27. Categorías y Subcategorías del TPIEG:



Fuente: Informe20222_tpieg_seguimiento

Como resultado de la implementación del trazador TPIEG en el Distrito Capital, se tiene para la vigencia 2022 que la marcación de recursos de funcionamiento e inversión asociados al trazador, destinados con impacto directo e indirecto y que tienen en consecuencia incidencia en la erradicación de las inequidades, el cierre de brechas, las garantías de los derechos de las mujeres y la igualdad de género, corresponde a²¹:

14 secretarías, 16 entidades de la Administración Central, 19 fondos de desarrollo local, 3 empresas industriales y comerciales del Distrito, un (1) ente universitario autónomo y un (1) organismo de control.

En relación con la asociación del gasto de las entidades, se tiene que de manera directa para la vigencia 2022 dos (2) entidades marcaron recursos de funcionamiento asociados al trazador por un total de \$20.200,88 millones; y respecto al presupuesto de inversión, se tiene que los recursos comprometidos con asociación directa son \$157.986,83 millones comprometidos en PMR frente a los \$206.740 y 16 millones registrados en SEGPLAN.

De otro lado, a nivel de asociación indirecta los recursos marcados para la misma vigencia en PMR ascienden a \$893,501,77 Millones, mientras que en SEGPLAN se reportaron recursos con asociación indirecta por \$1,88 billones. (validar últimos datos)

Estructura del trazador presupuestal de cultura ciudadana (TPCC)

De acuerdo con la concepción distrital de la cultura ciudadana entendida como “un enfoque, una política y un objetivo que reconoce el poder de transformación social desde el rol de la ciudadanía”²², y teniendo como principio la transformación social a partir de la auto y mutua regulación en los espacios en que se ejerce la ciudadanía.

En tal sentido, a través del TPCC, se evidencia la sostenibilidad financiera de la Política de Cultura Ciudadana y la articulación con las instituciones de la administración, desde el objetivo específico

²¹ Ibidem, Pag 3

²² <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/cultura-recreacion-y-deporte/que-es-la-cultura-ciudadana-en-bogota>

de la política, Todos Ponemos²³. Con la marcación de los recursos de impacto directo e indirecto asociados al trazador, se evidencia el direccionamiento de los recursos de inversión y funcionamiento que financian y por ende buscan fortalecer acciones de cultura ciudadana en el Distrito Capital.

Si bien es cierto que la implementación del TPCC se inició en el 2022, se resalta que la marcación de recursos asociados al trazador fue realizada por 40 entidades, dos (2) empresas industriales y comerciales del distrito y seis (6) FDL. Para facilitar la comprensión de la información es relevante tener en cuenta que SEGPLAN incluye los datos de los FDL, los cuales no registran información en el PMR.

Por su parte, a través de la implementación del trazador se identifican acciones importantes de cultura ciudadana que aportan a los ODS de manera directa como al ODS 01. Fin de la pobreza, 04. Educación de calidad, 05. Igualdad de género, 10. Reducción de las desigualdades, 11. Ciudades y comunidades sostenibles, 13. Acción por el clima y 16. Paz, justicia e instituciones sólidas.

Con el fin de realizar una clasificación de las intervenciones que se realizan desde los sectores con enfoque del trazador TPCC, se han formulado dos categorías y seis subcategorías para reflejar el uso de los recursos con los que las entidades en el fortalecimiento e implementación de la política que se exponen a continuación:

Tabla 9. Categorías del trazador TPCC

| Categorías | Subcategorías |
|--|---|
| <p>Gestión del conocimiento cultural y comportamental</p> <p>Acciones de construcción del conocimiento, identificación de datos y análisis de información orientadas a la comprensión de fenómenos culturales y sociales que permitan la caracterización de las problemáticas de la ciudad, por cuenta de creencias, actitudes, justificaciones, normas sociales y/o comportamientos, para la toma de decisiones y el diseño de acciones de cultura ciudadana.</p> | <p>Investigación y experimentación para la transformación cultural y comportamental</p> <p>Diseño e implementación de herramientas técnicas, metodologías de investigación cualitativa y cuantitativa. Ej. <i>Diagnósticos, experimentos sociales y análisis de datos con incidencia en política pública y social, diseño e implementación de ejercicios de visualización de datos, herramientas análogas de captura de información para la comprensión de la problemática a intervenir.</i></p> |
| | <p>Evaluación y monitoreo del cambio cultural y comportamental</p> <p>Creación y/o implementación de herramientas metodológicas para el seguimiento y evaluación de los resultados y el impacto de las acciones de cultura ciudadana e indicadores culturales que permitan orientar, reflexionar y mejorar la toma de decisiones en asuntos culturales.</p> |
| | <p>Divulgación del conocimiento cultural y comportamental</p> <p>Apropiación social del enfoque de Cultura Ciudadana, movilización y visibilización del conocimiento. Promoción de la memoria social y el aprendizaje institucional; de las transformaciones culturales y comportamentales. Ej. <i>Boletines de seguimiento y monitoreo</i></p> |
| <p>Diseño e implementación de estrategias y acciones de transformación cultural y comportamental</p> <p>Por transformación comportamental entendemos un cambio en los patrones de comportamiento individual o colectivo, respecto al comportamiento anterior o habitual. Por transformación cultural entendemos la transformación en el tiempo de los significados compartidos que determinan las actitudes, valores, conocimientos, narrativas, emociones y prácticas de un grupo o comunidad.</p> | <p>Fomento a iniciativas ciudadanas para la transformación cultural y comportamental</p> <p>Recursos y acciones destinadas al apoyo a iniciativas ciudadanas que reconozcan y promuevan las acciones de cultura ciudadana. Ej. <i>Apoyos financieros, técnicos, beneficios a buenas prácticas y alianzas público-privadas. Becas, premios y estímulos a la cultura ciudadana</i></p> |
| | <p>Comunicaciones y narrativas para la transformación cultural y comportamental</p> <p>Acciones encaminadas a comunicar mensajes y narrativas positivas, inspiradoras para la transformación cultural</p> |
| | <p>Fortalecimiento de capacidades y conocimientos para la transformación cultural y comportamental.</p> <p>Diseño e implementación de acciones para el fortalecimiento de las capacidades conceptuales, metodológicas y técnicas para potenciar las capacidades colectivas y la generación de capital social para la transformación cultural. Ej. <i>Transferencias conceptuales y metodológicas, talleres</i></p> |

²³ En la Política pública de cultura ciudadana se define el objetivo Todos Podemos como: “Coordinar la gestión de recursos públicos, privados y comunitarios mediante la definición e implementación de lineamientos y condiciones que faciliten la puesta en marcha de las acciones de la política.” Disponible en: <https://culturaciudadana.gov.co/que-es-cultura-ciudadana/politica-publica>

En relación con la asociación del gasto de las entidades, a nivel de asociación directa para la vigencia 2022, como resultado de la implementación del trazador TPCC, se marcaron 33 proyectos de inversión que representan recursos por \$86.722 millones en PMR y \$96.402 millones en SEGPLAN. Respecto a la asociación indirecta en la misma vigencia se registran en PMR recursos por \$96.110 millones, frente a los \$306.200 millones marcados en SEGPLAN.

Estructura del trazador presupuestal de juventud

En primer semestre del año 2022, se dio inicio al proceso de socialización e implementación del Trazador Presupuestal de Juventud (TPJ) ante las entidades de la Administración Central, Establecimientos Públicos, Empresas Industriales y Comerciales del Distrito y FDL, cuyos lineamientos se basaron en la identificación y marcación de los recursos presupuestales enfocados en la atención directa e indirecta de la población joven (entre los 14 y 28 años de edad cumplidos) del Distrito Capital²⁴.

El TPJ tiene como objetivo identificar los recursos presupuestales asignados por las entidades a las “acciones encaminadas a cumplir el objetivo de la Política Pública Distrital de Juventud, CONPES D.C. 08 de 2019, las cuales están, orientadas a la disminución de brechas, ampliación de oportunidades y garantía de derechos de la población joven en Bogotá”.²⁵

Para el proceso de marcación del TPJ, la entidad líder del trazador presupuestal Secretaría Distrital de Integración Social – SDIS y con el acompañamiento técnico de la SDP y la SDH, construyeron siete (7) categorías y 17 subcategorías que permitieron identificar la asignación de los recursos marcados por las entidades dirigidos a los jóvenes del Distrito Capital, así:

Tabla 10. Categorías del trazador TPJ

| CATEGORIAS | SUBCATEGORIAS |
|--|---|
| 1. PARTICIPACIÓN INCIDENTE Y EL ACCESO A SERVICIOS DE INGRESO MÍNIMO GARANTIZADO Y SUBSIDIOS | <ul style="list-style-type: none"> •Acceso de jóvenes a servicios de renta básica y/o programas de subsidios económicos y en especie para jóvenes . •Reconocimiento de diversidad, participación, incidencia y dinámicas territoriales e inclusión social. |
| 2. ACCESO, PERTINENCIA, PERMANENCIA Y CALIDAD PARA LA EDUCACIÓN | <ul style="list-style-type: none"> •Acceso, pertinencia y fortalecimiento a la educación básica, media y posmedia de calidad, con acceso a tecnologías de la información y bilingüismo. •Permanencia en educación posmedia. •Actividades de educación, sensibilización y gestión ambiental, y fomento de la protección del bienestar animal. |
| 3. INCLUSIÓN PRODUCTIVA | <ul style="list-style-type: none"> •Empleabilidad y acceso al trabajo. •Desarrollo y emprendimiento sostenible. |
| 4. SALUD INTEGRAL Y AUTOCUIDADO | <ul style="list-style-type: none"> •Accesos a servicios de salud, salud mental, salud sexual, derechos sexuales y reproductivos y prevención de la paternidad y maternidad temprana. •Prevención y atención de consumo de alcohol y sustancias psicoactivas. |
| 5. ARTE, CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE | <ul style="list-style-type: none"> •Actividades de apreciación, creación, producción y estímulos culturales. •Fomento de hábitos de lectura e intercambio de saberes con enfoque diferencial y poblacional. •Actividades recreativas y procesos de formación deportiva para jóvenes |
| 6. CONSTRUCCIÓN DE CULTURA DE PAZ, CONVIVENCIA, JUSTICIA Y ENTORNOS SEGUROS | <ul style="list-style-type: none"> •Promoción de entornos seguros. •Acceso y promoción de la justicia, convivencia para la construcción de paz y reconciliación. •Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA) y reincorporación social de los jóvenes que egresan del Sistema Penal y Acusatorio carcelario. |
| 7. RESIGNIFICACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO, LA MOVILIDAD SOSTENIBLE Y EL HÁBITAT | <ul style="list-style-type: none"> •Mejoramiento e innovación social para el hábitat y acceso a la oferta de vivienda. •Acciones en la promoción de uso de transporte público sostenible para la movilidad segura |

¹¹Guía para el Uso e Implementación del Trazador Presupuestal de Juventud – TPJ Bogotá D.C. Pág. 9 y 10.

Es importante resaltar que en el proceso de consolidación y construcción del “Informe al proceso de implementación del trazador presupuestal de juventud con corte al 30 de diciembre de 2022”, se identificó la marcación de: 27 entidades de la Administración Central, dos (2) Empresas Industriales y Comerciales del Distrito y 16 FDL.

Estructura del trazador presupuestal de grupos étnicos

Durante el año 2021 se realizó el proceso de construcción, socialización e implementación del Trazador Presupuestal de Grupos Étnicos (TPGE), con el liderazgo de la Secretaría Distrital de Gobierno - SEGOB y con el acompañamiento Técnico de la SDP y de la SDH.

El TPGE tiene como objetivo identificar los recursos de inversión y/o de funcionamiento destinados a garantizar los derechos de los grupos y comunidades étnicas del Distrito Capital. Por lo anterior, se precisa que *“en el marco del artículo 66 del Acuerdo 761 de 2020, la inclusión del Enfoque Diferencial Étnico traza la ruta para su inserción en los planes, programas y proyectos a través de metas, indicadores específicos y asignación presupuestal para su implementación en la población étnicamente diferenciada, en los sectores y localidades de la Administración Distrital. Adicionalmente, como se indicó, el Plan Distrital de Desarrollo también plantea la reformulación de las políticas públicas étnicas, por lo que el TPGE tiene relación con los instrumentos de planeación que se formulen para la garantía de los derechos de las comunidades étnicas; ya sea los planes de acciones afirmativas vigentes con ocasión del mencionado artículo 66, o los planes de acción de las políticas públicas étnicas una vez se reformulen, según la metodología del CONPES D.C.”*²⁶.

En el proceso de marcación del TPGE, se clasificaron los gastos presupuestarios (inversión y/o funcionamiento) con asociación directa e indirecto acorde a cuatro (4) categorías asociadas a los grupos étnicos presentes en Bogotá, D.C., cuyo enfoque se basa en las cuatro (4) Políticas Públicas Étnicas del Distrito²⁷. Así mismo, están relacionadas a ocho (8) subcategorías transversales para cada categoría, relacionadas a continuación:

^{4y5} Guía para el uso e implementación del Trazador presupuestal de Grupos Étnicos -TPGE. Pag 10.

Gráfico 28. Categorías TPGE



Fuente: Elaboración Propia SAE 2021. Guía para el uso e implementación del Trazador presupuestal de Grupos Étnicos - TPGE

En el proceso de consolidación y construcción del “Informe al proceso de implementación del trazador presupuestal de juventud con corte al 30 de diciembre de 2021- preliminar” se identificaron recursos de inversión marcados al TPGE por parte de: (21) entidades del Nivel Central, una (1) Empresa Industrial y Comercial del Distrito y (12) FDL.

Así mismo, para el proceso de construcción del “Informe al proceso de implementación del trazador presupuestal de juventud con corte al 30 de diciembre de 2021” se identificaron gastos de inversión marcados al trazador por parte de: (26) entidades del Nivel Central, una (1) Empresa Industrial y Comercial del Distrito y (13) FDL.

Estructura del trazador presupuestal población construcción de paz

El Trazador Presupuestal de Construcción de Paz (TCP) permite realizar el seguimiento a los recursos de inversión y funcionamiento en cada vigencia fiscal de los compromisos presupuestales asociados a la construcción de paz territorial, la reconciliación, las acciones de apoyo a la política de Reincorporación y Reintegración, y la articulación con el Sistema Integral de Paz por los diferentes sectores y entidades del Distrito Capital, tales como el Plan de Desarrollo Distrital y los Planes de Desarrollo Local. A través del Acuerdo 761 de 2020, Bogotá adquiere el compromiso frente a la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Es así como se adopta el trazador en el que las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, de acuerdo con sus competencias, identificarán los proyectos de inversión que dispondrán para el cumplimiento de las políticas transversales, entre ellas, la de construcción de paz²⁸.

El TCP está compuesto por las siguientes cuatro categorías: 1) Construcción de Paz Territorial, 2) Reconciliación, 3) Reincorporación y Reintegración y 4) Sistema Integral de Paz; y 14 subcategorías, definiendo a las víctimas del conflicto armado como población objetivo de dicho trazador, las cuales se identifican a continuación.

²⁸ Alta Consejería de Paz, Víctimas y Reconciliación. Guía para el uso e implementación del trazador presupuestal. Diciembre 2022.

Gráfico 29. Categorías del trazador TPCP



Fuente: Guía para el uso e implementación del trazador presupuestal, p.10.

El trazador Presupuestal de Construcción de Paz es el último de los seis trazadores programados para el Plan de Desarrollo 2020 - 2024 “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”. A la fecha se tiene previsto emitir el primer informe de la ejecución presupuestal con corte al 30 de junio de 2023.

Estructura del trazador presupuestal población con discapacidad

El Trazador Presupuestal de Población con Discapacidad (TPPD) tiene sus orígenes en las directivas internacionales establecidas por la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPCD) promulgada por las Naciones Unidas en el año 2006²⁹, aprobada en Colombia mediante la Ley 1346 de 2009³⁰ con la garantía presupuestal del CONPES 166 de 2013³¹ que contempla la Política Pública Nacional de Discapacidad, donde se definen los lineamientos, estrategias y recomendaciones para avanzar en la implementación de dicha política y la inclusión social.

Creado en el marco de los gastos de funcionamiento e inversión con enfoques de derechos para el desarrollo de capacidades e inclusión social de la población con discapacidad, y de las políticas públicas de los derechos consagrados en la Constitución Política de Colombia. En este sentido, se enmarcan los proyectos de inversión encaminados a mejorar la calidad de vida de las Personas con

²⁹ Naciones Unidas Derechos Humanos, Oficina del Alto Consolidado. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Guía de Formación. Serie de Capacitación Profesional No.19. 2014. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/CRPD_TrainingGuide_PTS19_sp.pdf

³⁰ Congreso de la República. Ley 1346 de 2009. Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad”. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=37150#:~:text=1.,derechos%20humanos%20y%20libertades%20fundamentales>

³¹ Departamento Nacional de Planeación – DNP, 2013, Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia, 2013. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/social/166.pdf>

Discapacidad (PcD) en la garantía de sus derechos, desde los principios de autonomía, dignidad, igualdad, equidad y solidaridad.

Uno de los objetivos del trazador, consiste en realizar el seguimiento a la inversión presupuestal que aporta a la ampliación de las opciones de la población, aumentando sus capacidades humanas y las oportunidades a partir de la interacción entre las personas y su contexto, la inclusión social y la trascendencia del asistencialismo hacia la perspectiva de los derechos humanos, la participación y la diversidad.

El desarrollo de conceptualización y seguimiento se realiza a través del liderazgo de la Secretaría Distrital de Salud (SDS) y la Secretaría a Distrital de Integración Social (SDIS), con la asesoría de la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) y la Secretaría Distrital de Hacienda (SDH), el apoyo de la Secretaría Técnica del Consejo Distrital de Discapacidad, en cabeza de la Secretaría Distrital de Gobierno, y el Comité Técnico Distrital de Discapacidad donde participan las entidades de la Administración Distrital y los siete (7) representantes de las PcD y sus organizaciones.

La forma más eficiente de medir la destinación de los presupuestos destinados a la población de discapacidad y la incidencia sobre las acciones se realiza a través de la configuración de categorías y subcategorías. Para el caso particular del trazador de discapacidad, se destinaron seis (6) categorías (Salud y autonomía, Inclusión y Equidad en la Educación, Protección, Bienestar y Justicia Social, Empleabilidad y Productividad, Ciudad Accesible e Incluyente y Reconocimiento y derechos del cuidador/a de Personas con Discapacidad) y 14 subcategorías distribuidas acorde con los distintos criterios de cada categoría³².

Gráfico 30. Categorías del trazador TPPD



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2022.

³² Alcaldía Mayor de Bogotá, Guía para Uso Trazador Presupuestal con Discapacidad – TPPD. [guia_trazador_discapacidad-2022.pdf](http://sdp.gov.co/guia_trazador_discapacidad-2022.pdf) (sdp.gov.co)

Para el año 2022, según el informe a diciembre 31 de dicha vigencia, el TPPD fue realizado por 43 entidades de la administración distrital, 25 del sector central y 16 de los FDL y dos (2) Empresas Industriales y Comerciales.

De ellas, 38 entidades marcaron asociación directa, de las cuales 25 eran del sector central, 2 Empresas Industriales y Comerciales Distritales y 11 Fondos de Desarrollo Local. Así, se evidenció una inversión con impacto directo del TPPD por un valor total de compromisos por \$17.78 millones de pesos, con la participación de los sectores integral social, salud, gobierno y movilidad.

En cuanto a la asociación indirecta se evidenciaron compromisos por \$9.2 millones, asociados a los proyectos ciudades y comunidades sostenibles, educación con calidad y fin de la pobreza.

Retos y recomendaciones

Continuar profundizando en los contenidos y resultados cualitativos y cuantitativos de ejecución de las acciones que materializan los trazadores presupuestales, en relación con las disposiciones que nombran y agrupan la asignación de los recursos de inversión y funcionamiento definidos en la respectiva guía y su capacidad de transformar las condiciones de vida, participación, accesibilidad e inclusión social de la población tal y como lo plantean los preceptos y principios de la Política Pública de Discapacidad para Bogotá³³.

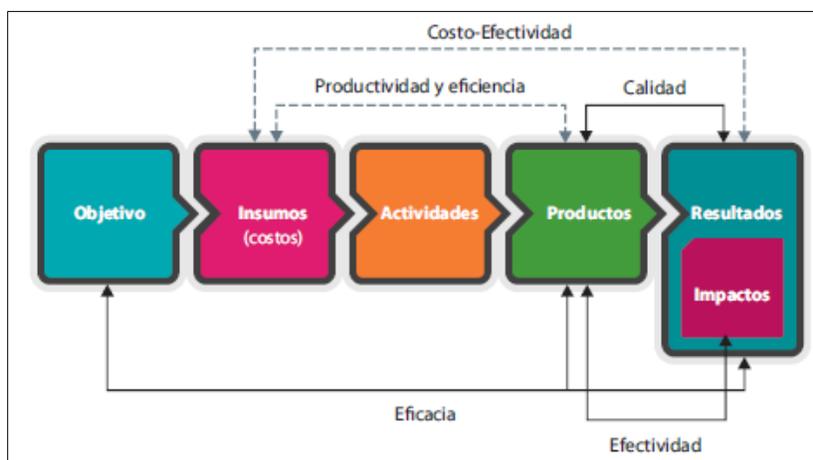
Creación del Sistema Distrital de Evaluación

En el caso del Distrito, la actividad de evaluación es quizá 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 31). 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 31. Tipos de evaluación y su relación con la cadena de valor

³³ Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Presentación Informe Trazador Presupuestal para Población con Discapacidad – TPPD. 2022.



Fuente: DNP (2014)

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, hasta 2021 esa actividad había ocurrido únicamente para proyectos aislados y de manera esporádica (ej. el 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 la construyeron 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.

Tabla 11. Evaluaciones realizadas por el Sistema Distrital de Evaluación (2021-2023)

| Sector | Programa | Tipo | Interna/Externa |
|----------------------|--|------------------------|-----------------|
| Hacienda Planeación | Ingreso Mínimo Garantizado | Diseño Ex-ante | 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 |
| Int. Social | Apoyos Alimentarios | Costo efectividad – impacto | Externa |
| Hacienda Planeación | Ingreso Mínimo Garantizado | Impacto | Externa |

Retos y recomendaciones

A la fecha, la Secretaría de Hacienda ha implementado parcialmente lo propuesto a inicios de 2021, sin embargo, el reto del cambio organizacional y la cultural que implica el enfoque propuesto permanece. Así mismo, luego de múltiples mesas de trabajo, talleres, negociaciones, subsiste el reto de concretar en procesos standard, ampliamente difundidos y aplicados. En ese orden de ideas, la Secretaría de Hacienda ha concentrado sus esfuerzos en socializar, sensibilizar, gestionar la adopción de las herramientas en el Distrito, y sobre todo utilizarlas en las mesas de presupuesto, dónde se toman decisiones de política pública.

2.5 Actualización y conservación catastral de Bogotá D.C

La actualización y conservación catastral de la ciudad hace parte de las labores misionales de la entidad, en su función de “Realizar, mantener y actualizar el censo catastral del Distrito Capital en sus diversos aspectos, en particular fijar el valor de los bienes inmuebles que sirve como base para la determinación de los impuestos sobre dichos bienes”; razón por la cual, es una actividad que se mantiene vigencia a vigencia y deberá continuar en la siguiente administración.

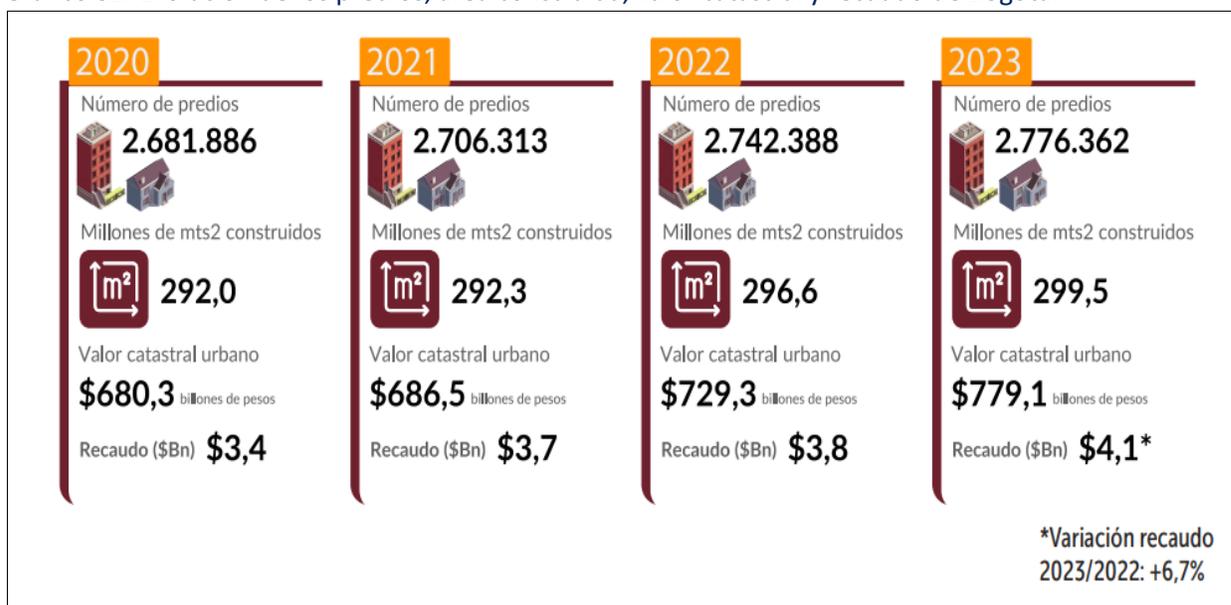
Desde el 2010 a la fecha, Bogotá pasó de hacer procesos parciales a actualizar permanentemente el área urbana de la ciudad. Es decir, anualmente se hace el Censo Inmobiliario de Bogotá (como se denomina el proyecto), el cual involucra los procesos de actualización y conservación de forma articulada con el fin de satisfacer las necesidades de la ciudad. Es de aclarar que el único año en que no se realizó el Censo Inmobiliario de Bogotá fue el 2020, debido a que no se podían llevar a cabo las actividades de campo tendientes a identificar y actualizar la base de datos con los cambios físicos de los predios urbanos y la recolección de ofertas de mercado inmobiliario. Esto debido al estado de emergencia sanitaria por covid-19. En este año, la UAECD, tomó la decisión de adelantar solo el proceso de pre-reconocimiento predial en el Distrito Capital.

Actualización Catastral 2020 – 2023

La actualización catastral se define como el *“Conjunto de actividades destinadas a identificar, incorporar o rectificar los cambios o inconsistencias en la información catastral durante un período determinado. Para la actualización catastral podrán emplearse mecanismos diferenciados de intervención en el territorio, tales como métodos directos, indirectos, declarativos y colaborativos, así como el uso e integración de diferentes fuentes de información que den cuenta de los cambios entre la base catastral y la realidad de los inmuebles. En ningún caso, para actualizar la información de un área geográfica, será obligatorio adelantar levantamiento catastral en la totalidad de*

*inmuebles*³⁴. La UAECD, ha venido actualizando de manera permanente desde el año 2010 el 100% de los predios urbanos de la ciudad y para el área rural se actualiza cada 4 años desde el año 2014. Los logros en términos de Actualización Catastral (Censo Inmobiliario) para los años 2020 a 2023 son:

Gráfico 32. Evolución de los predios, área construida, valor catastral y recaudo de Bogotá.



Fuente: Gerencia de Información Catastral. SIIC 31/07/2023. *Proyectado elaborado con el Sistema Integrado de Información Catastral – SIIC de la UAECD y Recaudo Adm. Central Distrital y Marco fiscal de mediano plazo SDHT. *Estimado según presupuesto aprobado para 2023.

El incremento en el recaudo del impuesto predial no se explica únicamente por la actualización de valores de terreno y construcción que componen el avalúo, sino que depende también de variables como los nuevos predios que se incorporan cada año y de los cambios físicos, como nuevas construcciones o cambios de uso, los cuales inciden positivamente sobre la tarifa para calcular el impuesto predial.

Todo esto resulta fundamental en términos de igualdad dado que los hogares pagan el tributo según lo que les corresponde, de acuerdo con la realidad de sus inmuebles.

La información actualizada que refleja la realidad física y del mercado inmobiliario contribuye a la conformación del Mapa de Referencia de datos espaciales básicos requeridos por la Administración Distrital y la sociedad en general, con información referente a las capas geográficas de Lotes, Construcciones, Manzanas, Sectores, Placas Domiciliarias, Predios y Usos de las construcciones. Estos datos cumplen con estándares mínimos de calidad, con el objetivo de garantizar la unificación de la cartografía para que se pueda integrar, intercambiar y usar para diferentes fines.

Este logro se enmarca a su vez, en desarrollo de la meta del Plan Distrital de Desarrollo: “Realizar la actualización catastral de los predios del Distrito con enfoque multipropósito (Urbana-Rural).”

³⁴ Decreto 148 de 2020 "Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, 'Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística"

Conservación Catastral 2020 – 2023

La Conservación Catastral “Es el conjunto de acciones tendientes a mantener vigente la base catastral de forma permanente, mediante la incorporación de los cambios que sufra la información de un bien inmueble. La conservación catastral podrá realizarse a solicitud de parte o de oficio, para lo cual, los gestores catastrales deberán adoptar los mecanismos de interoperabilidad con las demás entidades productoras de información oficial³⁵”. En este proceso el censo catastral se mantiene actualizado a través de los diferentes trámites catastrales que solicitan directamente los propietarios, poseedores u ocupantes de predios en Bogotá.

Comprende todas las actividades desde el punto de vista físico, jurídico y económico que se realizan con miras a incorporar o actualizar a través de las mutaciones catastrales de que trata la Resolución 1040 de 2023³⁶ (antes Resolución 1149 de 2021³⁷) los cambios en la información predial.

En este grupo se incluyen los trámites catastrales, las solicitudes que llegan por CORDIS³⁸ y las peticiones, quejas y recursos que llegan a la entidad por PQRS³⁹.

Línea base: Al iniciar la vigencia 2020 se tenían vigentes 4.827 solicitudes correspondientes a: 4.793 Trámites Catastrales (3 vigencia 2017, 166 vigencia 2018 y 4.624 vigencia 2019), 26 CORDIS vigencia 2019 y 8 SDQ vigencia 2019.

Tabla 12. Línea base de solicitudes de Conservación Catastral

| VIGENCIA RADICADO | 2017 | 2018 | 2019 | TOTAL |
|-----------------------------|-------------|-------------|--------------|--------------|
| TIPO SOLICITUD | | | | |
| SIIC – Trámites catastrales | 3 | 166 | 4.624 | 4.793 |
| CORDIS | | | 26 | 26 |
| SDQS | | | 8 | 8 |
| TOTAL | 3 | 166 | 4.658 | 4.827 |

Fuente: SIIC, CORDIS, Bogotá te escucha. 31/12/2019

A continuación, se ilustra el comportamiento de entradas y salidas de las solicitudes de los ciudadanos 2020, 2021 y 2022.

Tabla 13. Consolidado general entradas y salidas de solicitudes relacionadas con la gestión catastral.

| TIPO | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 31.07.2023 |
|------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------------|
| ENTRADAS | | 18.121 | 20.654 | 25.244 | 12.965 |
| SALIDAS | | 19.139 | 20.623 | 23.455 | 12.480 |
| VIGENTES CIERRE | 4.827 | 3.809 | 3.840 | 5.629 | 6.114 |

Fuente: SIIC, CORDIS, Bogotá te escucha. 31/07/2023

³⁵ Ibidem

³⁶ Resolución 1040 de 2023 "Por medio de la cual se expide la Resolución Única de la Gestión Catastral Multipropósito"

³⁷ Resolución 1149 de 2021 “Por la cual se actualiza la reglamentación técnica de la formación, actualización, conservación y difusión catastral con enfoque multipropósito”

³⁸ CORDIS: Sistema de Correspondencia de la UAEC

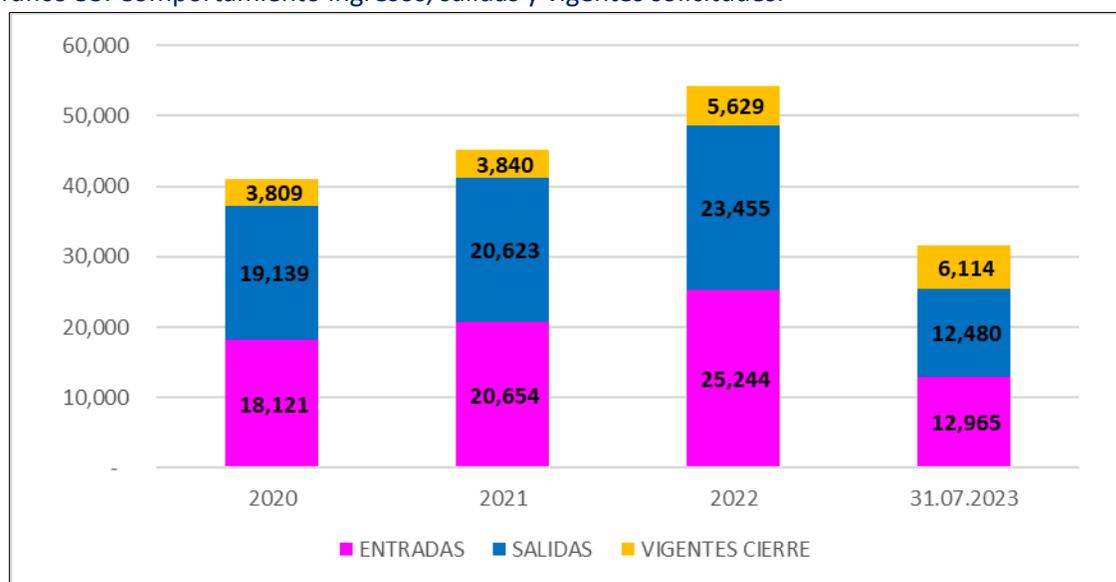
³⁹ PQRS: Peticiones, quejas, reclamos, sugerencias

Tabla 14. Consolidado general entradas y salidas de solicitudes relacionadas con la gestión catastral.

| TIPO | | 2020 | 2021 | 2022 | 31.07.2023 |
|-------------------------|----------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| ENTRADAS | SIIC- Trámites Catastrales | 11.457 | 12.088 | 17.165 | 10.000 |
| | CORDIS | 5.358 | 7.454 | 6.891 | 2.230 |
| | SDQS | 1.306 | 1.112 | 1.188 | 735 |
| | TOTAL ENTRADAS | 18.121 | 20.654 | 25.244 | 12.965 |
| SALIDAS | SIIC- Trámites Catastrales | 12.518 | 12.032 | 15.814 | 9.842 |
| | CORDIS | 5.357 | 7.445 | 6.447 | 1.933 |
| | SDQS | 1.264 | 1.146 | 1.194 | 705 |
| | TOTAL SALIDAS | 19.139 | 20.623 | 23.455 | 12.480 |
| VIGENTES A 31 DE DIC | SIIC- Trámites Catastrales | 3.732 | 3.788 | 5.139 | 5.297 |
| | CORDIS | 27 | 36 | 480 | 777 |
| | SDQS | 50 | 16 | 10 | 40 |
| | TOTAL VIGENTES | 3.809 | 3.840 | 5.629 | 6.114 |

Fuente: SIIC, CORDIS, Bogotá te escucha. 31/07/2023

Gráfico 33. Comportamiento ingresos, salidas y vigentes solicitudes.



Fuente: SIIC, CORDIS, Bogotá te escucha. 31/07/2023

En la tabla 14, se evidencia un incremento de las salidas durante las vigencias analizadas así: entre el 2020 y 2021 aumentaron un 8% equivalente a 1.484 radicaciones y entre el 2021 y 2022 aumentaron un 14% equivalente a 2.832 radicaciones, indicando mayor efectividad y denotando la importancia de la vinculación del ciudadano como parte de la gestión catastral, también se presenta aumento en ingresos y por ende en las radicaciones vigentes al cierre, debido a que la vigencia 2020 estuvo afectada por la pandemia, pero ya entre 2021 y 2022 que empieza el proceso de normalización se puede ver que los ingresos aumentaron en un 22% equivalente a 4.590 radicaciones.

Las solicitudes están conformadas por:

1. Trámites catastrales que a su vez se dividen por especialización de temas, relacionados con: Cabida y Linderos (rectificación área terreno y certificaciones), Dinámica (cambios de nombre, estrato uso, destino, rectificación de área construida, incorporación de construcciones y mejoras), Englobes y Desenglobes (cancelación predios, corrección identificador predial, englobe y desenglobe PH y NPH, nueva incorporación, reforma PH, Recursos (componente físico y jurídico), Certificaciones Manuales de Conservación (componentes físico, jurídico o económico), Revisiones de avalúo y Auto avalúo (revisiones avalúo, auto avalúos, revocatorio de parte y recursos componente económico), Plusvalía (recibos, cálculos y recursos), Nomenclatura (certificación, rectificación y asignación), Topográficos (incorporación, actualización, corrección y recursos), Peritazgos y Apelaciones.
2. Cordis que corresponde a oficios radicados por los usuarios con consultas relacionadas con el proceso de Gestión Catastral (conservación o actualización).
3. SDQS que son las PQRS (Peticiónes, Quejas, Reclamos y Sugerencias) que se reciben en la plataforma de “Bogotá te Escucha” y están relacionadas con el proceso de Gestión Catastral (conservación o actualización).

Tabla 15. Detalle por tipo de trámite y solicitudes entradas y salidas relacionadas con la gestión catastral.

| TIPO | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 31.07.2023 |
|-----------------------------------|------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| ENTRADAS | | 18.121 | 20.654 | 25.244 | 12.965 |
| CABIDA Y LINDEROS | | 1.139 | 1.557 | 2.408 | 827 |
| DINÁMICA | | 4.612 | 3.697 | 4.963 | 3.546 |
| ENGLOBES Y DESENGLOBES | | 2.401 | 2.837 | 3.984 | 2.269 |
| RECURSOS | | 259 | 270 | 264 | 124 |
| CERTIFICACIONES MANUALES | | 564 | 530 | 966 | 587 |
| REVISIONES DE AVALÚO Y AUTOAVALÚO | | 1.690 | 1.469 | 2.090 | 1.276 |
| PLUSVALÍA | | 287 | 953 | 1.808 | 626 |
| NOMENCLARURA | | 197 | 270 | 323 | 182 |
| TOPOGRÁFICOS | | 236 | 245 | 183 | 123 |
| PERITAZGOS | | | | 5 | |
| APELACIONES | | 72 | 260 | 171 | 440 |
| CORDIS | | 5.358 | 7.454 | 6.891 | 2.230 |
| SDQS | | 1.306 | 1.112 | 1.188 | 735 |
| SALIDAS | | 19.139 | 20.623 | 23.455 | 12.480 |
| CABIDA Y LINDEROS | | 1.623 | 1.649 | 1.904 | 1.368 |
| DINÁMICA | | 4.758 | 3.489 | 5.252 | 3.003 |
| ENGLOBES Y DESENGLOBES | | 2.398 | 2.552 | 3.218 | 2.369 |
| CERTIFICACIONES MANUALES | | 254 | 316 | 253 | 140 |
| RECURSOS | | 568 | 537 | 1.030 | 561 |
| REVISIONES DE AVALÚO Y AUTOAVALÚO | | 2.256 | 1.796 | 1.799 | 1.284 |
| PLUSVALÍA | | 207 | 1.023 | 1.808 | 645 |

| TIPO | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 31.07.2023 |
|-----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| NOMENCLARURA | | 196 | 276 | 310 | 189 |
| TOPOGRÁFICOS | | 258 | 237 | 213 | 131 |
| PERITAZGOS | | | | 8 | 1 |
| APELACIONES | | | 157 | 19 | 151 |
| CORDIS | | 5.357 | 7.445 | 6.447 | 1.933 |
| SDQS | | 1.264 | 1.146 | 1.194 | 705 |
| VIGENTES CIERRE | 4.827 | 3.809 | 3.840 | 5.629 | 6.114 |
| CABIDA Y LINDEROS | 1.454 | 896 | 988 | 1.496 | 991 |
| DINÁMICA | 902 | 790 | 1.019 | 732 | 1.279 |
| ENGLOBES Y DESENGLOBES | 723 | 734 | 1.083 | 1.805 | 1.859 |
| CERTIFICACIONES MANUALES | 91 | 95 | 60 | 62 | 47 |
| RECURSOS | 84 | 80 | 68 | 20 | 46 |
| REVISIONES DE AVALÚO Y AUTOAVALÚO | 1.190 | 712 | 431 | 725 | 895 |
| PLUSVALÍA | 10 | 127 | 67 | 172 | 66 |
| NOMENCLARURA | 10 | 13 | 4 | 16 | 6 |
| TOPOGRÁFICOS | 70 | 51 | 67 | 38 | 30 |
| PERITAZGOS | 4 | | | | |
| APELACIONES | 255 | 234 | 1 | 73 | 78 |
| CORDIS | 26 | 27 | 36 | 480 | 777 |
| SDQS | 8 | 50 | 16 | 10 | 40 |

Fuente: SIIC, CORDIS, Bogotá te escucha. 31/07/2023.

El comportamiento por grupos de trámites en la tabla 5 muestra que los de mayor ingreso son los trámites relacionados con cambios de nombre, estrato, uso y destino, rectificación de área construida, incorporación de construcciones y mejoras, estos se denominan Dinámica en la agrupación por tipo y son los que representan los mayores cambios en el componente físico de los predios de la ciudad, seguidos de los Englobes y Desenglobes tanto en Propiedad Horizontal (PH) como en No Propiedad Horizontal (PH).

Estos datos reflejan como la UAECD ha realizado un esfuerzo institucional para mejorar en la respuesta de las solicitudes de los ciudadanos relacionadas con la gestión catastral, resultado de acciones como las siguientes:

- Desarrollo e implementación de una herramienta de seguimiento que facilita el autocontrol de cada funcionario o contratista, en las solicitudes asignadas.
- Seguimiento semanal a la meta establecida mensualmente, para determinar situaciones críticas y tomar las acciones correspondientes.
- Mesas técnicas para abordar casos de alta complejidad con el propósito de encontrar las rutas para su solución, involucrando diferentes actores.
- Planes de contingencia, entrenamiento en puesto de trabajo (teniendo en cuenta la alta rotación de personal producto de la convocatoria pública), capacitaciones y jornadas de reinducción y unificación de criterios entre las diferentes áreas, buscando disminuir los reprocesos e incrementar el número de radicaciones atendidas.

- Optimización en tiempos de respuesta al aplicar métodos indirectos para la captura de información, evitando visitas a terreno.
- Estandarización de la documentación generada en la gestión de las solicitudes para la complementación del expediente digital.
- Articulación con la Gerencia Comercial y Atención al Ciudadano y la Subgerencia de Participación y Atención al Ciudadano, para la radicación en legal y debida forma de las solicitudes.
- Reuniones técnicas para apropiación y aplicación de los cambios normativos.

Retos y recomendaciones UAE de Catastro Distrital

Bogotá

El modelo de gestión catastral de Bogotá es robusto y debe enfocarse a responder a las necesidades de ciudades inteligentes y a apropiar a los ciudadanos de su papel fundamental para lograr mantener actualizado el inventario de los bienes inmuebles de la ciudad.

Los retos para la siguiente administración están enfocados a:

Mejorar los tiempos de respuesta de los trámites:

Si bien se considera un logro el incremento en la respuesta a solicitudes de los ciudadanos, aún persisten dificultades para cumplir en oportunidad los tiempos establecidos para la respuesta de los trámites. Situación que se ha presentado en diferentes administraciones y que, aunque ha mejorado, no se ha solucionado completamente, siendo objeto de observaciones y hallazgos de los entes de control.

Por lo anterior, se requiere el análisis y la exploración de diferentes alternativas que permitan solucionar esta problemática, entre ellas se recomienda:

- Involucrar al ciudadano en la gestión catastral, para que sea parte importante en el mantenimiento de la base catastral:
 - a) Público: Entidades que demandan información actualizada para la administración de: Espacio Público, Infraestructura, Riego, Servicios Públicos y en general para la administración de inmuebles de su propiedad, apoyo a proyectos de titulación.
 - b) Privado: Agremiaciones que en el marco de sus proyectos de gestión requieren la participación de la UAEC.
 - c) Academia: Gestión de transferencia de conocimiento, en el marco de una mejora continua para la gestión catastral y administración de tierras.
 - d) Ciudadanos: Interactuar con la SUPAC, con el fin de llevar un mensaje claro a los ciudadanos de la prestación del servicio público catastral y la importancia de que desde ellos aporten para la actualización permanente del inventario catastral, dando aplicación a los métodos declarativo y colaborativo.
- Dar cumplimiento a la ejecución de un trámite catastral masivo con efectos registrales. Gran parte del territorio urbano de Bogotá es consolidado, por lo tanto, a partir de un insumo cartográfico actualizado (ortofoto), establecer una metodología para que en esa zona consolidada pueda la

UAECD generar de oficio y de manera masiva la cabida y linderos con efectos registrales, para lo cual se requiere:

- a) Insumo cartográfico (ortofoto) que cumpla los requisitos de la normatividad vigente.
 - b) Estudio cartográfico de la zona tomando como base la ortofoto, para identificar áreas coincidentes, ajustes de posicionamiento o áreas para tratamiento especial por su desactualización.
 - c) Vincular a las ORIP (Norte, Centro, Sur), para hacer la propuesta masiva, con miras a identificar si desde su competencia lo presentado por la UAECD es viable o se debe ajustar o definitivamente no lo aceptan.
 - d) Socializar propuesta de cabida y linderos a los propietarios para recibir retroalimentación.
 - e) Elaborar actos administrativos y remitirlos a la ORIP competente.
- Transmitir conocimiento para renovar el recurso humano que realiza la gestión catastral.
 - a) Con la participación de la academia y la experiencia de funcionarios de la UAECD, hacer reuniones con los estudiantes y egresados para fortalecer el conocimiento y lograr oferta de personal competente para las labores de la gestión catastral.
 - e) Con el personal de la UAECD próximo al retiro y que tiene amplia experiencia, hacer videos paso a paso de cada trámite que sirva para fortalecer el conocimiento en los nuevos funcionarios y dejar documentados casos especiales que ha manejado la entidad durante muchos años.
 - Empoderar a los líderes de los equipos para la toma de decisiones en la resolución de los trámites.
 - a) Capacitar a los líderes para ejercer su rol en donde se designen.
 - b) Generar espacios de intercambio de conocimiento técnico, para que puedan orientar de manera adecuada a su equipo y asuman responsabilidad en la toma de decisiones.
 - c) Estudiar la posibilidad de dar incentivos de bienestar para que asuman su rol.
 - Generar una línea de negocio orientada a la gestión predial fundamentado en el amplio conocimiento técnico institucional.
 - a) Brindar asesoría técnica a entidades públicas o privadas para saneamiento predial.
 - Mantener comunicación directa con el ente rector y la red de gestores catastrales con miras al cumplimiento de la política pública de Catastro Multipropósito, así como aportar desde la experiencia de Bogotá al fortalecimiento de la Gestión Catastral.
 - Fortalecer y consolidar la relación con la Región metropolitana para mejorar la hacienda pública, la prestación del servicio integral de catastro multipropósito, la cultura ciudadana, la movilidad, la convivencia y la gestión de los residuos sólidos, entre otras políticas públicas que desbordan el límite territorial del Distrito Capital.

Territorio

El mayor reto del país en materia catastral está en la necesidad de redefinir acciones y adoptar estrategias para el cumplimiento de las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida”, que contempla que la consolidación del Catastro Multipropósito con un enfoque regional. Es trascendental para la transformación y ordenamiento del territorio alrededor del agua y de la justicia ambiental; con lo cual, se busca consolidar la gobernanza a nivel territorial, mediante el cumplimiento de una ambiciosa meta para lograr

consolidar la reforma rural integral, mediante el Catastro Multipropósito pasando su implementación del 9,4% en 2022 a 70% en 2026.

Durante el desarrollo de las labores de la UAECD, como gestores u operadores catastrales fueron identificados una serie de obstáculos que requieren del apoyo nacional como:

- Ajuste y readecuación de la arquitectura institucional existente en el criterio del proceso de descentralización y fortalecimiento de las Entidades Territoriales.
- Fortalecer la interlocución transparente y propositiva entre entidades nacionales y territoriales, entre los gestores, operadores, representantes locales la ciudadanía y las comunidades.
- Reglamentar adecuadamente el proceso de transición hacia un Catastro Multipropósito integral, dinámico y sostenible.
- La falta de insumos adecuados y oportunos para iniciar el levantamiento predial y los procesos de actualización.
- Asegurar los recursos necesarios para realizar la gestión catastral, garantizando que la información se mantenga actualizada y el bajo nivel de apropiación del catastro multipropósito para usos más allá del fiscal en algunas de las entidades territoriales en donde se presentaron propuestas para la prestación del servicio.

La entidad ha venido impulsando de manera planificada el desempeño en estos dos escenarios, buscando con criterios de eficiencia y eficacia, su perfilamiento como una organización que asume el cumplimiento con el compromiso que le demanda la atención del Distrito Capital e igualmente el que requiere para el cumplimiento de los objetivos como gestor y operador catastral.

No obstante, se debe fortalecer la capacidad institucional en un marco amplio de competitividad y avanzar en una nueva fase del proceso de ajuste y fortalecimiento institucional de la Unidad, por tanto, es de vital importancia la creación del Grupo Interno de Trabajo o PMO por sus siglas en inglés (Project Management Office) con enfoque estratégico, encargado de fortalecer y mejorar la gestión de proyectos de Catastro Multipropósito Territorial para gestionar desde la lógica de proyectos desarrollados en las entidades territoriales fortaleciendo la planeación y el monitoreo permanente de la actividad catastral en la Unidad y en las sedes que se despliegan en los municipios.

Entre las funciones propuestas para la PMO, se destacan:

- Dirección y Gestión: Gestionar los recursos compartidos por todos los proyectos para lograr los mejores resultados en cada uno de ellos y Direccionamiento técnico y estratégico de los proyectos.
- Estandarización: Apoyar en el desarrollo de políticas, procedimientos, plantillas, mejores prácticas, metodologías y herramientas necesarias para homogeneizar los procesos de gestión de todos los proyectos de conformidad con el sistema de gestión de calidad de la Unidad.
- Seguimiento, control y reporte: Medir, evaluar y reportar el estado técnico y financiero de los proyectos de manera global e individual de cada proyecto, tanto en alcance, coste y plazo. Así como, monitorear el cumplimiento de los estándares y cronogramas.

Mediante el fortalecimiento de dicho grupo de trabajo, se podría contar con un equipo de profesionales especializados que se encarguen de realizar el seguimiento a las actividades contractuales pactadas y el control de calidad de los productos que se derivan de la prestación del servicio catastral ya sea como operador y/o gestor. Entre estos la cartografía, las bases catastrales y

las resoluciones generadas en el marco de actuación de la UAECD, en pro de fortalecer los procesos de verificación y cumplimiento de los estándares y normatividad requeridas para el desarrollo de los trámites en catastrales a ejecutar.

Como recomendaciones para la siguiente administración, es importante definir un modelo de gobernanza institucional moderna y eficiente para la implementación del catastro, que incentive el fortalecimiento de capacidades en la UAECD como entidad ejecutora de la Política Pública de Gestión Catastral Multipropósito.

Métodos participativos colaborativos para la prestación del servicio de catastro multipropósito

La entidad avanzó en el desarrollo de la Política de Participación Ciudadana a la luz de la normatividad vigente. Dentro de esta se establecieron los objetivos, principios, marco normativo, descripción y alcance, así como los roles y responsabilidades, que permitan mejorar la gestión catastral, orientada al ejercicio democrático en el que todos los ciudadanos tengan espacios de control y participación en aras de mejores resultados.

Teniendo presente que la participación de la ciudadanía es un elemento fundamental del catastro multipropósito, toda vez que a través de ella se logra el aporte de la comunidad en la estructuración de la información catastral, es necesario fortalecer el desarrollo de ejercicios que apliquen con precisión los métodos colaborativos y declarativos orientados a acopiar, evaluar, corroborar, contrastar, confirmar y validar la información provista por los ciudadanos sobre ocupación, tenencia, dimensiones y características de las construcciones existentes, la caracterización de usos y destinos, a través de documentación de soporte en materia de derechos o expectativas de derechos e información económica que pueda ser de utilidad al proceso catastral.

2.6 Articulación de la gestión pensional con las entidades del Distrito

Con el fin de cumplir los propósitos trazados durante la actual administración distrital, contenidos en el Acuerdo Distrital 761 de 2020 y asignados a FONCEP, se elaboró el diagnóstico y las hojas de ruta para la sustitución y subrogación progresiva de la administración, reconocimiento y pago de las obligaciones pensionales de las entidades del distrito que inicialmente se identificaron y aún cumplen esta gestión: 1. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP – EAAB ESP, 2. Secretaría de Educación Distrital – SED, 3. Universidad Distrital Francisco José de Caldas y 4. Grupo de Energía de Bogotá – GEB.

Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá

Surtidas las 5 fases para la articulación y después de la viabilidad jurídica, se suscribió un convenio interadministrativo en 2022 entre FONCEP y la EAAB, a partir del cual la entidad procedió a efectuar el pago de la nómina pensional desde el mes de agosto de 2022.

Antes de la entrada en operación del convenio con FONCEP, la EAAB incurría en gastos administrativos a través de la contratación para el servicio de giro y pago de las mesadas pensionales, así como para la atención de los pensionados; una vez puesto en marcha el convenio interadministrativo, FONCEP asumió sin ningún costo para la EAAB el pago de las mesadas

pensionales, utilizando sus recursos institucionales, administrativos, tecnológicos y operativos, generando una mayor eficiencia en la gestión distrital.

Este convenio tiene un plazo de 2 años contados a partir de la suscripción del acta de inicio que tiene fecha de agosto de 2022.

Secretaría Distrital de Educación

Para la vigencia 2021 se desarrolló la fase diagnóstica de la hoja de ruta para la articulación de la gestión pensional, la cual culminó en 2022 con concepto de viabilidad negativo, en razón a que por disposición de la Ley 1955 de 2019 la competencia es exclusiva de la entidad territorial sobre el trámite de las cesantías y pensiones de los docentes; situación que no permitió la subrogación de la función pensional.

Para lograr la articulación con la SED, será necesario que la administración Distrital de manera conjunta con el Gobierno Central (MHCP-MEN), determinen la pertinencia de impulsar un proyecto de modificación normativa que permita al FONCEP, esta gestión de subrogación; lo cual, de manera simultánea conllevaría la necesidad de realizar un análisis sobre la estructura y capacidad organizacional del FONCEP para poder asumir con éxito la función pensional de aproximadamente 25.000 pensionados nuevos, según el reporte de la SED con corte a diciembre de 2022.

Universidad Distrital Francisco José de Caldas

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 43 de Acuerdo Distrital 761 de 2020, el 11 de diciembre del 2020 se suscribió la hoja de ruta Pacto de Concurrencia entre la Secretaria Distrital de Hacienda, Universidad Distrital Francisco José de Caldas y FONCEP “Hoja de Ruta Pacto de Concurrencia Pensional Universidad Distrital Francisco José de Caldas”, en la cual se determinó que por función normativa, la participación del FONCEP en la definición de la hoja de ruta, es colaborativa y busca apoyar la suscripción del convenio interadministrativo de concurrencia, que estará sujeto a los parámetros que defina el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el Distrito Capital.

En este contexto, para poder avanzar en la suscripción de dicho convenio se requiere que la Universidad realice y presente para su aprobación, los cálculos actuariales, y el porcentaje de concurrencia para cada caso que estará a cargo de la Nación, Distrito Capital y la Universidad para el pago de las mesadas pensionales.

FONCEP ha venido brindando el apoyo a la Universidad Distrital, es así como durante el 2021 se realizó acompañamiento en las mesas de trabajo establecidas entre las entidades concurrentes, identificando información de los pensionados, mesadas legales y extralegales, pensiones convencionales, entre otros aspectos.

Teniendo en cuenta que durante la vigencia 2022 y lo corrido del 2023 no se ha obtenido información del avance por parte de la Universidad, a pesar de los requerimientos y solicitudes de avance que ha realizado FONCEP, se está programando concertar una reunión de alto nivel entre las dos entidades a efectos de determinar el estado de la gestión por parte de la Universidad al cierre de la presente vigencia.

Grupo de Energía de Bogotá

En 2022 se adelantó la fase de diagnóstico, y para la vigencia 2023 se complementó con la información aportada por el Grupo de Energía de Bogotá (GEB) en los componentes financieros, tecnológicos, recursos humanos, entre otros; necesarios para que FONCEP pueda concluir esta fase y continuar la de viabilidad jurídica en el término establecido para dar cumplimiento a las metas institucionales (octubre 2023).

No obstante, se identificó como obstáculo para asumir la gestión pensional en la presente vigencia, el encontrarse vigentes hasta el mes de diciembre del 2024 los contratos suscritos por el GEB con las Fiduciarias que hoy tienen a cargo la administración de su nómina de pensionados y portafolio de inversión de administración de sus activos.

En conclusión, se hace evidente la necesidad de garantizar la continuidad del proceso de articulación pensional con las entidades del distrito que aun realizan la gestión pensional, para lo cual se deberá determinar la ruta a seguir para superar los obstáculos anteriormente señalados; en consecuencia, se considera importante mantener vigente este proyecto en el nuevo plan de desarrollo distrital. Con lo cual, se garantizaría el cumplimiento de la eficiencia en la gestión administrativa, teniendo en cuenta de manera concomitante el fortalecimiento que debe darse a la estructura organizacional y tecnológica del FONCEP.

Política de Atención al Pensionado

Por otra parte, El 12 de julio de 2023 se aprobó mediante decreto distrital 305 la Política de Atención al Pensionado del FONCEP para el periodo 2023 – 2030, esta política busca promover el acceso de las pensionadas y pensionados de FONCEP a servicios de apoyo de calidad, en el ámbito social, económico, cultural y recreativo, generando bienestar físico y psicológico para esta población, dando cumplimiento a la meta establecida en el artículo 43 del Plan de Desarrollo Distrital.

En concordancia con esta política, en la página web de FONCEP se creó la sección Gózate Bogotá, un espacio para que los pensionados conozcan las actividades de entretenimiento, recreativas y deportivas; así como la agenda cultural y educativa que las entidades del Distrito realizan en la ciudad enfocadas al adulto mayor. En el primer semestre de 2023 se realizó la primera medición de satisfacción frente a las actividades que ofrece el Distrito para los adultos mayores obteniendo un 99% de satisfacción de 609 encuestados.

Retos y recomendaciones FONCEP

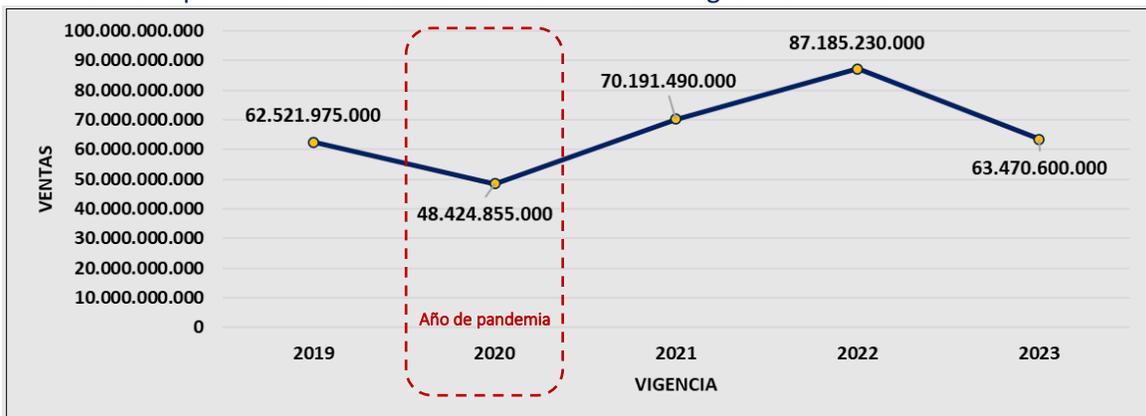
- Continuar con el proceso de articulación de la gestión pensional con las demás entidades del Distrito que aún tienen dentro de sus funciones el reconocimiento y pago de las obligaciones pensionales.
- Mantener el robustecimiento de la tecnología y la actualización de la plataforma tecnológica de la entidad.

- Ampliar los puntos de atención presencial para facilitar el acceso de los pensionados a los servicios de la entidad, dentro de la ejecución de las actividades que implementan la Política de Atención al Pensionado.
- Adelantar acciones que den continuidad a la implementación de la Política de Atención al Pensionado, en articulación con las demás entidades públicas en su deber de corresponsabilidad para velar por el bienestar de los pensionados.

2.7 Gestión de recursos para el sector salud producto de los juegos de suerte y azar (Lotería y otros)

Con el objetivo de lograr mayores transferencias a los sectores de salud e investigación, la Lotería de Bogotá ha fortalecido su gestión comercial con la finalidad de aumentar sus ventas constantemente. Lo anterior, se refleja en las ventas para el periodo 2021-2023, como se presenta a continuación:

Gráfico 34. Comportamiento de ventas de la Lotería de la Bogotá 2021-2023



Fuente: Subgerencia Comercial y de Operaciones, 2023.

Nota: Datos con corte a septiembre de 2023.

Como se puede observar, la entidad se recibió en la vigencia 2019 con ventas por un valor de 62.521 millones de pesos, y a partir de la vigencia 2021 ha presentado un crecimiento constante (no se compara con 2020 debido a la contingencia sanitaria de ese año), generando un crecimiento del 39,45% comparando con las ventas de 2022 con 2019 (teniendo en cuenta que se cuenta con información de 2023 hasta septiembre).

Producto de esta gestión en el incremento de las ventas de loterías, se resalta el importante logro de un crecimiento del 17% (2019 vs 2022) de las transferencias realizadas al sector salud.

Ventas y transferencias del juego de apuestas permanentes y chance

En relación con este juego, que es operado por un tercero a través de concesión se resalta también el crecimiento en las ventas, que generó un incremento de las transferencias al sector salud en un 3%.

A continuación, se presenta una tabla con los valores de las transferencias de los diferentes juegos competencia de la Lotería.

Tabla 16. Transferencias de recursos a los sectores de salud e investigación por año

| AÑO | CONCEPTO | | | | | | | | TOTAL |
|----------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|-----------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------|--------------|----------------|
| | RENTA DEL 12% | PROMOCIONALES | FORANEAS | 17% A GANADORES | 75% PREMIOS NO RECLAMADOS LOTERIA | 12% DERECHOS DE EXPLOTACIÓN APUESTAS | 75% PREMIOS NO RECLAMADOS APUESTAS | EXCEDENTES | |
| 2019 | 7.503 | 803 | 2.802 | 4.141 | 2.399 | 58.753 | 8.547 | 1.426 | 86.375 |
| 2020 | 5.811 | 256 | 2.170 | 1.951 | 658 | 41.817 | 5.026 | 0 | 57.690 |
| 2021 | 8.423 | 392 | 3.214 | 3.189 | 1.765 | 58.714 | 8.501 | 0 | 84.198 |
| 2022 | 10.462 | 552 | 4.052 | 4.393 | 1.785 | 62.422 | 6.828 | 730 | 91.224 |
| 2023 | 7.616 | 401 | 2.930 | 4.159 | 1.390 | 48.968 | 7.794 | 0 | 73.260 |
| TOTALES | 39.815 | 2.404 | 15.170 | 17.834 | 7.997 | 270.675 | 36.697 | 2.156 | 392.748 |

Fuente: Unidad Financiera y Contable – Unidad de Apuestas y Control de Juegos, 2023.

Nota: Datos con corte a septiembre de 2023.

Retos y recomendaciones LOTERÍA

A continuación, se relacionan los principales retos para la administración entrante a la Lotería de Bogotá:

- Aumentar la participación en el mercado de loterías, mediante estrategias comerciales innovadoras, aprovechando la recordación de la marca Lotería de Bogotá.
- Identificar y fortalecer nuevos canales de distribución, para no depender tanto del canal físico.
- Una vez inicie la operación del incentivo con cobro de premio inmediato se afrontará el reto de posicionar ese producto en el mercado de juegos de suerte y azar, así como registrar esta nueva marca, garantizando su sostenibilidad en el tiempo.
- Continuar posicionando a la Lotería de Bogotá en las primeras posiciones a nivel de Loterías del país.
- Gestionar el mejoramiento de la normatividad en juegos de suerte y azar, dado que la normativa vigente no permite crear nuevos juegos online, que posibilitarían a la Lotería de Bogotá ser más competitiva en el mercado.

A continuación, se relacionan las principales recomendaciones para la administración entrante a la Lotería de Bogotá:

- Migrar a un nuevo core del negocio con el fin de mantener la relevancia y la competitividad de la entidad en el mercado de las loterías y juegos de suerte y azar, teniendo en cuenta las nuevas dinámicas de este mercado y las oportunidades de generar recursos adicionales para los sectores de la salud e investigación.
- Revisar la Convención Colectiva de Trabajo suscrita con el Sindicato de Trabajadores Oficiales y Empleados Públicos de la Lotería de Bogotá “SINTRALOT”, con miras a determinar la viabilidad financiera de su continuidad en el tiempo, para proceder con la segunda fase del rediseño organizacional.
- Continuar con los aportes para los colocadores de lotería beneficiarios del programa BEPS en modalidad de ahorro individual, considerando el aumento de estos beneficiarios a futuro.
- Actualizar la Política de Control de Juego Ilegal, y gestionar cambios normativos, para no tener un enfoque únicamente preventivo, sino también facultades de policivas y sancionatorias, o

generar mayor articulación con otras entidades para estas actividades, teniendo en cuenta los resultados del estudio de investigación cuantitativo y cualitativo que permita estimar y caracterizar el mercado ilegal de juegos de azar que afecta la comercialización del juego de apuestas permanentes o chance, en la ciudad de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca, contratado por la Lotería de Bogotá en la vigencia 2023.

- Continuar con la implementación de la estrategia comercial del nuevo plan de premios que lanzará la Lotería de Bogotá para el mes de diciembre de 2023.