



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
HACIENDA

CIRCULAR No 002/ 03

PARA: SECRETARIOS DE DESPACHO, DIRECTORES Y GERENTES DE LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS Y EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES, SOCIEDADES LIMITADAS O POR ACCIONES PÚBLICAS Y EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO; RECTOR ENTE AUTÓNOMO UNIVERSITARIO, VEEDOR, CONTRALOR, PERSONERO Y ALCALDES LOCALES

DE: HÉCTOR ZAMBRANO RODRÍGUEZ
Director Distrital de Presupuesto

FECHA: Marzo 31 de 2003

ASUNTO: LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PRESUPUESTAL VIGENCIA FISCAL 2004

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto 714 de 1996, adjunto el documento que contempla los Lineamientos de Política Presupuestal para la vigencia 2004, que fueron estudiados y analizados por el Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal – CONFIS, en la reunión No 5 de marzo 26 de 2003 e impartidos por el Alcalde Mayor de Bogotá.

Como complemento y desarrollo de estos Lineamientos de Política Presupuestal, la Secretaría de Hacienda – Dirección Distrital de Presupuesto enviará en los próximos días a las entidades, de acuerdo a su naturaleza, aspectos puntuales como el calendario de programación presupuestal; las variables macroeconómicas y demás instructivos que se produzcan en desarrollo de este proceso presupuestal.

Elaboró: Piedad Muñoz Rojas





ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PRESUPUESTAL PARA LA VIGENCIA 2004

1. INTRODUCCIÓN

La Administración Distrital ha orientado sus esfuerzos a dirigir de una manera responsable y transparente las finanzas de la ciudad, lográndose unas finanzas sanas y sostenibles. En este último año de Gobierno es muy importante que los logros obtenidos en este período en materia fiscal y financiera se consoliden y sean ejemplo para futuras administraciones.

Por esta razón y teniendo como marco de referencia las políticas generales definidas en el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas 'BOGOTÁ PARA VIVIR todos del mismo lado', la política presupuestal para el 2004 se concentrará en la sostenibilidad de las finanzas distritales mediante la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos permanentes, la asignación estratégica de los recursos de acuerdo con las prioridades del Plan de Desarrollo y los resultados alcanzados, y la optimización de los recursos humanos, físicos y tecnológicos disponibles en la Administración Distrital, mediante la aplicación de mecanismos para fortalecer los ingresos y priorizar los gastos.

En los últimos dos años el Distrito ha mantenido una política fiscal y financiera responsable. A pesar de la recesión económica que ha afrontado el país, Bogotá D.C. ha realizado cuantiosas inversiones sin comprometer la solidez de su situación financiera. Estos resultados se reflejan en la calificación de AAA otorgada al Distrito Capital por la firma Duff & Phelps de Colombia S.A. el 25 de noviembre de 2002, para todas las emisiones de deuda pública interna del Distrito Capital, así como para el Programa de Emisión y Colocación de Bonos de Bogotá D.C. que se desarrollará en el 2003. Desde que el Distrito viene siendo calificado, es la primera vez que recibe calificación de AAA. El logro de estas calificaciones refleja la buena gestión fiscal de la administración y mantiene al Distrito como una de las entidades territoriales de mejor desempeño fiscal en el país.

Para mantener la solidez de las finanzas, la administración ha orientado sus políticas económicas al fortalecimiento y sostenibilidad de los ingresos corrientes, la racionalización de gastos corrientes, un manejo adecuado de la deuda que permita mantener en un nivel razonable los indicadores de endeudamiento, la priorización de la inversión, un manejo prudente de caja y la modernización institucional.

Lograr una situación fiscal sostenible en el mediano plazo, requiere no sólo tomar decisiones de gasto responsables y la implementación de estrategias de obtención de nuevos y mayores ingresos. También se requieren transformaciones institucionales que den como resultado una estructura de reglas de juego en la que se deben disciplinar las opciones dentro de una restricción realista de recursos en el mediano plazo.





ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Dentro de las políticas de manejo de las finanzas distritales, se está empezando a implementar el Marco de Gasto de Mediano Plazo MGMP, como herramienta técnica de planeación y como fundamento para la elaboración del presupuesto de cada vigencia. La limitación de recursos exige mayor planeación y predictibilidad en la asignación de los recursos, ya que esto ayuda a construir confianza en las políticas y los productos que se entregan a los ciudadanos. Por lo tanto, es necesario un cambio cultural y metodológico en la manera de llevar a cabo el proceso de presupuestación. El MGMP es un instrumento técnico de planeación para un horizonte de mediano y largo plazo en el proceso de presupuestación y toma de decisiones el cual implica disponer de proyecciones confiables de las condiciones macroeconómicas, de los ingresos y de los gastos futuros y del impacto sobre los presupuestos futuros de los cambios de política.

El presupuesto para el año 2004 deberá mantener todos los esfuerzos para hacer de Bogotá una ciudad incluyente, justa, competitiva y que brinde una alta calidad de vida a sus habitantes. Por otra parte, debe reflejar algunos criterios con los que se pretende hacer más eficiente, íntegro, responsable y transparente el manejo de las finanzas distritales, lo cual ha sido el principio base de esta Administración.

Dentro de este marco de acción, la presupuestación y la gestión financiera de las entidades mantendrán los principios fundamentales de transparencia y responsabilidad.

Principio de Transparencia. Este principio hace referencia a que quienes toman las decisiones de política cuenten con la información relevante para ello. Para tal fin es fundamental la información que ofrece el Presupuesto Inteligente, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el análisis de los resultados del seguimiento a la inversión y evaluación del Plan de Desarrollo Distrital.

En este sentido, esta información permitirá que en desarrollo del principio de transparencia las entidades informen, entre otros temas, todo lo relacionado con el pasivo pensional y las reservas presupuestales.

Principio de Responsabilidad. La responsabilidad no es solo de las agencias ejecutoras, sino también del ente responsable de las finanzas y del ente distrital de planeación, lo cual implica proyecciones realistas de mediano plazo que generen confianza y un mayor nivel de predicción en el flujo de recursos.

En este sentido, se deberán elaborar presupuestos realistas, presupuestar todos los gastos de mantenimiento, estimar todos los gastos contingentes y definir mecanismos técnicos claros en la cuantificación de lo que se debe apropiar por este concepto en cada vigencia fiscal de acuerdo con su exigibilidad y probabilidad de ocurrencia. Asegurar que al momento de aprobación y/o programación de un proyecto de inversión, se realice una estimación cuidadosa de las necesidades de recursos corrientes y se establezcan el cronograma correspondiente y sus fuentes de financiamiento, y que esta información forme parte



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

integral del proceso y documentación presupuestal. Así mismo, realizar un mayor control en la ejecución para evitar grandes montos de reservas presupuestales (de manera que apropiaciones no ejecutadas no sean automáticamente extendidas al año siguiente).

De otra parte, no se pueden pasar por alto las disposiciones del Código Disciplinario Único definidas en la Ley 734 de 2002, que contemplan tanto derechos y deberes de los servidores públicos, como prohibiciones y sanciones cuando se cometan faltas disciplinarias. En el tema presupuestal, dicho Código establece faltas gravísimas que ameritan una sanción tales como no incluir las apropiaciones para atender las obligaciones adquiridas; utilizar indebidamente las rentas de destinación específica; asumir compromisos sin apropiación o en exceso del saldo disponible y del PAC autorizado y no efectuar oportunamente los pagos por cesantías, aportes y seguridad social, entre otras. En consecuencia, las entidades deben velar por el cumplimiento de las normas presupuestales y legales.

2.- INSTRUMENTOS DE PRESUPUESTACIÓN: EL PRESUPUESTO INTELIGENTE

El Presupuesto Inteligente complementa la información tradicional de Funcionamiento e Inversión y la integra alrededor de los bienes y servicios que proveen las entidades, eliminando la separación de estos tipos de gasto. En él se establecen prioridades, se asignan recursos a los bienes y servicios entregados, se asumen compromisos y se realizan evaluaciones sistemáticas, no sólo de los resultados alcanzados, sino también de los recursos que dichos resultados comprometieron.

El Presupuesto Inteligente (PI) es más que un sistema de clasificación de los recursos presupuestales; es un sistema que integra la planeación, la presupuestación, la ejecución y la evaluación en términos de un **lenguaje común: los resultados**. De esta manera, es posible:

- Comprometer a los gerentes públicos con los ciudadanos a la entrega de bienes y servicios y a contribuir en el logro de unos beneficios (efectos - impactos) sociales. Se privilegia así el valor agregado que cada entidad le entrega al Distrito, incluyendo la contribución de sus funcionarios.
- Retroalimentar la toma de decisiones con los resultados de la gestión, tanto en el proceso de asignación del presupuesto como al interior de las entidades.
- Facilitar el control político y ciudadano.

El PI ha sido reconocido por esta administración como una herramienta útil para hacer más transparente la gestión pública:





ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

- Quedó definido como proyecto prioritario en el Plan de Desarrollo.
- Se constituyó como uno de los sistemas que brindará información para el seguimiento del Plan de Desarrollo. Además, en las disposiciones generales del Presupuesto Anual del 2003, artículo 48¹, quedó consignado: “El Alcalde Mayor del Distrito Capital, a través del Secretario de Hacienda, presentará trimestralmente al Concejo un informe de ejecución del presupuesto por resultados, precisando el valor de los productos y servicios que con cargo a los recursos desarrolle la Administración”.
- Las entidades se han familiarizado con la unidad “producto” para referirse a sus ejecutorias y lo han integrado a sus herramientas de planeación.
- Se avanzó en la implementación del Presupuesto Inteligente (PI), lográndose la apropiación por parte de las entidades del concepto de “bienes y servicios que entregan a los ciudadanos”, lo cual es un aspecto fundamental dentro de la orientación a resultados de la administración. Así mismo, a partir de la información de resultados que brinda ahora el Sistema Presupuestal del Distrito, se ha dado inicio al proceso de rendición de cuentas al Concejo sobre la ejecución del Presupuesto por Productos. En efecto, la discusión del Presupuesto del 2003 por parte del Concejo se centró, **por primera vez en su historia**, en los productos y resultados obtenidos en los últimos dos años y los propuestos para el 2003 por parte de las entidades distritales.
- Otro de los avances del proyecto consiste en la puesta en marcha del Sistema de Costeo, que permitirá asignar con mayor precisión los recursos presupuestales entre los productos incluidos por las entidades en su PI, e identificar el gasto y el costo asociado a cada producto. El Sistema de Costeo es un instrumento que apoya la toma de decisiones y que orienta a los gerentes públicos hacia una mejor administración de los costos de producción y/o provisión de servicios. Además, sirve para evaluar la eficiencia, eficacia y racionalización de costos en el uso de los recursos públicos y permite fijar costos de referencia frente a los procesos de producción de bienes intermedios y finales. Igualmente con este Sistema **se promoverá una “cultura de costos”** al interior del gobierno, permitirá apoyar la transformación institucional que requiere una gestión pública orientada a resultados e igualmente, contribuirá al mejoramiento del proceso de priorización y coherencia entre las políticas de la Administración, la asignación de recursos y los resultados alcanzados.

Para hacer del PI una herramienta útil para la toma de decisiones de política, debemos complementarlo con información de ingresos y gastos globales de mediano plazo (Marco de Gasto de Mediano Plazo -MGMP), con herramientas de costeo también de mediano plazo y con sistemas continuos de seguimiento y evaluación.

¹ Decreto 540 de 2002 “Por el cual se liquida el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones del Distrito Capital para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año 2003 y se dictan otras disposiciones”.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

El proceso presupuestal del 2004 involucrará tres componentes del Marco de Gasto de Mediano Plazo:

- Un marco de recursos de arriba hacia abajo, que incluye una definición de los objetivos de la política fiscal Distrital para los próximos 4 años y unas proyecciones de ingresos elaboradas a partir de la información que ofrece el Modelo de Proyección y Consistencia Macroeconómica.
- Una estimación de abajo hacia arriba de los costos corrientes y futuros de políticas nuevas y en curso, basada en una revisión de las políticas y actividades sectoriales y de los resultados alcanzados.
- Un proceso en el cual se concilian la disponibilidad de recursos y la demanda de gasto. Aquí, son las políticas (programas) las que compiten por financiación, garantizando que la toma de decisiones de política se base en información de costos, eficiencia en el gasto, resultados y efectos en el mediano plazo, haciendo de ella un proceso más legítimo.

Hacer del presupuesto una herramienta para la toma de decisiones es un proceso que se ha iniciado y se deberá fortalecer; sólo en la medida en que el presupuesto ofrezca información en forma sistemática sobre los resultados alcanzados y el impacto fiscal de las decisiones de gasto, se estará avanzando hacia un “Sistema de Presupuestación Inteligente y Responsable”.

3.- OBJETIVOS Y CRITERIOS PARA LA PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO

3.1.- Objetivos para el Fortalecimiento de los Ingresos

Bogotá, a diferencia de la mayoría de municipios del país y de la Nación, tiene una situación fiscal sana. Sin embargo, debe continuar fortaleciendo sus ingresos permanentes para financiar las inversiones y hacerlas sostenibles en el mediano y largo plazo. En este sentido, la gestión de las entidades hacia el fortalecimiento de los ingresos deberá adelantarse con los siguientes objetivos.

3.1.1 Fortalecimiento de ingresos

- Optimizar el desarrollo de los mecanismos que faciliten el cumplimiento de las obligaciones tributarias, tales como el pago de impuestos por vía electrónica o la presentación de declaraciones por Internet.





ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

- Intensificar las gestiones para obtener recursos de donaciones internacionales para financiar la dotación de entidades y algunas de las inversiones.
- Fortalecer la gestión ante la Nación en lo relacionado con los recursos provenientes de transferencias a Educación, del Fondo Nacional de Regalías entre otros, para el 2003 y para la vigencia fiscal 2004.
- Por su parte las Empresas Sociales del Estado deberán fortalecer estrategias de mercadeo que les permitan vender su portafolio de servicios.

3.1.2. Recuperación de cartera

Se deberán adoptar estrategias eficientes para el proceso y gestión de cobro de cartera morosa, en donde se efectúen depuración de saldos, actualización y fortalecimiento de las bases de datos, cobro persuasivo, entre otras actividades, que faciliten su recuperación y permitan proyectar ingresos de manera real por este concepto.

3.1.2 Buscar fuentes adicionales de ingresos

- Buscar fuentes adicionales de ingresos que permitan mantener los niveles de inversión que requiere la ciudad. Los Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales, las Sociedades por acciones y las Empresas Sociales del Estado, deben hacer esfuerzos para su autosostenibilidad, mediante la generación de mayores recursos propios, que les permitan financiar sus gastos y destinar un margen a la inversión.
- Rediseñar los contratos de concesión, cuando ello sea posible, para generar recursos adicionales al Distrito o ahorrarle más recursos.

3.2.- Criterios para la programación de los Ingresos

3.2.1. Supuestos Macroeconómicos

Para la vigencia 2004 se presentarán las proyecciones de las principales variables de la economía como son tasa de crecimiento del PIB de Bogotá, inflación, tasa de cambio nominal fin de período y DTF.

La proyección del PIB de Bogotá se hará con base en el sistema de indicadores sectoriales que tiene la Secretaría de Hacienda. El conjunto de indicadores es un sistema de crecimientos sectoriales que se aplica al valor de la actividad correspondiente en el año inmediatamente anterior. La estimación de los crecimientos corresponderá en algunos





ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

casos al crecimiento histórico por sector y en otros a las señales de comportamiento sectorial que la política económica nacional indique, tales como anuncios de fortalecimiento nacional en determinadas actividades económicas.

De igual manera, se realizarán ejercicios de consistencia entre los gastos públicos distritales tanto de funcionamiento como de inversión y su influencia en el PIB, a través de los agregados de consumo público distrital e inversión pública distrital.

En cuanto a la tasa de inflación, la devaluación nominal fin de período y la DTF se calcularán teniendo en cuenta las metas del Gobierno Nacional, expresadas a través del Departamento Nacional de Planeación y las proyecciones realizadas por centros de investigación económica como Fedesarrollo, instituciones financieras y en general las realizadas por analistas especializados en el tema. La proyección de la tasa de cambio nominal se determinará con la devaluación nominal esperada para el año 2004. Estas variables se estimarán teniendo en cuenta el promedio de las proyecciones de analistas anteriormente mencionados.

3.2.2. Ingresos Corrientes

La estimación del recaudo de los diferentes impuestos se realizará de acuerdo con dos metodologías. La primera es la estimación a través de las bases gravables de los diferentes impuestos y su relación con el comportamiento de la actividad económica a la que están asociados. La segunda se refiere a la estimación a través de modelación econométrica, que para los impuestos de ICA, Delineación Urbana y Consumo de Cerveza se utiliza la metodología de Mínimos Cuadrados Ordinarios, en la que uno de sus principales determinantes es la tasa de crecimiento del PIB de Bogotá. En otros casos, los mejores modelos de proyección corresponden a series de tiempo que involucran como variables explicativas del recaudo, la misma variable a explicar con rezagos en el tiempo.

Para cada impuesto se evaluarán los resultados de las dos metodologías y se determinará, de acuerdo con los elementos cualitativos relacionados con cada impuesto y con los hechos que en el corto plazo afectan su recaudo, cuál será la mejor alternativa de proyección para el año 2004.

También se tendrán en cuenta los recursos adicionales que se obtendrían por efecto de la gestión de control a la evasión.

3.3.- Objetivos de Priorización de Gastos y Presupuestación de todas las Obligaciones

En la Programación del Presupuesto de Gastos para la vigencia 2004, se deberá enfatizar en la **priorización** de las inversiones que apuntan a la entrega o al mantenimiento de la infraestructura para la provisión de bienes y servicios catalogados como inflexibles, bien



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**

sea por mandato legal, porque son de obligatoria destinación, o de orden económico, porque son constantes, recurrentes e indispensables en el tiempo para mantener y conservar debidamente el gasto público social.

Es de particular interés del Gobierno Distrital estimar las repercusiones financieras de los proyectos sobre los presupuestos futuros y proveer recursos para financiarlos. Por lo tanto, las acciones estarán encaminadas hacia los siguientes propósitos:

- Asignar los recursos de acuerdo con las prioridades del Plan de Desarrollo y orientarlos al cumplimiento de las metas establecidas en el mismo.
- Identificar y estimar los gastos recurrentes, como aquellos que tienen la característica de su permanencia en el tiempo y que son indispensables para operar y mantener tanto las diversas obras de infraestructura como las inversiones sociales del Distrito². El principio que se regirá en este presupuesto con respecto a los gastos recurrentes es el de asignar prioritariamente los recursos al cubrimiento de todas las necesidades de operación y mantenimiento de los proyectos existentes y sólo en caso de quedar remanentes, éstos se destinarán a nuevas inversiones.
- Proyectar los gastos corrientes teniendo como límite lo exigido por la Ley de Saneamiento Fiscal.
- Las políticas de austeridad y eficiencia en el gasto señaladas en la Directiva 01 de 2001, de la Alcaldía Mayor siguen vigentes; sin embargo el Gobierno Distrital continuará en su empeño, de mantener y fortalecer la cultura del ahorro en gastos corrientes.

Para el efecto diseñará unas políticas y estrategias que fortalecerán la cultura de la austeridad, mejorarán el control en los gastos y la estandarización del trabajo, buscando con ello fortalecer la gestión pública orientada a resultados en condiciones razonables de costos.

- Ajustar los gastos de inversión, con el objeto de lograr mayor efectividad en la generación de bienes y servicios que satisfagan las expectativas y necesidades de la ciudadanía. Esta puede lograrse si se da especial énfasis al Principio de la Especialización, según el cual los gastos inherentes a cada proyecto y sus actividades deben estar directamente relacionados con el objeto y metas programadas.

² Los gastos recurrentes corresponden a aquellos que se generan regularmente, año tras año y son los asociados con las inversiones ya realizadas. En el caso de la inversión física, debe entenderse por gastos recurrentes aquellos dirigidos hacia el mantenimiento, operación y rehabilitación, los cuales son en gran medida proporcionales a la antigüedad de la inversión. Así mismo, también constituyen gastos recurrentes los derivados de la inversión en capital humano, ya que genera gastos corrientes o permanentes que deben ser asumidos en las vicencias siguientes; por ejemplo, los gastos en las nóminas en educación, salud y bienestar social.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Por otra parte, la adopción de un Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) como herramienta técnica de planeación, constituye un esfuerzo orientado a incorporar un horizonte más amplio en el proceso de toma de decisiones y es una base fundamental para la elaboración del presupuesto de cada vigencia. La realización de planes y programas públicos debe insertarse en **un marco de presupuestación plurianual**, con el objeto de identificar las restricciones que se enfrentarán en el futuro, lo cual implica el análisis de las implicaciones futuras de nuevas inversiones. En este sentido es importante, mediante esta herramienta de planeación estimar lo que se puede hacer en el mediano plazo y el costo de mantener las políticas actuales con la disponibilidad actual de recursos.

Con el MGMP se pretende: (i) en términos de disciplina fiscal, presentar la situación fiscal agregada de mediano plazo y apoyar la elaboración de una política fiscal donde la restricción de ingresos es un referente para las políticas económicas y sociales; (ii) en términos de asignación estratégica de recursos, disciplinar la toma de decisiones actuales y resaltar la necesidad de actuar ahora y en el futuro mostrando los costos futuros de mantener las políticas existentes y los compromisos adquiridos y los costos futuros asociados a nuevas inversiones; (iii) en términos de asignación estratégica, comprometer a la Administración con las prioridades a través de asignaciones indicativas de mediano plazo y reasignar el gasto de acuerdo a prioridades y, (iv) en términos de eficiencia técnica, mejorar la predictibilidad de la financiación y de las políticas, para apoyar la planeación estratégica y el desempeño operacional al nivel sectorial y de la entidades.

3.4.- Criterios para la programación de los Gastos

Las entidades no deberán presupuestar apropiaciones en gasto corriente que posteriormente se constituyan en reservas presupuestales, salvo aquellos gastos que por su naturaleza y temporalidad sea necesario reservar para respaldar obligaciones en los primeros meses de la siguiente vigencia; en consecuencia, la presupuestación reflejará la capacidad real de ejecución. Deberán adoptar las medidas y mecanismos pertinentes para proteger y cuidar los activos distritales, que se traducirán en ahorros en mantenimiento, reparaciones y seguros. En este sentido, será responsabilidad de los representantes legales adoptar las medidas correspondientes para el debido cumplimiento de las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal.

Es fundamental que la ciudad desarrolle un esquema de presupuestación tendiente a garantizar los gastos requeridos en rehabilitación, mantenimiento y operación de las inversiones públicas en el Distrito Capital. Por tal motivo debe priorizarse la asignación de recursos hacia tal propósito e igualmente buscar la financiación permanente de dichas inversiones.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

3.4.1.- Gastos de Funcionamiento

Los gastos de funcionamiento deberán calcularse real y objetivamente con base en los gastos mínimos esenciales para la operación de la entidad.

- **Servicios Personales:** En la Administración Central el incremento salarial será fijado por el Alcalde Mayor, conforme a los límites máximos que fije el Gobierno Nacional y en especial considerando lo establecido en la Ley 4ª de 1992. El incremento salarial aplicable a las entidades descentralizadas será adoptado por sus juntas directivas y tendrá como límite máximo el aprobado para la Administración Central; al respecto, es importante que las entidades del nivel descentralizado sigan la directriz impartida en estos lineamientos. Para el caso de las convenciones colectivas que beneficien a los trabajadores oficiales distritales, las negociaciones se realizarán bajo las directrices que determine el CONFIS Distrital, cuando la convención actual no esté vigente para el 2004.

Así mismo, se deberá tener en cuenta que el Gobierno Nacional ha incluido en la Ley 796 de 2003 – Proyecto de Referendo una medida transitoria que limita el aumento de los salarios del sector público superiores a dos salarios mínimos mensuales legales vigentes para los años 2003 y 2004. En este sentido, y en tanto se decide lo relacionado con el Referendo se tendrán en cuenta las recomendaciones expedidas por el CONFIS Distrital mediante la Circular No. 001 de 2003 de la Secretaría de Hacienda en la cual se establece que el incremento salarial se efectuará solamente para salarios inferiores a dos SMMLV, incremento que deberá estar acorde con las directrices que el Gobierno Nacional determine para los servidores públicos territoriales.

Cesantías: según lo establecido en la Ley 244 de 1995, las entidades deberán calcular y proyectar el pago de cesantías de los servidores públicos dentro de los términos previstos. Para tal efecto, se deberán poner en práctica estrategias que permitan provisionar las cesantías y en tal sentido, tener clara la presupuestación de las mismas tanto en el presupuesto del 2004 como en presupuestos futuros.

Pensiones: La Ley 549 de 1999 prevé que las entidades territoriales deben cubrir el valor de los pasivos pensionales. En este sentido, las entidades deberán realizar los estudios actuariales para determinar el monto del pasivo y proyectar la financiación del mismo. El Presupuesto deberá incluir información sobre los cálculos actuariales recientes de pensiones y cesantías de todas las entidades, y sobre las reservas para cumplir con esas obligaciones. Así mismo, se provisionarán más recursos para fundear el Fondo de Pensiones de Bogotá, lo cual reflejará un manejo más responsable de las finanzas.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Por lo anterior, se deberán poner en práctica estrategias que permitan provisionar estos pasivos y en tal sentido, tener clara la presupuestación de los mismos tanto en el presupuesto del 2004 como en presupuestos futuros.

- **Gastos Generales:** Para el cálculo de los Gastos Generales, se utilizará una metodología que permita un mayor control de los inventarios y una verdadera racionalización. Una programación más exacta de las cantidades a utilizar y una mejor estimación de los precios promedio esperados permiten una asignación más ajustada a la capacidad y necesidades de cada entidad.

En cuanto a los servicios públicos, se continuarán y optimizarán los programas orientados a controlar el consumo y racionalizar el gasto. Para cubrir el servicio de transporte, mensajería, aseo, vigilancia, inventarios y en general todos los gastos generales, es recomendable comparar su costo frente a soluciones de “outsourcing” o similares, buscando la solución más económica y conveniente para la entidad. Además, un elemento fundamental de la eficiencia es programar y proyectar los gastos plurianualmente, con lo cual se obtienen ahorros importantes en la gestión institucional. En este sentido, las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito que por su naturaleza requieran del esquema de vigencias futuras para asegurar los gastos anteriormente mencionados y que además implique ahorro, podrán efectuar los trámites a que haya lugar.

Mantenimiento: se deberá proyectar el 100% de los gastos anuales de mantenimiento rutinario necesarios para evitar el deterioro de la infraestructura. Igualmente se calcularán, total o parcialmente, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, los gastos para rehabilitar en el mediano plazo la infraestructura existente, es decir, para ponerla en condiciones de utilización y operación. Se deberá presentar una proyección de los gastos anuales de operación y mantenimiento cuando se trate de inversiones nuevas.

Así mismo, aspectos como los seguros y el reforzamiento estructural de los bienes inmuebles del Distrito (particularmente los edificios considerados como indispensables por la Ley) deberán recibir especial atención, teniendo en cuenta los plazos establecidos legalmente. Al respecto, las entidades deberán tener identificado lo que se ha hecho, lo que se está haciendo y lo que se debe hacer con el fin de priorizar y programar estos gastos de una manera más exacta y acorde con las necesidades en cada vigencia fiscal.

3.4.2.- Endeudamiento y Pasivos Contingentes

La estrategia de endeudamiento del Distrito Capital estará orientada a diversificar las fuentes de financiación y a la utilización de instrumentos que permitan la consecución





ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

de recursos manteniendo un equilibrio entre el costo, el plazo y el riesgo que garanticen la sostenibilidad de la deuda a corto, mediano y largo plazo y fortalezcan la calidad de crédito del Distrito. En la medida en que se fortalezcan los ingresos y se ajusten los gastos del Distrito y generen un mayor ahorro, la Administración acudirá al uso de estos mecanismos preservando la capacidad de pago del Distrito

En este sentido, los recursos del crédito se solicitarán en el marco del principio de la transparencia, para inversiones productivas y estratégicas para la ciudad, dentro de una política de disciplina de gasto. Por otra parte, las inversiones con recursos provenientes de créditos con la banca multilateral requieren de una ejecución responsable, ágil y oportuna por parte de las entidades. Esto se enmarca en el principio de responsabilidad, lo cual implica proyecciones realistas de los flujos de recursos necesarios para la inversión.

Contingencias: de conformidad con la Ley 448 de 1998 y el Decreto 423 de 2001 que reglamenta esta última, se deberán incluir en el servicio de la deuda las apropiaciones necesarias para atender el pago de las obligaciones contingentes pactadas contractualmente a cargo de cada entidad. Así mismo, las entidades distritales deberán identificar los posibles riesgos a cargo de la Administración Distrital y valorar aquellas contingencias asociadas a los mismos, que no están todavía calculadas.

3.4.3.- Gastos de Inversión

Como colectividad, Bogotá debe aprovechar los beneficios que la inversión pública ha generado en la ciudad durante los últimos años, los cuales han contribuido a que el Distrito Capital sea cada vez más competitivo y productivo, dado el desarrollo de su infraestructura y la ejecución de estrategias concretas orientadas al mejoramiento de las condiciones económicas y sociales con la participación activa de los bogotanos. Reconocer la magnitud de tales beneficios, es útil para comprender el por qué es relevante incrementar los ingresos permanentes de la ciudad, dado el impacto económico y social favorable que dicha inversión tiene sobre la población. En este sentido, la Administración Distrital puede asumir mayores compromisos en los que el ciudadano pueda reconocer fácilmente los beneficios que genera el pago de sus impuestos.

Con base en los resultados alcanzados durante los últimos dos años, se considera de vital importancia para el Distrito Capital, garantizar la continuidad de las siguientes acciones, no sólo por el carácter estratégico que las mismas representan para el impulso y ejecución de políticas de desarrollo económico y social de la ciudad-región, sino porque las mismas cuentan con una base sólida que es el resultado del esfuerzo conjunto entre la Administración Distrital y los Bogotanos durante la última década.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Es importante tener en cuenta que la continuidad de acciones estratégicas requerida por la ciudad hace referencia no sólo a erogaciones necesarias para la atención de gastos recurrentes mínimos esenciales orientados al cumplimiento de la misión institucional y a garantizar coberturas, operación y mantenimiento de bienes e infraestructura, sino a mejorar y optimizar cada vez más la forma como se han venido adelantando dichas acciones en forma exitosa.

3.4.3.1 Cultura Ciudadana

Durante los últimos años, la Administración Distrital ha venido impulsando y consolidando importantes procesos de convivencia y seguridad ciudadana, los cuales han permitido demostrar que, a pesar de las complejas fuerzas sociales y económicas que inciden en nuestra sociedad, es posible concebir a Bogotá como un espacio en el cual se puede construir ciudad a partir de la participación activa de sus ciudadanos, de la autorregulación individual y social y del desarrollo de actividades asociadas a la apropiación y disfrute colectivo de la ciudad, todas ellas orientadas a la generación de sentimientos y actitudes de convivencia y solidaridad.

Bogotá ha sido ejemplo para el país y, dado el “efecto demostración” que genera tanto en el ámbito nacional como internacional, es fundamental que la administración garantice el desarrollo y continuidad de procesos orientados a lograr que Bogotá se consolide como zona de no violencia y ejemplo de corresponsabilidad entre las autoridades y los ciudadanos, a partir de:

(i) Fortalecimiento de los programas de seguridad ciudadana relacionados con la solución pacífica de conflictos y mejorar la confianza de la ciudadanía en la policía; (ii) acciones asociadas a la comprensión y apropiación de las normas de convivencia, en especial las relacionadas con normas de policía, derecho internacional humanitario, espacio público, medio ambiente, cultura tributaria y participación ciudadana; (iii) promoción de actividades de autorregulación, mutua regulación y solidaridad entre los ciudadanos; (iv) sostenibilidad del sistema distrital de parques y fortalecimiento de actividades culturales, deportivas y de disfrute de la ciudad; (v) consolidación de espacios de participación como el sistema distrital de cultura, sistema distrital de juventud y consejos de planeación local; (vi) fortalecimiento del sistema unificado de información sobre violencia y delincuencia y sistema de información de la ciudad.

3.4.3.2 Productividad

Uno de los más desafiantes retos que ha asumido la ciudad en los últimos años tiene que ver con la productividad; cada ciudadano tiene el derecho y el deber de construir una ruta hacia la productividad personal y colectiva; sólo eso le dará sostenibilidad a la ciudad y al crecimiento permanente de la calidad de vida facilitando desarrollar la agenda de construcción de una sociedad más equitativa. En el marco de la productividad la actual





**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**

administración ha desarrollado una serie de acciones e iniciado algunos procesos cuya continuidad es importante garantizar:

- (i) Estrechar la relación con el sector productivo de la ciudad-región fortaleciendo el sentido de la corresponsabilidad con el fin de: Continuar generando las condiciones de ciudad que permitan al sector privado generar nuevas oportunidades de trabajo; desarrollar estrategias de empleo orientadas a beneficiar grupos de población específica; promover los sectores económicos con mayor dinamismo y vocación exportadora e intensivos en mano de obra; concatenar las competencias requeridas por el sector productivo y el sector educativo como fórmula principal contra el desempleo; mejorar los sistemas de información laboral y continuar promoviendo y fortaleciendo el Consejo Regional de Competitividad como mecanismo de concertación.
- (ii) Lograr una “movilidad inteligente” en el territorio. Las acciones asociadas a este reto se relacionan con aquellas encaminadas a disminuir de una parte, los tiempos de desplazamiento, y de la otra, el número de desplazamientos necesarios en la ciudad. En lo que se refiere a la disminución de los tiempos de desplazamiento, prioritariamente debe darse continuidad a los esfuerzos orientados a mantener la red vial arterial y expandir la red semafórica de Bogotá, amén de seguir mejorando la infraestructura, la señalización, el transporte público y desarrollando estrategias que desestimen el uso del vehículo particular. Y con el fin de disminuir el número de desplazamientos los esfuerzos deben orientarse principalmente a mejorar la conectividad, en especial lo relacionado con el mejoramiento de las telecomunicaciones (ampliación de la cobertura de teléfonos públicos, masificación del internet, entrada en operación de la telefonía móvil PCS y consolidación de los negocios de datos y banda ancha) y en general con el acceso a nuevas tecnologías de información y comunicación.
- (iii) Generar nuevos proyectos urbanísticos integrales promovidos desde el Distrito, los cuales generan grandes ahorros a la ciudad asociados a la desmarginalización y prevención de desarrollos ilegales. Así mismo, el desarrollo de proyectos de Renovación Urbana para la reorganización de zonas de la ciudad, económica y socialmente deprimidas.
- (iv) Consolidar en el corto y mediano plazo, y proyectar en el largo plazo, un modelo de ciudad en un entorno regional. Es importante continuar con este esfuerzo, dado que la ciudad sin contemplar su entorno regional no es sostenible en el largo plazo. En tal sentido continuar promoviendo y fortaleciendo la Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca y el trabajo que allí se viene desarrollando resulta muy útil.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.

- (v) Mejorar la capacidad de planeación, prevención y respuesta para la vigilancia y control del crecimiento de la ciudad, impulsando nuevos mecanismos de pedagogía y sanción.

3.4.3.3 Justicia Social

Con el propósito de garantizar a los bogotanos las condiciones mínimas de nutrición, salud, educación y habitación, la Administración Distrital ha adelantado importantes acciones institucionales que han permitido lograr, cada vez de mejor forma, la identificación de población vulnerable en diferentes facetas, así como su atención integral, bajo estrategias de acción conjunta entre entidades distritales y en lo posible, con participación activa de la comunidad.

Es importante para la ciudad consolidar estos esfuerzos, los cuales a mediano plazo permitirán ver en forma más clara los requerimientos institucionales y las estrategias claves para garantizar mecanismos eficientes de inclusión social de población vulnerable, con el apoyo de la misma comunidad y de diferentes actores sociales. Para ello, es fundamental que la Administración Distrital, además de las acciones orientadas a mantener y ampliar coberturas y garantizar la operación y sostenibilidad en la prestación de servicios, desarrolle y/o consolide las siguientes acciones:

- (i) Actualización de la información de la base de datos y ampliación de coberturas de la encuesta SISBEN, actualización del censo de estratificación urbana y realización del censo de estratificación rural.
- (ii) Operación y articulación de redes sociales y de servicios, en especial, la red de urgencias, la red materna perinatal y la red de salud mental.
- (iii) Fortalecimiento de programas de complementación alimentaria y suplementación con hierro y vitamina A, orientados a mejorar el estado nutricional de madres gestantes, escolares y en general nuestra población infantil.
- (iv) Promocionar la vinculación de la población bogotana en los diferentes regímenes de la seguridad social en salud (contributivo, especial, subsidiado), según sus condiciones socio-económicas y niveles de pobreza.
- (v) Fortalecer programas de salud pública orientados a disminuir la morbilidad y mortalidad causadas por enfermedades inmunoprevenibles y a la disminución de la mortalidad evitable.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

- (vi) Ampliación de coberturas en servicios de atención integral a niños, niñas y adultos mayores pertenecientes a grupos de población en condiciones de alta vulnerabilidad y habitantes de la calle.
- (vii) Cumplimiento, por parte de los hospitales distritales – Empresas Sociales del Estado, de las condiciones básicas de capacidad tecnológica y científica, de suficiencia patrimonial y financiera y de capacidad técnico-administrativa, indispensable para la permanencia en el sistema general de seguridad social en salud, en su calidad de prestadores de servicios.
- (viii) Desarrollo del programa de mejoramiento integral de barrios en concordancia con lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial, prioritariamente lo relacionado con accesos viales, acueducto y alcantarillado. (la ejecución de la primera etapa, cofinanciada con recursos de la banca multilateral, está prevista para cuatro años, a partir del 2003).
- (ix) Continuar con el programa de obras con saldo pedagógico, enfatizando en el desarrollo de habilidades de las organizaciones sociales barriales y zonales, para llegar a acuerdos y tomar decisiones relacionadas con el mejoramiento de su entorno físico y calidad de vida comunitaria, en el ámbito de las Unidades de Planeamiento Zonal.

3.4.3.4 Educación

El Distrito ha hecho un gran esfuerzo por ampliar la oferta educativa y mejorar la calidad de la educación. Por tratarse de un servicio público esencial de alto contenido social, la Administración Distrital, debe continuar con las acciones orientadas a garantizar el acceso y permanencia de nuestros niños y jóvenes en el sistema educativo y desarrollar procesos para el mejoramiento de la calidad, con especial énfasis en aquellas acciones que han demandado esfuerzos institucionales y aportes significativos de recursos durante los últimos años y que son fundamentales para el mejor cumplimiento de nuestro compromiso institucional:

- (i) Estimular la oferta educativa y buscar mecanismos nuevos de ampliación de coberturas, especialmente en zonas deficitarias propendiendo por una identificación más justa de los beneficiarios.
- (ii) Fortalecimiento del sistema de contratación por concesión de las instituciones educativas nuevas, sustentada en infraestructuras de alta calidad, para la población de Bogotá en situación de vulnerabilidad.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

- (iii) Uso de los espacios recreativos y culturales de la ciudad como elementos esenciales para el aprendizaje de los escolares de Bogotá, sin limitarse a las aulas de clase.
- (iv) Adelantar estrategias para reducir las tasas de repitencia y deserción escolar, asociadas al cumplimiento del tiempo de aprendizaje, el mejoramiento de los espacios físicos en las instituciones y asesoría y desarrollo de sistemas de evaluación para el seguimiento a las instituciones educativas críticas.
- (v) Consolidación del proceso de sistematización de la inscripción y de la matrícula pública, para mantener la transparencia en el acceso al sistema educativo oficial.
- (vi) Sostenibilidad de la Red Capital de Bibliotecas, la cual ha sido fundamental para el mejoramiento de la cultura ciudadana y el equipamiento institucional de Bogotá y sostenibilidad de la red integrada de participación educativa (REDP), la cual acerca la tecnología informática y las comunicaciones a la comunidad educativa, particularmente a los sectores más pobres de la población, que difícilmente podrían acceder a ella.

3.4.3.5 Ambiente

La conservación y manejo adecuado de los ecosistemas del Distrito Capital serán siempre prioridad. Al respecto, para garantizar una adecuada y eficiente gestión ambiental en el corto y mediano plazo, con el apoyo de la Nación y de los municipios vecinos, es de vital importancia que la Administración Distrital continúe con el desarrollo y consolidación de las siguientes acciones institucionales relacionadas con nuestros sistemas hídricos, sistemas de áreas verdes urbanas y los sistemas de cerros bogotanos:

- (i) Concertación de un Plan de Ordenamiento Territorial Ambiental Regional (POTAR): el ordenamiento del territorio Bogotá - Cundinamarca, considerando los niveles regional, departamental, distrital y municipal, solo será posible en la medida en que se cuente con un plan de carácter regional, el cual debe servir de referente para la revisión y reformulación de los Planes de Ordenamiento Territorial de los entes territoriales que conforman la región y como instrumento articulador de estos últimos, bajo el concepto de integración regional.
- (ii) Fortalecer los programas de eco-urbanismo orientados al mejoramiento integral de barrios y áreas suburbanas con graves problemas de deterioro urbano y ambiental y que para su renovación requieren un adecuado control ambiental y una gestión articulada entre las entidades habitacionales, ambientales y de salud.
- (iii) Ejecución de programas enmarcados en el “Plan de ordenamiento y manejo para la reserva forestal protectora de los cerros orientales de Bogotá”, el cual está siendo concertado con la CAR y el Ministerio del Medio Ambiente.





ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

- (iv) Apoyo y concurrencia en las acciones orientadas a la descontaminación del Río Bogotá.
- (v) Expansión del sistema de información ambiental SIA-DAMA, en coordinación con la CAR, para consolidar un Sistema de Información Ambiental Regional, compatible con el Sistema de Información Nacional Ambiental.

3.4.3.6 Familia y Niñez

Es prioritario continuar con los programas de atención integral a población vulnerable, los cuales se han caracterizado por ir más allá de la atención coyuntural; la consolidación de estos programas debe soportarse en la movilización de recursos orientados al aprovechamiento de condiciones y oportunidades existentes, ya sea para elevar el nivel de bienestar o para mantenerlo ante situaciones en las que grupos o personas se vean en estado de indefensión, inseguridad e incertidumbre sobre el futuro.

Al respecto, además de la atención integral que debe garantizarse a nuestros niños y niñas y adultos mayores en condiciones de pobreza, en los próximos años debe darse prioridad a:

- (i) Atención de las familias y personas en grave situación social ubicadas en áreas de alto deterioro social y urbanístico que pone en riesgo su supervivencia y ameritan procesos de intervención localizada.
- (ii) Apoyo para la generación de oportunidades de ingresos para la población más vulnerable, el cual debe coordinarse con el sector público y privado.
- (iii) Continuar con la promoción de alianzas con el sector público y privado para el aumento de la cobertura en educación inicial de niños entre los cero y los cinco años.
- (iv) Continuar con acciones de fortalecimiento de procesos de participación democrática en las 20 localidades del Distrito Capital, para la formulación, ejecución y seguimiento de la política social en el Distrito, con el propósito de que los ciudadanos se hagan partícipes en la búsqueda de soluciones y apoyen la gestión distrital para llevarlas a cabo.

3.4.3.7 Gestión Pública Admirable

- (i) *Fortalecimiento de la política de servicio al ciudadano.* Considerando el alto impacto que sobre la construcción de ciudad y la generación de cultura democrática,





ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

representa la legitimidad de la Administración Distrital frente a la ciudadanía, es fundamental fortalecer y consolidar durante los próximos años todos aquellos esfuerzos adelantados para acercar las entidades distritales a los bogotanos, tales como la ampliación de puntos de servicio, cualificación de servidores públicos, reducción y/o mejora de trámites, implantación del Sistema Distrital de Quejas y Soluciones y desarrollo del Sistema Distrital de Información, entre otros.

- (ii) *Institucionalización de la gestión pública.* Con el propósito de garantizar a mediano plazo una Administración Distrital soportada en una organización funcional moderna, que responda a políticas administrativas, financieras e institucionales, acordes con las necesidades del Distrito Capital, se requiere continuar con el diseño y aplicación de desarrollos administrativos orientados a una gestión articulada y eficiente de todas las entidades distritales, desde la óptica distrital, sectorial y local.

En el marco de lo anteriormente expuesto, la programación del presupuesto de inversión del 2004 deberá garantizar su relación estratégica con el Plan de Desarrollo “BOGOTÁ para VIVIR todos del mismo lado” bajo criterios de costo-eficiencia e impacto social, de tal forma que el presupuesto sea consistente con la evaluación de resultados y refleje los productos identificados en el Presupuesto Inteligente.

Las entidades distritales deberán dar prioridad a aquellas inversiones orientadas a incrementar la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios y evitar el inicio de nuevas inversiones, sin que esté garantizada la disponibilidad de recursos para su ejecución y sostenibilidad.

Autorización para asumir compromisos con cargo a vigencias futuras. La utilización de este mecanismo de programación presupuestal tendrá como criterios esenciales el mejor uso de los recursos disponibles (ahorro), la oportunidad (es urgente adelantarlos ya y no después) y el impacto (que beneficie a un mayor número de ciudadanos). Lo anterior, dentro de un marco de gasto de mediano plazo (MGMP), teniendo en cuenta los gastos mínimos esenciales recurrentes en el tiempo y que requieren dejar garantizada su financiación.

Las inversiones programadas en el 2004 por las 20 localidades del Distrito Capital, deberán garantizar su relación estratégica con el plan de desarrollo “BOGOTÁ para VIVIR todos del mismo lado” y con los objetivos y metas de sus respectivos planes de desarrollo local, de tal forma que sus presupuestos reflejen:

- (i) una asignación de gasto concordante con lo planteado en el Plan de Desarrollo Distrital y Local; (ii) el compromiso de las localidades de utilizar eficaz y eficientemente los recursos en la construcción de lo que tiene valor para la ciudad; (iii) acciones de gerencia pública orientadas a acercar la administración local a la comunidad y a mejorar la capacidad de gestión de la localidad.



**ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.**

Como criterio fundamental de programación, las localidades tomarán como marco de referencia las líneas de inversión local adoptadas por el CONFIS en su reunión No. 12 del 27 de septiembre de 2002, las cuales tienen como propósito precisar competencias locales y distritales; establecer la complementariedad de los recursos locales y distritales; aumentar la calidad y la eficiencia de la inversión local; aumentar la calidad de la participación y el control social; reducir tiempos de gestión para la ejecución de los proyectos de inversión.

La programación local de recursos asociados al objetivo Gestión Pública Admirable, obedecerán a los mínimos esenciales de consumo para la operación normal de cada administración local, bajo el criterio de austeridad y sin exceder en términos reales el valor presupuestado para el 2003.

Bogotá, D.C., 26 de marzo de 2003

ANTANAS MOCKUS SIVICKAS
Alcalde Mayor de Bogotá D.C.