CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Al rescate de la moral y la ética pública"

EVALUACIÓN A LA IMPLEMENTACIÓN Y FUNCIONALIDAD DEL PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS -POR

CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Al rescate de la moral y la ética pública"

Miguel Ángel Moralesrussi Russi
Contralor de Bogotá, D.C.

José A. Corredor Sánchez
Contralor Auxiliar

Carlos Emilio Betancourt Galeano
Director de Economía y Finanzas Distritales

Carlos Julio Piedra Zamora
Subdirector de Análisis Económico y Estadísticas Fiscales

Profesionales
Nidia Luz Ariza Rojas
Neyfy Castro Veloza
Fabiola Gómez Vergara

Bogotá, D.C., septiembre de 2008

CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Al rescate de la moral y la ética pública"

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN **4**

1. MARCO LEGAL **5**

1.1 NACIÓN 5
1.2 DISTRITO 6

2. MARCO CONCEPTUAL **10**

2.1 NUEVA GESTIÓN PÚBLICA 10
2.2 GOBERNANZA 12
2.3 GESTIÓN POR RESULTADOS 13
2.4 SISTEMAS DE PRESUPUESTACIÓN 13

3. EXPERIENCIAS NACIONALES E INTERNACIONALES **18**

3.1 ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO- OCDE- 18
3.2 MÉXICO 20
3.3 BRASIL 22
3.4 CHILE 23
3.5 PERÚ 24
3.6 COLOMBIA 25

4. PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS EN EL DISTRITO CAPITAL **29**

4.1 ESTRUCTURACIÓN DEL MODELO 29
4.2 ACCIONES E INVERSIÓN REALIZADA POR EL DISTRITO 40
4.3 EVALUACIÓN DE LA INFORMACIÓN REPORTADA EN EL PERIODO 2004-2007 44

5. ANÁLISIS SECTORIAL **66**

5.1 SECTOR HACIENDA 66
5.2 SECTOR GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA 69
5.3 SECTOR GESTIÓN PÚBLICA 71
5.4 SECTOR EDUCACIÓN 73
5.5 SECTOR CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE 76
5.6 SECTOR SALUD 78
5.7 SECTOR INTEGRACIÓN SOCIAL 83
5.8 SECTOR DE MOVILIDAD 88
5.9 SECTOR DESARROLLO ECONÓMICO, INDUSTRIA Y TURISMO 91
5.10 SECTOR AMBIENTE 93
5.11 SECTOR HÁBITAT 95

6. CONCLUSIONES **103**

7. BIBLIOGRAFÍA **105**

8. GLOSARIO **109**

9. ANEXOS **111**

PRESENTACIÓN

Desde la década de los 70 se ha venido hablando de presupuesto por objetivos o por programas, como una herramienta de mejoramiento de la gestión pública, cuyo fin es responder plenamente a la solución de las necesidades de la población.

En el año 2001, el Distrito Capital inició el diseño e implementación del llamado Presupuesto Inteligente, con la idea de dar más transparencia a la gestión de la administración distrital y brindar instrumentos de rendición de cuentas, incluyendo los conceptos de productos, metas y resultados.

Con este propósito se diseñó una serie de herramientas de evaluación y registro de información, con las cuales se pretende retroalimentar y redireccionar la toma de decisiones y la formulación de las políticas públicas.

En la actualidad el Distrito adoptó el término Presupuesto Orientado a Resultados -POR-, para denominar el conjunto de instrumentos a través de las cuales las entidades deben planear adecuadamente sus gastos y asegurar la entrega de bienes y servicios. Todo ello, dentro del marco de las prioridades fijadas en el plan de desarrollo.

De igual manera, se pretende que las discusiones del presupuesto en el Concejo no se centren en los rubros de gasto, sino en los productos y resultados de cada entidad.

El objetivo de este documento es realizar una evaluación a la implementación y funcionalidad del POR, con el fin de determinar sus debilidades y fortalezas, y los retos que se tienen a futuro. Además, se incluyen aspectos conceptuales y elementos a considerar a partir de experiencias internacionales y nacionales.

Este informe se realizó de manera articulada entre los procesos de auditoría (micro) y análisis sectoriales y globales (macro) de la Contraloría de Bogotá.

1. MARCO LEGAL

El Presupuesto Orientado a Resultados -POR- es un sistema que no se encuentra normado como tal en Colombia, sin embargo, existen leyes donde se recogen elementos que contribuyen al mejoramiento de la gestión pública y son un paso importante para que en el país se desarrolle este instrumento.

A nivel distrital, desde el año 2001, en los acuerdos de presupuesto y sus correspondientes decretos de liquidación, se incorpora como parte integral del presupuesto, los objetivos y productos fijados en cada una de las entidades de la administración y la obligatoriedad de remitir informes al Concejo de Bogotá sobre su ejecución.

Igualmente, se han plasmado lineamientos de política presupuestal en circulares emanadas de Secretaría de Hacienda Distrital, en los que se incluyen criterios para la programación de gastos teniendo en cuenta el POR.

1.1 Nación

En la normatividad a nivel nacional, encontramos:

Constitución Política de Colombia en sus artículos 343 y 344, ordena el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados en la administración pública. En sus artículos 209 y 269, obliga a ejercer el control de la gestión con base en indicadores para evaluar el cumplimiento de las metas y los objetivos.

Ley 819 de 2003[1] señala expresamente que en todo presupuesto se deben incluir indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas desagregados, para mayor control del presupuesto y en el caso particular de los entes territoriales, les obliga a presentar ante la respectiva Asamblea o Concejo, a título informativo, un marco fiscal de mediano plazo.

Ley 872 de 2003[2] el parágrafo 1 del artículo 4 establece que el sistema de gestión de la calidad tendrá como base fundamental el diseño de indicadores que permitan, como mínimo, medir variables de eficiencia, de resultado y de impacto que faciliten el seguimiento por parte de los ciudadanos y de los organismos de control, los cuales estarán a disposición de los usuarios o destinatarios y serán publicados de manera permanente en las páginas electrónicas de cada una de las entidades cuando cuenten con ellas.

[1] Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

[2] Por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios

1.2 Distrito

Resolución 1602 de 2001 de la Secretaría de Hacienda[3] adoptó en el capítulo V el POR, como una herramienta gerencial que permite establecer un vinculo claro entre la asignación de recursos y las prioridades de la administración, constituyéndose en un acuerdo público que promueve el uso eficiente y efectivo de los recursos.

Acuerdo 47 de 2001. Expedición presupuesto de 2002. En el texto del Artículo 48 señala que "La Secretaría de Hacienda Distrital podrá abstenerse de adelantar los trámites de cualquier operación presupuestal de aquellos órganos o entidades que conforman el presupuesto, que incumplan los objetivos y planes trazados en el Plan Financiero Distrital, en el Plan de Desarrollo, en el Programa Anual de Caja y en el Presupuesto por Resultados…"

Además se enuncia en este artículo que, "De igual manera las entidades referidas están en la obligación de mantener actualizada la base de datos y la ejecución de las metas previstas en el Plan de Desarrollo y establecidas en el Presupuesto por Resultados, rindiendo los informes correspondientes dentro de las fechas establecidas por la Secretaría de Hacienda."

Decreto Distrital 954 de 2001. 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 1º de enero y el 31 de diciembre del año 2002.

Decreto Distrital 440 de 2001[4]**.** Señala en su artículo 38, como uno de los programas a desarrollar en el Distrito: "evaluar los efectos fiscales de mediano plazo de las decisiones de gasto e integrar al proceso presupuestal mecanismos sistemáticos de evaluación de políticas públicas, priorización del gasto y la rendición de cuentas".

Acuerdo 82 de 2003. Expedición Presupuesto de 2003. En el Artículo 43 Legalidad y Control del Gasto, señala que "La Secretaría de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto - se abstendrá de considerar y tramitar actos administrativos u obligaciones que afecten el presupuesto de gastos de aquellos órganos o entidades que conforman el Presupuesto Anual y General del Distrito, cuando incumplan los objetivos y planes trazados en el Plan Financiero Distrital, en el Plan de Desarrollo, en el Programa Anual de Caja y en el Presupuesto orientado a Resultados, de conformidad con las normas presupuestales y el presente Acuerdo.

[3] Manual de programación, ejecución y cierre presupuestal de las entidades que conforman el presupuesto anual del Distrito Capital, las empresas industriales y comerciales del Distrito, y sociedades por acciones y de economía mixta sujetas a régimen de aquellas y de las empresas sociales del Estado.
[4] Plan de Desarrollo "Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado"

Para efectos de este control, las entidades enviarán a la Secretaría de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto, informes mensuales sobre la ejecución de ingresos y gastos dentro de las fechas establecidas para el efecto.

De igual manera, las entidades referidas están en la obligación de mantener actualizada la base de datos y la ejecución de las metas previstas en el plan de desarrollo y establecidas en el presupuesto por resultados, rindiendo los informes correspondientes dentro de las fechas establecidas por el gobierno distrital".

El artículo 46 menciona que "el alcalde mayor del Distrito Capital, a través del secretario de Hacienda, presentará semestralmente al Concejo Distrital, un informe escrito de ejecución del presupuesto por resultados, precisando el valor de los productos y servicios que con cargo a los recursos desarrolle la administración. De igual manera, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital informará el cumplimiento de los planes de acción."

Decreto Distrital 539 de 2002 y 100 de 2003. Liquidación presupuesto 2003. La norma contempla en el Artículo 47 que "el alcalde mayor del Distrito Capital, a través del secretario de Hacienda, presentará semestralmente al Concejo Distrital, un informe escrito de ejecución del presupuesto por resultados, precisando el valor de los productos y servicios que con cargo a los recursos desarrolle la administración. De igual manera el Departamento Administrativo de Planeación Distrital informará el cumplimiento de los planes de acción."

Acuerdo 102 de 2003. Expedición presupuesto vigencia 2004. Señala en el artículo 48, la obligatoriedad que tiene el alcalde mayor a través de la Secretaría de Hacienda, de presentar semestralmente al Concejo Distrital el Informe de Presupuesto por Resultados.

Decreto Distrital 524 de 2003. Liquidación Presupuesto Vigencia 2004. En el Capítulo VIII, Disposiciones Varias, se señalan entre otras, las relacionadas con el Presupuesto Orientado a Resultados, es así como en los artículos 45 y 48 se indica el efecto por incumplimiento en los objetivos y planes trazados en este y la obligación de mantener actualizada la base de datos y la ejecución de las metas establecidas en el POR, además de la rendición del informe semestral de su ejecución bajo los lineamientos establecidos en el decreto.

Acuerdo 132 de 2004. Expedición presupuesto vigencia 2005. El artículo 48 expresa la obligatoriedad del alcalde de presentar semestralmente al Concejo de Bogotá, el informe de presupuesto por resultados.

Decreto 427 de 2004. Liquidación presupuesto vigencia 2005. En el artículo 48, se determina la presentación del informe escrito de ejecución del Presupuesto Orientado a Resultados.

Acuerdo 198 de 2005. Expedición presupuesto de 2006. En el artículo 47, se hace mención al Informe de Presupuesto por Resultados.

Decreto 480 de 2005. Liquidación presupuesto vigencia 2006. El artículo 47 dispone la obligatoriedad del Alcalde de presentar semestralmente al Concejo de Bogotá, el Informe de Presupuesto por Resultados, de acuerdo con los lineamientos establecidos.

Acuerdo 262 de 2006. Expedición presupuesto vigencia 2007. En el artículo 48 de este decreto se señala que "la Secretaría de Hacienda enviará semestralmente al Concejo Distrital, un informe escrito del Presupuesto Orientado a Resultados"

Decreto Distrital 535 de 2006. Liquidación presupuesto de 2007. El artículo 48 de la citada norma, incluye la disposición del envío del informe de presupuesto orientado a resultados.

Acuerdo 302 de 2007. Expedición presupuesto de 2008. En su artículo 49 dispone que la Secretaría de Hacienda envié semestralmente al Concejo Distrital un informe del POR.

Decreto Distrital 597 de 2007. Liquidación presupuesto de 2008. Artículo 49, Informe de presupuesto orientado a resultados.

Decreto Distrital 195 de 2007. Mediante el cual se reglamenta y se establecen directrices y controles en el proceso presupuestal de las entidades descentralizadas y Empresas Sociales del Estado. El artículo 4 hace mención al Presupuesto Orientado a Resultados -POR, indica que este hará parte integral del proceso de programación presupuestal de las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito (EICD), Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de EICD, Sociedades Limitadas o por Acciones Públicas del orden Distrital sujetas al régimen de EICD, Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios en cuyo capital el Distrito o sus entidades descentralizadas posean el 90% o más y, Empresas Sociales del Estado (ESE) constituidas como una categoría especial de entidad pública descentralizada del orden distrital, y deberá estar ajustado a las metas del Plan de Desarrollo Distrital. Además, señala que la Dirección Distrital de Presupuesto adelantará los trámites necesarios para la consolidación de la información de metas, resultados y asignación de recursos de los productos de las Empresas al Sistema.

Circulares Secretaría de Hacienda-Lineamientos de política presupuestal:

Circular 02 de 2003. Lineamientos vigencia fiscal 2004. El punto 2 hace mención a los Instrumentos de Presupuestación, entre los que se encuentra el Presupuesto Inteligente, sistema que integra la planeación, la presupuestación, la ejecución y la evaluación en términos de un lenguaje común: los resultados. El 3 señala los objetivos y criterios para la programación del presupuesto, hace referencia al Marco de Gasto de Mediano Plazo –MGMP, como herramienta técnica de planeación.

Circular 04 del 2004. Lineamientos vigencia fiscal 2005. En el punto 3.4.3 se hace alusión al POR, señala que para programarlo es necesario que las entidades identifiquen: los productos (bienes y servicios que la entidad debe entregar a un tercero) y los objetivos (impactos sociales que se desean lograr con la entrega de los productos). También se indica que se continuará con la implementación del MGMP y la necesidad de trabajar el Sistema de Costeo basado en actividades.- ABC, como herramienta de asignación de costos.

Circular 11 de 2005. Lineamientos vigencia fiscal 2006. En el punto 3.5 señala entre otros aspectos, "… en la programación de la inversión 2006, los avances en la formulación de planes maestros y las metas y compromisos del Plan de Desarrollo, deben articularse con el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)…". El MGMP es el instrumento que permite prever con anticipación la disponibilidad de recursos, la capacidad de financiación y la sostenibilidad de las inversiones.

Circular 07 de 2006. Lineamientos vigencia fiscal 2007. En una de sus directrices establece que la programación del presupuesto de la vigencia, se debe realizar con base en las prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo 2004-2008 y que se deben tener en cuenta los resultados y metas, de 2007, la disponibilidad de recursos y su articulación con los planes maestros y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, con el fin de garantizar la ejecución y culminación de los proyectos de inversión y la entrega de los bienes y servicios programados en el Plan de Desarrollo.

Circular 09 de 2007. Lineamientos vigencia fiscal 2008. Se señalan los criterios a tener en cuenta para la programación del presupuesto 2008.

2. MARCO CONCEPTUAL

Desde hace varias décadas se habla de la necesidad de tener una nueva concepción de la administración pública y de contar con instrumentos que permitan evaluar la gestión y los resultados del accionar gubernamental. En esta sección se expondrán algunos conceptos básicos que sirven de contexto al desarrollo del Presupuesto Orientado a Resultados -POR.

2.1 Nueva Gestión Pública

En el Reino Unido, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Canadá surge lo que se ha denominado Nueva Gestión Pública, desde la teoría administrativa anglosajona, con la cual se pretende mejorar el aparato ejecutivo del Estado mediante la introducción de técnicas de gestión empresarial y organización económica[5].

Esta teoría se ha expresado de diferentes maneras tanto en los países europeos como en América Latina. Sin embargo, sus principales características son[6]:

- Orientación de la acción del estado para el ciudadano-usuario o ciudadano-cliente.
- Énfasis en el control de los resultados a través de los contratos de gestión.
- Reconocimiento de la discrecionalidad necesaria de los gerentes públicos.
- Separación entre las instancias formuladoras de políticas públicas, de carácter centralizado, y las unidades funcional o territorialmente descentralizadas, ejecutoras de esas mismas políticas.
- Distinción de dos tipos de unidades funcionalmente descentralizadas: 1) los organismos ejecutivos, que realizan actividades de autoridad exclusivas de Estado, por definición monopolistas, y 2) los servicios de previsión de bienes públicos divisibles, de posible carácter competitivo, en que el poder del estado no está involucrado.
- Adopción acumulativa, para controlar las unidades descentralizadas, de los mecanismos 1) de control social directo, 2) de contrato de gestión en que los indicadores de desempeño sean claramente definidos y los resultados medidos, y 3) de la formación de "cuasi-mercados" en que se da la competencia administrada.
- Tercerización de las actividades auxiliares o de apoyo, que pasan a ser licitadas competitivamente en el mercado.

Aunque la implementación es desigual en los diferentes países, se pueden distinguir algunas ideas que han sido ampliamente compartidas[7]:

[5] La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: Experiencias latinoamericanas. Francisco Longo Martínez y Koldo Echebarria Ariznabarreta.
[6] Según Bresser Pereira, citado en: *Nueva Gestión Pública en América Latina*. Joan Prats. En: www.iigov.org. Gobernanza *Revista Internacional para el Desarrollo.*
[7] Ibíd.

- El desempeño mejora cuando los gerentes saben lo que se espera de ellos y los resultados son medidos en relación a tales expectativas. La gestión debe estar orientada a resultados fijados política y técnicamente medibles.

- La gestión pública mejora cuando los gerentes disponen de cierta discrecionalidad y de la flexibilidad necesaria en el uso de los recursos para llevar a cabo sus responsabilidades. La discrecionalidad y flexibilidad necesarias son controladas principalmente a través de la evaluación de resultados.

- El desempeño mejora cuando la autoridad operativa es delegada desde las agencias centrales y las unidades centrales de los ministerios a favor de los niveles y unidades operativas.

- El desempeño mejora cuando las decisiones y controles gubernamentales se focalizan en los productos y los resultados más que en los insumos y los procedimientos.

- El desempeño mejora cuando los gerentes responden tanto del uso de los recursos como de los resultados que producen con los mismos.

En consecuencia, el Estado debe actuar con eficiencia y eficacia para darle legitimidad y estabilidad, dado que los ciudadanos son cada vez más concientes de su papel de propietarios de los recursos públicos y exigen mayores resultados. Se busca superar el modelo burocrático e instalar un nuevo paradigma postburocrático.

Son múltiples las estratégias y herramientas que se han implementado, las cuales se pueden agrupar en dos corrientes: "un enfoque neoempresarial y que hace énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos, y que proponen una clientelización de los ciudadanos; por otro lado, existen los enfoques neopúblicos que ponen especial atención en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública".[8] Es decir, existe el debate entre los que propugnan por la adopción del lenguaje y los conceptos del sector privado y los que quieren reforzar los valores de la cosa pública y la participación de la ciudadanía.

Algunos de los aspectos que son objeto de cambios en el la implementación de éste nuevo paradigma son[9]:

- El rediseño de estructuras organizativas.
- El desarrollo de sistemas de planificación y control, orientados a resultados.

[8] *Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional*. Carles Ramió Matas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 21 (Oct. 2001). Caracas.
[9] *La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno. Op. Cit*.

- La creación de mecanismos de evaluación y rendición de cuentas de los programas y políticas impulsadas por el gobierno, para mejorar la transparencia.
- Racionalización de los procedimientos administrativos.
- Mejora de la receptividad de la administración y la calidad de los servicios públicos, con canales de información y mecanismos que den respuesta a las solicitudes de los clientes (ciudadanos), mayor accesibilidad a los servicios y fomento de la participación de los clientes en los procesos.
- Mejora en la gestión de los recursos humanos, profesionalización del empleo público.
- Descentralización y participación.

2.2 Gobernanza

Es un concepto que surge en la década de los 90 utilizado para designar "la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, que proporciona a éste buena parte de su legitimidad"[10], lo que conlleva una "nueva forma de gobernar".

Según Joan Prats[11] hay un consenso de que la legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Los nuevos modos de gobernar se denominan gobernanza, gobierno relacional o redes de interacción público-privado-civil. En este contexto, la reforma de las estructuras y procedimientos de las administraciones públicas pasan a ser consideradas desde la lógica de su contribución a las redes de interacción o estructuras y procesos de gobernanza.

Los gerentes públicos deben tener en cuenta la existencia de estas redes compuestas por diversos actores incluyendo la sociedad civil y las empresas, los cuales deben colaborar para enfrentar los grandes problemas sociales que deben enfrentarse. Se rompe el dogma del monopolio estatal de los intereses generales.

La complejidad de los problemas hace necesario un cambio en la relación del Estado y la sociedad, que reconoce su interdependencia y que busca la cooperación entre ambos.

De acuerdo con el autor citado "el gran desafío de las reformas administrativas hoy es reestructurar las responsabilidades, tareas y actividades de la gobernación en base a la integración y a la diferenciación de las diversas inquietudes e intereses y de los actores que los expresan en los diversos procesos de interacción. Esto plantea exigencias importantes de rediseño organizacional, de personal, de procedimientos, de instrumentos de gestión y presupuestación, de

[10] es.wikipedia.org
[11] *Gobernanza*. Joan Prats. En: www.iigov.org. *Gobernanza. Revista Internacional para el Desarrollo Humano*. 2005.

transparencia y responsabilidad"[12]. El concepto de gobernanza no reemplaza el de nueva gestión pública, sino que cada uno actúa en los ámbitos que se requieran.

2.3 Gestión por resultados

En un sentido amplio, la gestión por resultados busca "elevar la productividad y confiabilidad de los procesos a través del esfuerzo coordinado para mejorar y mantener los resultados, sobre la base que las personas de la organización comprendan y asuman sus responsabilidades. En otras palabras, trata de cómo gerenciar para alcanzar las metas"[13].

Desde el ámbito de lo público la gestión por resultados "busca incrementar la eficacia y el impacto de las políticas del sector público a través de una mayor responsabilización de los funcionarios por los resultados de su gestión. Se caracteriza por la adecuación flexible de los recursos, sistemas de gestión y estructura de responsabilidades, a un conjunto de resultados estratégicos precisos, definidos y dados a conocer con antelación, posibles de cumplir en un período establecido de tiempo[14]".

Para esto se requiere dotar a la administración pública de un conjunto de metodologías y técnicas que permitan lograr consistencia y coherencia entre los objetivos estratégicos del gobierno y los planes de cada una de las entidades.

2.4 Sistemas de presupuestación

En las nuevas teorías de la administración pública se expone la necesidad de mejorar los instrumentos de presupuestación, tanto para atender los retos que plantean la gestión como para responder a las demandas de los ciudadanos.

Entre los diversos sistemas de presupuestación que se tienen para responder a las necesidades de la gestión pública, se pueden mencionar los siguientes:

Presupuesto por programas

Es un conjunto de técnicas y procedimientos que sistemáticamente ordenados en forma de programas, actividades y proyectos muestran las tareas a efectuar, señalando los objetivos específicos y sus costos de ejecución. Un programa es un instrumento que detalla las actividades del Estado para delinear una política de desarrollo y fijar las metas a lograr en determinados periodos, expresados en términos de productos parciales o finales mediante el desarrollo de un conjunto de acciones integradas o proyectos específicos[15].

---

[12] Ibíd.
[13] *Gestión por Resultados*. Centro de Ciencia y Tecnología en Antioquia. En: www.cta.org.co
[14] *Gestión por Resultados*. Secretaría de la Gestión Pública de Argentina. En: www.sgp.gov.ar
[15] *Presupuesto del sector público.* "La función del presupuesto por programas en la administración". Edwin Ernesto Miss Rivera. En: www.monografias.com/trabajos46/presupuesto-publico/presupuesto-publico2.shtml

Sistema de Planeamiento-Programación-Presupuestación (PPBS)

Es una forma que se ha utilizado para presupuestar dentro del sector público y que fue empleada originalmente por los Estados Unidos de Norteamérica, como una manera de disponer criterios efectivos para la toma de decisiones, en la asignación y distribución de los recursos tanto físicos como financieros en los diferentes organismos públicos.

Se fundamentó en tres niveles gerenciales[16]:

- Gerencia de políticas/dirección: identificación de necesidades, análisis de opciones, selección de programas y asignación de recursos.
- Gerencia de recursos: establecimiento de los sistemas básicos de soporte, desarrollos en las estructuras de presupuesto e incorporación de las mejores prácticas de gerencia financiera.
- Gerencia de programas: implementación de políticas, responsabilidades, reportes y evaluación de acciones.

Presupuesto por objetivos

Este sistema consiste en definir los objetivos a alcanzar por la entidad pública y valorarlos tanto por los recursos como por los beneficios que pueden generar, y definir el tiempo de su ejecución de acuerdo con las disponibilidades de recursos y las prioridades que se fijen políticamente.

"El presupuesto por objetivos está orientado a mejorar la eficiencia y eficacia de la asignación de los recursos acordes a las prioridades establecidas por medio de un proceso de planeamiento estratégico"[17].

Se busca un uso más eficiente de los recursos públicos, que permita un mayor control del gasto publico, dando a la ejecución del presupuesto una claridad y transparencia adecuadas.

Mientras el presupuesto tradicionalmente se fijaba por medio de un procedimiento incrementalista, la presupuestación por objetivos se basa en una asignación racional y eficiente de los recursos, como se muestra en las siguientes fases[18]:

- Definición de los objetivos a mediano y largo plazo.
- Estudios de los costos y análisis de las distintas alternativas para su ejecución.
- Determinación de las actividades concretas en las que se desglosan los objetivos a ejecutar en el ejercicio presupuestario.

[16] *Modernización de la Administración Presupuestaria*, Salvador Delgado Garza, Seminario Internacional de Presupuesto Público, México 2005.
[17] *Programación por Objetivos.* Seminario Internacional Tendencias y Desafíos en Gestión del Gasto Público para el Desarrollo Agrícola y Rural para América Latina y el Caribe. República Dominicana Mayo de 2003.
[18] *Sistema de Presupuestación y Gestión por Objetivos.* Universidad de Murcia. Área de Gestión Económica.

- Elaboración de indicadores para cada actividad, con el fin de posibilitar la medición del grado de cumplimiento.
- Análisis y control de los resultados en función de los objetivos.

Presupuesto base cero

El presupuesto base cero es una metodología de planeación y presupuesto que trata de reevaluar cada año todos los programas y gastos de una organización[19]. Para ello, se requiere de información detallada sobre los recursos económicos que se necesitan para lograr los resultados deseados, a partir de las metas, objetivos, estrategias y políticas fijadas por una organización.

Implica la planeación general de una entidad, dado que debe comenzar con la elaboración de un diagnóstico que defina misión y objetivos, que deben ser cuantificados. Se evalúa la relación costo-beneficio y se analizan diferentes alternativas para escoger la mejor[20].

Presupuesto por resultados

El presupuesto por resultados es aquel en el cual "la asignación, ejecución y evaluación de los fondos públicos se hace en función a los resultados que se esperan obtener" [21].

Este tipo de presupuestación rescata los avances de cada una de las anteriores perspectivas; del presupuesto por objetivos, porque exige la definición de objetivos y planes (planeación estratégica), del presupuesto por programas porque la materialización de las políticas públicas requiere intervenciones específicas y articuladas que estén conectadas con un objetivo y con propósitos verificables, y del presupuesto de base cero porque se reconoce que la dinámica del entorno implica estar ajustando las estratégias[22].

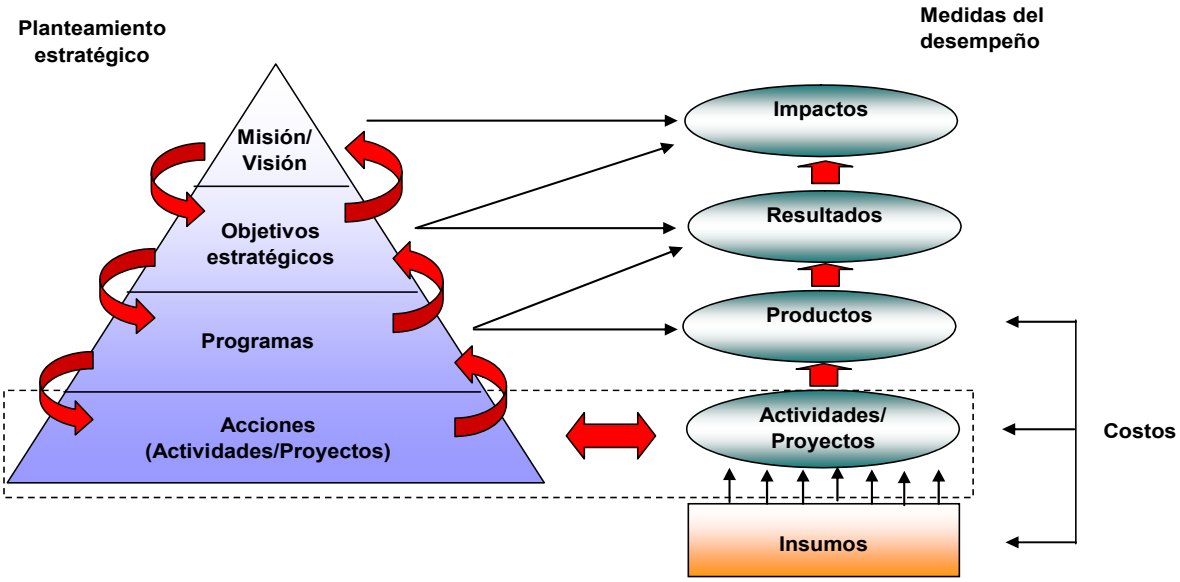
En este enfoque "los resultados buscan dar sentido y congruencia a la integración de las diversas instituciones y organismos públicos, ligándolos con los impactos que el Estado, en conjunto, pretende alcanzar. El presupuesto, en este sentido, adquiere una nueva dimensión: el gasto debe generar resultados e impactos y estos deben definir el gasto"[23].

Los diferentes elementos del presupuesto por resultados se pueden observar en la gráfica 1. Se parte del planeamiento estratégico con la definición de la misión, visión, objetivos, programas y acciones. Los insumos (humanos, físicos y

[19] Presupuesto Base Cero. En: www.ingenieria.unam.mx
[20] *Enfoque generalizado de los presupuestos. Tipos de presupuestos y breve explicación de cada uno.* Gustavo Rodríguez V. Universidad Sergio Arboleda. En: www.usa.edu.co
[21] *La evolución de la presupuestación, el presupuesto por resultados y algunas de sus implicancias febrero de 2007*. En: www. mgpublica.blogspot.com
[22] *Ibid.*
[23] *El presupuesto por resultados: un instrumento innovativo de gestión pública.* Francisco Córdova S.

financieros) generan productos que son bienes y servicios y estos a su vez tienen efectos de corto plazo e impactos de mediano y largo plazo.

Gráfica 1
Presupuesto por Resultados: Elementos



Fuente: Implementación del presupuesto por resultados. Alex Gómez Narváez. Perú 2007.

Entre los requisitos necesarios para el desarrollo del presupuesto por resultados están los siguientes[24]:

- Tener voluntad política
- Establecer incentivos a la obtención de resultados
- Tener un grado de flexibilidad en el manejo de recursos
- Contar con instrumentos de evaluación de desempeño
- Usar la información de desempeño en las decisiones presupuestarias
- Ajustar el diseño institucional (actores y funciones).

El presupuesto por resultados implica cambiar la cultura del quehacer público, y en consecuencia, también el esquema tradicional del control, es decir, pasar de una evaluación de los recursos a través de los procesos, a un control a través de la evaluación de resultados.

En el Cuadro 1 se señalan las principales características de los diferentes sistemas de administración presupuestaria.

[24] *Elementos conceptuales de los presupuestos por resultados.* Marcela Guzmán. Perú - PRODEV. Marzo 2007.

Cuadro 1

Nombre	Año de Inicio	Características Principales
Presupuesto por programas-PPP	1961	Tiene una orientación hacia las instituciones. Maneja objetivos específicos por cada institución. Persigue la eficacia a largo plazo mediante el análisis y la evaluación continuada de los programas públicos. Lo importante no es en qué se gasta o cómo se gasta, sino cuál es la eficacia relativa de los programas alternativos de gasto para alcanzar un objetivo. La estructura del presupuesto por programas era rígida y los ciclos anuales no alcanzan a responder a los requerimientos funcionales.
Sistema Planeación, programación y presupuesto PPBS	1965	Su orientación es hacia las funciones de las instituciones. Objetivos funcionales relacionados con los objetivos nacionales. La relación entre la planeación y el presupuesto esta integrada con un horizonte de cinco años (presupuestos plurianuales). La formulación de los objetivos y la identificación y evaluación de alternativas es rígida. Además, existen fallas en la asignación de recursos a los programas.
Presupuesto por objetivos-PPO	70's	Reconoce y exige la definición de objetivos y de planes (planificación estratégica) que le den un sentido de propósito a la acción del Estado. Es un instrumento presupuestario que se concentra en el corto o mediano plazo. Agrupa el gasto por actividades con los mismos objetivos, que deben estar bien definidos y que deben poder medirse con indicadores apropiados.
Presupuesto base cero-PBC	1977	Es una combinación del PPBS y la administración por objetivos APO. Su orientación es hacia las unidades de decisión. Objetivos de corto plazo conforme a los incrementos propuestos. Implica repensar año a año las estructuras de programas y de intervenciones con el fin de alinearlos a los cambios del entorno, de los objetivos y las mejores estrategias.
Presupuesto por resultados-PPR	80's	La asignación, ejecución y evaluación de los fondos públicos se hace en función de los resultados que se esperan obtener. El presupuesto por resultados construye sobre el presupuesto por objetivos, el presupuesto por programas y el presupuesto base cero, precisando la importancia de los insumos para el establecimiento de los costos de intervención. Contempla desde la evaluación de las responsabilidades hasta la de los impactos. No solo compete al sector público sino también a sus beneficiarios y usuarios.

Fuentes: a) Modernización de la Administración Presupuestaria, Salvador Delgado Garza, Seminario Internacional de Presupuesto Público, México 2005. b) Economía Pública I: Fundamentos, Presupuesto y Gasto, Aspectos Macroeconómicos. Emilio Albi, José M. González-Páramo e Ingacio Zubiri. c) Evaluación de la presupuestación, el presupuesto por resultados y algunas de sus implicancias, en: Mejor gestión pública. www.mgpublica.blogspot.com.

3. EXPERIENCIAS NACIONALES E INTERNACIONALES

En este capítulo se recogen algunas experiencias del presupuesto por resultados en diversos países[25], los avances nacionales y de los municipios que están en el proceso de su implementación.

3.1 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico- OCDE-

Desde la década de los ochenta surge la idea de mejorar la metodología de los procesos presupuestarios, como respuesta a las crisis fiscales que se presentaron y a los cuestionamientos sobre el modelo burocrático. El presupuesto por resultados nace como uno de los componentes del concepto de "Nueva Gestión Pública", como se explicó en el segundo capítulo.

Las reformas se enfocaron principalmente en: devolución de facultades a los gerentes, consideración de los ciudadanos como usuarios y clientes, separación de funciones ejecutivas, control de gestión y rendición de cuentas. De acuerdo con Mario Marcel[26] en la mayoría de países de la OCDE[27] el presupuesto por resultados es concebido como una pieza necesaria para completar la cadena autonomía - rendición de cuentas – asignación de recursos.

Los modelos de presupuesto por resultados que se presentan en los países desarrollados son[28]:

Modelo neogerencial (Dinamarca, Suecia):
- Responsabilidad de los gestores.
- El presupuesto entrega un marco general, hay flexibilidad para la gestión institucional.

Modelo contractualizado (Nueva Zelanda):
- Responsabilidad política en ministerios y responsabilidad política en gestores.
- El presupuesto opera como medio de cambio en transacción.

Modelo principal-agente (Gran Bretaña, Corea):
- Se mantiene la base de poder en el centro.

[25] La fuente principal de este capítulo son las memorias del seminario internacional: Transparencia Fiscal, Presupuesto por Resultados y Calidad del Gasto Público, organizado por el Departamento Nacional de Planeación en cooperación con el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Ministerio de Hacienda y Banco de la República, llevado a cabo en Octubre de 2006. De igual manera, de la Conferencia Internacional presupuesto basado en resultados, realizada en ciudad de México los días 9 y 10 de junio de 2008.
[26] *Presupuesto por resultados en países de la OCDE y en Chile.* Mario Marcel. Seminario Fortalezas y desafíos del sistema de evaluación y control de gestión en Chile. Santiago. Septiembre de 2007.
[27] América del Norte: Canadá, Estados Unidos y México. Europa: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. Pacífico: Australia, Japón, Nueva Zelanda y República de Corea. Chile e Israel son países observadores.
[28] *Ibid.*

- Se tiene un control de gestión e incentivos para inducir comportamientos en los gestores.

Modelo departamentalizado (Australia, Canadá):
- Responsabilidad política en ministerios.
- Evaluación como mecanismo de retroalimentación, ajustado a necesidades específicas.

Según lo expuesto por Teresa Curristine[29], en los países miembros de la OCDE se tienen diferentes enfoques para el uso de la información de desempeño en el proceso de presupuestación, algunos la integran en su ciclo anual a través de contratos de desempeño entre los ministerios y las entidades para fijar metas y evaluar los resultados. En otros casos, se realizan negociaciones entre los ministerios y el ministerio de hacienda cuando estos presentan sus propuestas, o bien, se opta por definir prioridades estratégicas y hacer revisiones globales del gasto de acuerdo con marcos fiscales de mediano plazo. Lo más importante es el uso de la información en el proceso de toma de decisiones.

Cuando se trata de presupuesto por resultados, en los países de la OCDE se ve una relación más o menos directa entre la rendición de cuentas y la asignación de fondos. Según una encuesta realizada por esta organización, en el 66% de los países se recoge información a través de evaluaciones y en un 76% existen medidas de desempeño. Pero no solo esto es necesario, además, se tiene en cuenta información sobre las condiciones económicas, políticas, prioridades financieras y demás factores que intervienen en la toma de decisiones.

Por otra parte, también se busca tener incentivos para motivar a las instituciones a tener buenos resultados y cuando las evaluaciones no son aceptables se monitorean más de cerca e incluso se llega a eliminar programas[30].

De acuerdo con la señora Curristine, los factores de éxito para que efectivamente se use la información de desempeño en el proceso de presupuesto son: liderazgo y voluntad para que se busquen los mejores resultados de los programas; presión para que exista una buena calidad en las mediciones y para que cada tipo de bien y servicio tenga sus propios indicadores; capacidad institucional de todos los entes públicos para desarrollar medidas de desempeño y evaluar dichas mediciones; credibilidad en la importancia que se le da a la elaboración del presupuesto por resultados; calidad de la información sobre costos; y presión política y apoyo del gobierno y del Estado en general a estos temas.

[29] *Integración y uso de la información de los resultados de desempeño en el proceso presupuestal: comparación de experiencias de los países de la OECD.* Teresa Curristine. Administradora, División de Presupuesto y Gasto Público de la OECD.

[30] Según la encuesta de la OCDE a sus miembros, en el 4% de los casos la evaluación se usa para eliminar programas, 10% para acortar el gasto, y 11% para determinar el pago.

3.2 México

En México el tema del presupuesto por resultados se ha venido trabajando en la última década y gracias a esta experiencia se formuló un nuevo diseño institucional para el desarrollo del proceso presupuestario[31]. Estas iniciativas se plasmaron en reformas constitucionales en materia de gasto público y fiscalización en el año 2006, que entraron a regir el 8 de mayo de 2008.

La reforma abarca los tres niveles: federal, estatal y municipal, e impone la obligación de evaluar los resultados de la ejecución de los recursos públicos. Esta evaluación se debe coordinar a través de instancias técnicas independientes (distintas a los organismos de fiscalización) que establezcan los gobiernos, es decir, debe ser realizada por expertos independientes pero de manera pública. Incluye tanto evaluaciones de la política como del desempeño de los ejecutores y seguimiento a las recomendaciones.

En México se escogió la denominación Presupuesto Basado en Resultados-PBR y se definió como "un conjunto de actividades y herramientas que permite apoyar las decisiones presupuestarias en información que sistemáticamente incorpora consideraciones sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos, y que motiva a las instituciones públicas a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público federal y promover una más adecuada rendición de cuentas"[32].

Las características del PBR son:

- Conduce el proceso presupuestario hacia resultados: se alinean los programas y sus asignaciones a través del ciclo planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas.
- Considera indicadores de desempeño y establece una meta o grupo de metas de actividades y programas y se les asigna un nivel de recursos compatibles con dicha meta.
- Provee información sobre el desempeño para comparar entre lo observado y lo esperado.
- Es un nuevo modelo para la asignación de recursos, mediante la evaluación de los resultados de los programas.
- Prevé llevar a cabo evaluaciones regulares o especiales, acorde con las necesidades específicas de los programas.

Entre los beneficios que se señalan están: mejorar la continuidad en el trabajo de las entidades y dependencias; reducir la incertidumbre en la administración y control a través de establecer objetivos claros; hacer énfasis en la planeación, diseño e implantación de políticas públicas; brindar mayor transparencia mediante

[31] *Sistema de evaluación del desempeño*. Dionisio Pérez Jácome. Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México.
[32] *Ibid*.

la generación de más y mejor información para el público; definir de manera más efectiva los recursos necesarios para cada programa y acción pública y con todo esto mejorar la gestión institucional.

El principal componente del PBR es el Sistema de Evaluación de desempeño-SED que tiene como propósito realizar "el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias de la APF[33], para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el PND[34] y los programas que se deriven de éste"[35].

El SED tiene dos componentes: 1) la evaluación de políticas públicas y programas presupuestarios, para verificar el cumplimiento de objetivos y metas a partir de indicadores estratégicos, y 2) la gestión que se debe realizar para que las instituciones mejoren la calidad del gasto, eleven su eficacia y su eficiencia y modernicen la prestación de los servicios.

En la gráfica 2 se puede observar como se establece el funcionamiento del modelo de evaluación.

Gráfica 2
COMPONENTES DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Fuente: Sistema de Evaluación de Desempeño, Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México

[33] Administración Pública Federal.
[34] Plan Nacional de Desarrollo.
[35] Dionisio Pérez Jácome, *Op. Cit.*

La Cámara de Diputados debe recibir información en todas las etapas del proceso presupuestario desde la planeación hasta la evaluación y seguimiento. Cuando se lleva a cabo la presentación del presupuesto se exponen los objetivos y prioridades y durante la ejecución se presentan informes trimestrales que incluyen: avance financiero, indicadores, metas y los resultados de las evaluaciones de política pública, estratégias, programas e instituciones.

Según el diputado Javier Guerrero[36] los principales desafíos son: los resultados de las evaluaciones debe presentarse con información clara y amigable al Congreso para poder ponderar las prioridades; colaboración entre poderes para enriquecer la determinación de los indicadores y la medición de resultados; participación de instancias independientes de evaluación de resultados; generar confianza en los ciudadanos en la información de desempeño; mayor fortaleza institucional y capacidades técnicas; incorporar estándares de calidad; y mejorar la pertinencia de los indicadores y sus diferentes usos.

3.3 Brasil

En Brasil se introdujo el concepto de presupuesto por resultados en el año 2000. Se establecen los programas que deben responder a las demandas de la sociedad y en cada uno se identifican acciones para alcanzar los objetivos y los indicadores de resultado. Las acciones se definen como proyectos, actividades y operaciones especiales: los proyectos tienen límite de tiempo, las actividades son acciones continuas y las operaciones especiales son aquellas que no se reflejan en el desempeño del gobierno como el pago a pensionados. En cada acción se especifican valores y cantidades de producto[37].

En este modelo el gestor del programa debe hacer una primera evaluación respecto de sus resultados e implementación, una segunda evaluación la hace cada Ministerio Sectorial para ajustar estrategias y también, el Ministerio de Planeación realiza una evaluación desde el punto de vista macroeconómico. La evaluación se integra a un plan plurianual que es enviado al Congreso y debe ser divulgado por Internet al público.

Los puntos fuertes que se señalan son: “la introducción del presupuesto por resultados desde el inicio del proceso, la exposición de las restricciones a la integración de los programas hasta su evaluación y el permitir el acceso al público”[38] y los débiles: “las evaluaciones todavía son superficiales, el presupuesto no utiliza las evaluaciones (lo que se está intentando alterar para el año 2007), la calidad de la información es muy pobre, los indicadores son débiles, la evaluación

[36] Secretario de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública e Integrante de las Comisiones de Vigilancia y Hacienda y Crédito Público.
[37] *Transparencia Fiscal y presupuesto por resultados: el caso de Brasil.* Ana Teresa Holanda, Directora de asuntos fiscales de la Secretaría de Presupuesto Federal del Brasil. Seminario internacional: Transparencia Fiscal, Presupuesto por Resultados y Calidad del Gasto Público.
[38] *Ibid*.

no es realizada en el tiempo adecuado y finalmente hay una falta de interacción entre insumos y resultados".[39]

En los ajustes planteados se espera extender el acceso al público incluyendo la selección de programas para el escrutinio público, discusiones con los ministros sectoriales y realización de audiencias públicas, para recoger todo esto en los reportes de evaluación y en las propuestas de presupuesto. Es decir, se debe seguir trabajando en una mayor interacción entre los insumos y los productos de los programas, y entre la evaluación de programas y la elaboración del presupuesto.

3.4 Chile

Desde la década de los noventa se hicieron los primeros intentos del presupuesto por resultados y en el año 2000 se convirtió en sistema[40]. Los objetivos son: enriquecer los procesos de toma de decisiones para la asignación de recursos en el Ministerio de Hacienda, ser más eficiente en la gestión de estos, para mejorar la calidad del gasto, e incrementar la transparencia a través del Congreso y otros medios de comunicación para los actores políticos y sociales del país.

El presupuesto por resultados tiene seis instrumentos interrelacionados, que lo constituyen como un sistema de control de gestión. Cinco en el Ministerio de Hacienda y un instrumento adicional en el Ministerio de Planificación, con el cual se realizan procesos de evaluación ex ante de la inversión. Para realizar una evaluación técnica y social antes de su incorporación en los presupuestos de cada año.

El proceso comienza con las definiciones estratégicas de cada institución: misión, objetivos y productos estratégicos. Se tienen dos instrumentos ex post indicadores de desempeño y la evaluación tanto de programas como de instituciones, que permiten entregar información sobre bienes y servicios que estén asociados a los productos estratégicos, para retroalimentar los procesos de toma de decisiones en la asignación de recursos.

El tercer instrumento es la presentación de iniciativas al presupuesto en formato estándar con el cual se pretende mejorar la administración del gasto inercial, con una mayor información para la discusión del presupuesto con evaluaciones e indicadores de desempeño.

El cuarto instrumento es un balance de gestión integral que es un reporte anual de la gestión institucional financiera y no financiera. Se elabora en forma transversal para el conjunto de instituciones públicas del gobierno central, que elabora el

[39] *Ibid.*
[40] *Modernización de la Gestión Pública en Chile: El Camino Hacia un Presupuesto Orientado por Resultados.* Marcela Guzmán, Jefe de la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuesto de Chile.

Ministerio de Hacienda y envía al Congreso para que sea utilizada en los análisis de elaboración del presupuesto.

Finalmente, existen programas de mejoramiento de gestión con incentivos económicos para las instituciones que cumplen con un conjunto de objetivos de gestión previamente establecido. Todos estos instrumentos recogen información de desempeño para utilizarla en el proceso presupuestario, pero teniendo en cuenta también las prioridades políticas y las restricciones financieras macroeconómicas.

Uno de los problemas que se enfrentaron, en el caso chileno, es el uso de la información, para lo cual se deben crear los espacios institucionales; con un calendario, unos actores y una metodología de trabajo que permita aprovechar la información a lo largo de la vigencia. Esto con el fin de que las evaluaciones estén listas en el momento de la discusión del presupuesto y cuando se deban tomar decisiones para mejorar la gestión.

Los indicadores se formulan para que evalúen las dimensiones de eficacia, eficiencia, economía y calidad del servicio, en diferentes ámbitos de control: procesos, productos y resultados. Para cada indicador se define la dimensión y el ámbito de control que evalúa y a su vez cada institución maneja el número de indicadores que le es posible administrar, en su formulación, seguimiento, evolución y uso de la información[41].

La metodología de evaluación implica definir grupos de control y definición de líneas base y también se realiza una evaluación comprensiva del gasto en donde ya no se evalúan programas al interior de una entidad sino la entidad como un todo.

3.5 Perú

Desde el año 2004, el Ministerio de Economía y Finanzas analizó la necesidad de cambiar el modelo tradicional de presupuestación, con el fin de superar la visión incremental del gasto, por un sistema de presupuesto por resultados.

En el año 2005 se concertó un programa de cooperación y asistencia técnica con el BID para fortalecer un esquema de gestión por resultados, crear un sistema de incentivos, mejorar la presupuestación, el seguimiento y evaluación del gasto público.

En el año 2007 la ley de presupuesto del sector público incluyó la implementación del presupuesto por resultados, para que se asignen las partidas en función del cumplimiento de las metas establecidas.

[41] Para el 2006 existía un promedio de 11 indicadores por institución.

En la etapa de incorporación se promueven instrumentos como la programación presupuestaria estratégica, metas físicas, indicadores de resultados y el desarrollo de pruebas piloto de evaluación. Estas evaluaciones deben servir para efectuar correctivos en los procesos o en la gestión de los programas[42].

Se establece que la implementación será gradual. La elaboración del presupuesto de 2008 debe tener el componente estratégico, articulando los planes sectoriales e institucionales con la programación presupuestal. Además, el uso de indicadores de resultados se hizo obligatorio para el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales. Tanto los indicadores como las evaluaciones realizadas, deben servir para sustentar los respectivos presupuestos.

Según Francisco Córdova, "el presupuesto por resultados es más que un cambio en la metodología del proceso presupuestal, requiere modificar la gestión de la formulación presupuestal para que tome en cuenta los problemas de articulación y coordinación de políticas públicas que surgen por la multiplicidad de actores que entran en juego y tratan de incidir en la gestión de los recursos y en el logro de resultados"[43]. Se deben alinear las asignaciones presupuestales con las prioridades de la política y para ello se debe tener información sobre los costos de tales políticas. Para este investigador, lo fundamental para el desarrollo del proceso es el compromiso político de las autoridades gubernamentales y su institucionalización en todos los niveles del gobierno a nivel legal o a través de convenios y directivas.

3.6 Colombia

En Colombia, el marco legal del presupuesto esta recogido en el Decreto 111 de 1996[44]. Los cambios más importantes en el sistema presupuestal se dieron con la expedición de la Ley 819 de 2003 sobre transparencia fiscal, en la cual se adopta el marco fiscal de mediano plazo MFMP[45], y el Decreto 4730 de 2005 donde además se exige la elaboración del Marco de Gasto de Mediano Plazo MGMP[46].

El Departamento Nacional de Planeación –DNP- considera que estos instrumentos traen "importantes beneficios en términos de disciplina fiscal (consistencia entre el nivel de gasto y la disponibilidad de recursos en el corto y mediano plazo), asignación estratégica de recursos (conciliación entre las prioridades del gobierno y lo que cabe dentro de las posibilidades de pago), eficiencia y efectividad en el gasto (provisión de bienes y servicios de calidad que contribuyan al logro de prioridades de política a costos razonables)"[47].

---

[42] *El Presupuesto por Resultados. Un instrumento innovativo de gestión pública*. Francisco Córdova S., asesor en Gob*ernabilidad y Desarrollo en el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado – CIPCA de Perú.*

[43] *Ibid.*

[44] El Decreto compila las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995.

[45] Proyecciones macroeconómicas y fiscales de ingresos y gastos para un periodo de 10 años.

[46] Proyecciones para un período de 4 años de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes de gasto del Presupuesto General de la Nación. Cada año debe ser actualizado.

[47] Un presupuesto para resultados: modernización y reforma del sistema presupuestal colombiano. Carolina Rentaría. Directora General del Presupuesto Público Nacional, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La adopción del MFMP y el MGMP ha sido importante para el país, pero aún no se cuenta con una legislación que haga obligatorio la implementación del presupuesto por resultados.

En lo que Colombia está avanzando es en la vinculación de metas con el presupuesto de inversión, en donde se destaca lo siguiente:[48]

- Se está realizando desde el 2005 un ejercicio para buscar una relación directa entre el gasto de inversión y los bienes y servicios finales, que cada sector o entidad entrega.
- Se busca alinear las asignaciones de recursos con los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo.
- Se busca mayor transparencia y efectividad de la gestión fiscal y facilitar los procesos de rendición de cuentas tanto al interior del Gobierno como a la ciudadanía.
- Los resultados se encuentran contenidos en el mensaje anual (2006, 2007 y 2008) que se presenta como parte del proyecto de ley del presupuesto general de la nación ante el Congreso. En este incluyen: los lineamientos de política, los objetivos de cada programa y el monto de los recursos asignados.

Por otra parte, se impulsa la cultura de la gestión por resultados, considerando que ésta contribuye al incremento de los niveles de eficiencia y transparencia en los procesos de asignación de recursos; mejora el impacto de las políticas, programas e instituciones públicas; y promueve la rendición de cuentas de la administración fortaleciendo la participación de la sociedad civil[49].

Con este propósito el DNP ha venido implementando el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública –SINERGIA-, a través del cual se hace la evaluación y el seguimiento de los resultados e impacto de sus principales políticas, programas y proyectos de inversión. “Este sistema aporta un conjunto de instrumentos de gerencia con los cuales se busca lograr una asignación más eficiente y transparente de los recursos públicos, mejorar la eficacia de las políticas, programas e instituciones del Estado, propiciar una cultura de gestión orientada a resultados; y establecer un marco adecuado de rendición de cuentas que active el control social de la ciudadanía”[50].

Los componentes del sistema son:

- Seguimiento a resultados, por el cual se verifica de manera continua el cumplimiento de las metas y objetivos prioritarios establecidos por los ministerios y departamentos administrativos

[48] Presupuesto Orientado a Resultados y Provisión de Servicios: El Caso Colombiano. Bertha Briceño. Directora de Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación.
[49] Gestión por Resultados. Departamento Nacional de Planeación. En: www. dnp.gov.co.
[50] Ibid.

- Evaluaciones focalizadas, análisis del funcionamiento, impacto y evolución de las principales políticas y programas del gobierno.
- Difusión de resultados, mediante el cual se divulga al público en general y a los sectores interesados, los resultados de evaluación y seguimiento, para retroalimentar al gobierno, rendir cuentas a la ciudadanía y activar el control social.

Según el DNP el reto para el futuro es fortalecer y consolidar las capacidades técnicas, institucionales y humanas del gobierno para: llevar a cabo permanentemente actividades de seguimiento y evaluación (S&E) con estándares de calidad; proveer a los ciudadanos información buena y oportuna para un adecuado diseño de programas, asignación presupuestal y rendición de cuentas; incrementar la eficiencia y efectividad de los programas de gobierno; y aumentar la transparencia y la participación.

Las metas fijadas por el DNP son:

- Vincular la información de seguimiento con la de evaluación en el sistema de S&E.
- Transferir capacidades para la creación de subsistemas de S&E en sectores estratégicos.
- Implementar presupuestos por resultados a nivel nacional y subnacional.
- Fortalecimiento de herramientas de evaluación rápida y de la agenda de evaluaciones.
- Adelantar cursos permanentes para la construcción de capacidades.
- Evaluar la tecnologías y capacidad del sistema de S&E actual.
- Producción de reportes periódicos de resultados del S&E.
- Adelantar seminarios internacionales y talleres prácticos sobre S&E con amplia participación tanto de actores de gobierno como la sociedad civil. Difusión de las metodologías de evaluación y las bases de datos producidas.

Las dificultades que se enfrentan tienen que ver con las inflexibilidades presupuestales de la normatividad colombiana, que limitan el campo de influencia sobre las asignaciones presupuestales, y las debilidades y heterogeneidad en la capacidad de gestión en los diferentes municipios y departamentos del país.

A nivel municipal, se pueden mencionar las experiencias en la implementación de sistemas de gestión por resultados en: Medellín, Pasto y Tocancipa. Los principales avances son[51]:

Medellín (2006-2008)

- Programación de presupuesto basada en resultados, lo cual fue incluido como anexos en la discusión del presupuesto de los años 2007 y 2008.

[51] Presupuesto Orientado a Resultados y Provisión de Servicios: El Caso Colombiano. Op. Cit.

- Implementación de un esquema de seguimiento a la ejecución presupuestal integrado a las metas de gobierno.
- Ejercicio de formulación de un marco de gasto de mediano plazo para el periodo 2008– 2011.

Pasto (2005-2007)
- Implementación del sistema de seguimiento, físico y financiero integrado a las metas del Plan de Desarrollo –SIGER, el cual está en línea para facilitar el acceso de la ciudadanía.
- Presupuesto participativo y esquema de rendición de cuentas basado en el presupuesto.
- Presentación en la discusión del presupuesto de los anexos de resultados al Concejo municipal de los años 2007 y 2008.

Tocancipá (2006-2007)
- Reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto del municipio para incorporar conceptos y herramientas de presupuesto y gestión por resultados.
- Presentación en la discusión del presupuesto de los anexos de resultados al concejo municipal de los años 2007 y 2008.
- Publicación de guías metodológicas para uso y aplicación de indicadores de desempeño y formulación de un presupuesto por resultados.
- Implementación de un sistema de seguimiento, físico y financiero integrado a las metas del plan de desarrollo.

Tanto a nivel nacional como en estos municipios que se han tomando como pilotos, se ha considerado el presupuesto por resultados como un ejercicio que toma los recursos de inversión y los distribuye según las metas de desarrollo socioeconómico trazadas por cada uno de éstos. Esta información se presenta como un anexo en la presentación del Presupuesto General a los cuerpos colegiados encargados de su estudio[52].

La experiencia de Bogotá se presenta en el capítulo siguiente, donde se pueden observar los principales elementos del modelo, la inversión y los resultados obtenidos.

[52] Sistemas de Gestión por Resultados: La experiencia de Pasto, Medellín y Tocancipá con la implementación del Presupuesto por Resultados a nivel Municipal (PPRM). Departamento Nacional de Planeación. Diciembre de 2007.

4. PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS EN EL DISTRITO CAPITAL

4.1 Estructuración del Modelo

El año 2000 el Distrito Capital inició el diseño e implementación del presupuesto por resultados con la idea de construir indicadores de desempeño e incorporarlos a su elaboración. Según Israel Fainbom[53] el objetivo era dar mayor transparencia y confianza a la gestión y tener un mejor instrumento para el debate del proyecto de presupuesto de cada año, que permitiera orientar la discusión pública hacia los programas y sus resultados.

Inicialmente se le dio el nombre de Presupuesto Inteligente-PI. Con el se esperaba cambiar los procedimientos de asignación de los recursos para orientar el gasto hacia el logro de beneficios sociales y complementar la información presupuestal anual con datos sobre necesidades futuras de recursos, lo que permitiría también mejorar la sostenibilidad financiera del Distrito. El presupuesto inteligente se concibió como "un sistema de gestión pública basado en resultados que permite establecer un vinculo claro entre la asignación del gasto y las prioridades de la administración, constituyéndose en un acuerdo público que promueve el uso eficiente y efectivo de los recursos en el mediano plazo"[54]. El esquema del presupuesto inteligente se puede observar en la Gráfica 3. Confluían tres componentes: el marco de gasto de mediano plazo, el presupuesto orientado a resultados y el costeo basado en actividades.

Gráfica 3
PRESUPUESTO INTELIGENTE

Fuente: Modernización del Presupuesto, evaluación y calidad del gasto público. Antanas Mockus

[53] Presupuestación por resultados a nivel subnacional: la experiencia de Bogotá. Israel Fainbom. Seminario Internacional Transparencia Fiscal: presupuesto por resultados y calidad del gasto público. Departamento Nacional de Planeación Octubre 2006.
[54] Adopción de herramientas para la gestión fiscal, la transparencia y la sostenibilidad de las finanzas de Bogotá. Dirección de Estudios Económicos. Secretaría de Hacienda. Capítulo 3. Desarrollo de un presupuesto inteligente para Bogotá. Gloria Inés Gómez de Jiménez.

El marco de gasto de mediano plazo se constituye en el referente de política y disponibilidad de recursos en el mediano plazo. El presupuesto orientado a resultados, como su nombre lo indica, se estructura en términos de resultados con el fin de orientar el lenguaje presupuestal hacia el ciudadano, facilitando la rendición de cuentas y un sistema de costos de actividades, procesos, productos y políticas[55].

La actual definición de presupuesto orientado a resultados- POR que presenta la Secretaría de Hacienda es: "una herramienta gerencial que asigna la totalidad de los recursos (inversión y funcionamiento) de acuerdo a las políticas públicas previamente establecidas por la administración y orienta el proceso de asignación a resultados. Establece un lenguaje presupuestal orientado al ciudadano que permite identificar los productos que entrega la Administración con los dineros que reciben y los beneficios (efectos y/o impactos) sociales a los cuales apunta"[56].

Los roles asignados al POR son:

- Como herramienta de control social: el lenguaje presupuestal debe estar orientado al ciudadano en donde se identifiquen los productos que se entregan y los beneficios que se logran.
- Como procedimiento de asignación: de los recursos de funcionamiento e inversión a los bienes y/o servicios que se ofrecen.
- Como herramienta gerencial: integra el proceso presupuestal al proceso de planeación.
- Mecanismo de ayuda en el proceso de toma de decisiones de corto, mediano y largo plazo.
- Instrumento que da mayor transparencia y facilita la rendición de cuenta.

En el esquema actual se cambió el término de presupuesto inteligente por el de presupuesto orientado a resultados, para que este englobe todos los elementos que entran en el proceso, como se puede observar en la Gráfica 4.

Marco de Gasto de Mediado Plazo - MGMP

Se define como "una herramienta de tipo estratégico y presupuestal para determinar, bajo un horizonte de 10 años, el monto de los recursos totales disponibles y su asignación estratégica entre sectores de acuerdo a las necesidades de la administración. Es un mecanismo para apoyar el proceso de toma de decisiones sobre asignación de recursos escasos al interior de cada sector"[57].

[55] Modernización del presupuesto, evaluación y calidad del gasto público. Antanas Mockus. Seminario Internacional ¿Por qué evaluar el gasto público?, experiencias internacionales y el caso colombiano. Departamento Nacional de Planeación 2004.
[56] Presupuesto Orientado a Resultados-POR bajo un marco de gasto de mediano plazo. Guía metodológica del componente Productos, Metas y Resultados-PMR. Secretaría de Hacienda 2005.
[57] Ibíd.

Gráfica 4
PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS

Fuente: Presupuesto Orientado a Resultados, Guía Metodológica. Sec. de Hacienda

El MGMP permite asumir los compromisos en forma realista, acorde con las necesidades y disponibilidad de recursos en el mediano plazo. Sus componentes son[58]:

- Un techo de recursos consistente con la estabilidad macroeconómica y las prioridades de políticas generales (recursos disponibles).
- Estimaciones del costo actual y en el mediano plazo, de las políticas existentes determinadas por las entidades ejecutoras (necesidades reales).
- Un proceso que concilia los costos con los recursos disponibles y permite tomar decisiones sobre políticas nuevas (acuerdo público de resultados).

El MGMP es un proceso estratégico de toma de decisiones de política y asignación de recursos que puede resumirse en los siguientes pasos:

- Determinación de la política presupuestal durante la formulación del plan de desarrollo en donde se establecen valores plurianuales preliminares, los cuales se revisan cada año junto con las iniciativas de política, para establecer los lineamientos del MGMP. A su vez se determinan cuotas que se comunican a secretarios y directores de las entidades.
- Se elaboran estrategias dentro de las entidades de acuerdo con lo expresado en el plan de desarrollo. El proceso culmina con los planes estratégicos de las entidades y su adopción, sustentada con los lineamientos de gasto del MGMP.
- Integración de la planeación con la presupuestación. Análisis de ingresos y ajustes en las cuotas en cada vigencia, para ajustarse a las políticas y las decisiones estratégicas, con el fin de llegar a una conciliación de iniciativas

[58] Adopción de herramientas para la gestión fiscal, la transparencia y la sostenibilidad de las finanzas de Bogotá. Op. cit.

de gasto, que culmina con la propuesta de presupuesto y su trámite ante el Concejo.

De acuerdo con la Secretaria de Hacienda[59], entre los beneficios obtenidos por el MGMP se tienen los siguientes:

- Permite la toma de decisiones de gasto con visión de futuro al hacer evidentes los costos de mantener las políticas actuales.
- Hace explícito el compromiso del gobierno con ciertas prioridades a través de asignaciones indicativas de mediano plazo.
- Permite avanzar en el desarrollo de una política de gasto de mediano plazo que consulta en el tiempo las inversiones que se realizan en el presente, logrando que en el futuro los bienes y servicios ofrecidos amplíen sus accesos y/o coberturas, satisfaciendo en mayor proporción las necesidades.
- Mejora la rendición de cuentas de los resultados alcanzados.
- Da mayor flexibilidad a los gerentes públicos a cambio de una mayor responsabilidad y compromiso.
- En un horizonte de mediano plazo es posible integrar los resultados con los recursos totales comprometidos durante el periodo (costo – beneficio). Así, se pretende elevar la eficiencia y la efectividad en el uso de los dineros públicos.

Productos, Metas y Resultados – PMR

"El componente de PMR cuantifica los productos (bienes y servicios) que ofrecen las entidades distritales; los relaciona con las metas con las cuales las entidades se han comprometido y, finalmente, compara esas metas con los resultados alcanzados por estas entidades al final de una vigencia. Permite integrar la planeación y la presupuestación alrededor de los resultados conseguidos por las entidades al finalizar una vigencia"[60].

El PMR esta compuesto por cuatro elementos[61]:

1. Planeación Estratégica: misión, visión, estrategias y su priorización.
2. Objetivos (efectos e impactos), sus indicadores y metas.
3. Productos (bienes y servicios), sus indicadores y metas.
4. Asignación del presupuesto de inversión y funcionamiento a la totalidad de los productos.

[59] Presupuesto Orientado a Resultados. Marco de Gasto de Mediano Plazo. Secretaria de Hacienda. En. www.shd.gov.co
[60] Presupuesto Orientado a Resultados. Productos, Metas y Resultados. Secretaria de Hacienda En: www.shd.gov.co
[61] Presupuesto Orientado a Resultados-POR bajo un marco de gasto de mediano plazo. Op. Cit.

El PMR parte de la misión y visión de las entidades, donde se define el marco y la orientación de mediano y largo plazo. En el Cuadro 2 se presentan algunos elementos de la planeación estratégica.

Cuadro 2
PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

Concepto	Descripción
Misión	Razón de ser de la entidad, su rol principal que se identifica a partir del análisis de las competencias legales.
Visión	Descripción de lo que la entidad quiere llegar a ser, es la proyección del sueño institucional. Para establecerla se debe partir de un diagnóstico de la problemática social sobre la que se quiere actuar.
Estratégias y Priorización	Acciones definidas por la entidad que indican los escenarios posibles para lograr el cumplimiento de la visión desde un análisis de la misión. Las estrategias deben estar articuladas con el plan de desarrollo. Las estrategias y su priorización se convierten en el plan de acción.

Fuente: Guía Metodológica del POR. Secretaría de Hacienda

A partir de la misión, la visión y el plan de desarrollo se identifican los efectos o impactos que debería generar la entidad sobre la población beneficiaria, los cuales permiten determinar los objetivos.

El objetivo se define como: "una política pública que busca generar un cambio social frente a una necesidad manifiesta. Expresan un efecto o impacto y como tal son multicausados. Alcanzar un efecto o un impacto depende de la conjunción de varios factores y por lo tanto no pueden ser responsabilidad exclusiva de una sola entidad"[62]. La redacción de éste debe expresar un cambio que sea medible.

Después de identificar los objetivos, se establecen los indicadores que permitirán la medición de los efectos e impactos.

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda estos indicadores deben contar con una línea base, unas metas y unos periodos definidos. Recomienda los siguientes aspectos para su selección:

- Precisar el alcance de lo que se quiere medir.
- Identificar las variables que permitirán medir dichos avances.
- En la identificación de las variables que conforman el indicador se debe tener en cuenta: la facilidad de acceso a la información, la periodicidad del cálculo de las variables, los responsables de la recolección de información, cálculo y procedimiento de reporte.

Una vez definidos los objetivos, se deben identificar los productos que contribuyen al logro del beneficio social propuesto.

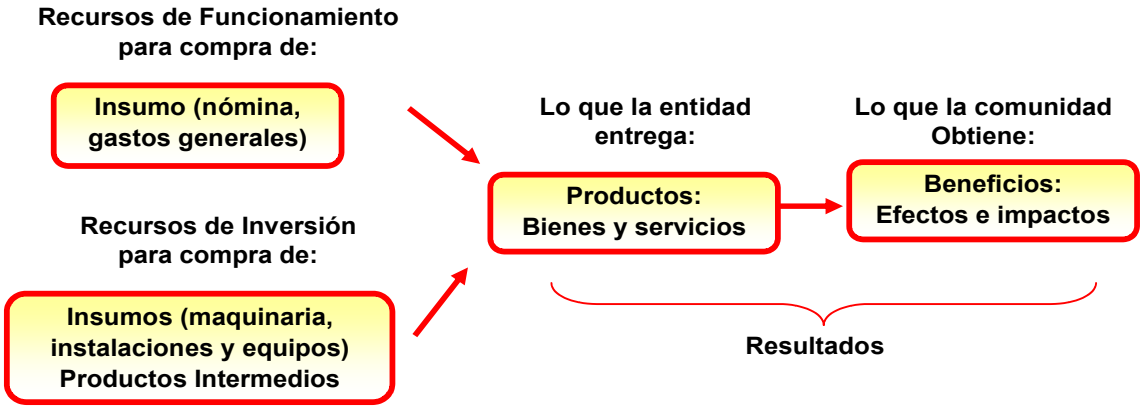
[62] Ibid.

Los productos son “bienes y/o servicios que la entidad entrega a un tercero (ciudadanía u otra entidad). La entidad puede responsabilizarse en un 100% de su entrega. Los productos son la categoría básica para la asignación de recursos en el componente PMR, por lo tanto son los elementos en donde se materializa la evaluación de la gestión de las entidades”[63].

Los productos deben ir acompañados de indicadores que permitan medir la cantidad, calidad y oportunidad en su entrega. Los mismos aspectos para la selección de indicadores de objetivos son válidos para los de producto.

Los recursos de funcionamiento e inversión deben ser asignados a los diferentes productos que se entregan, para que al final se obtengan unos beneficios e impactos que mejoren la calidad de vida a la población. Gráfica 5.

Gráfica 5
INFORMACIÓN QUE OFRECE EL POR



Fuente: Adopción de Herramientas para la gestión fiscal, la transparencia y la sostenibilidad de las finanzas. SHD.

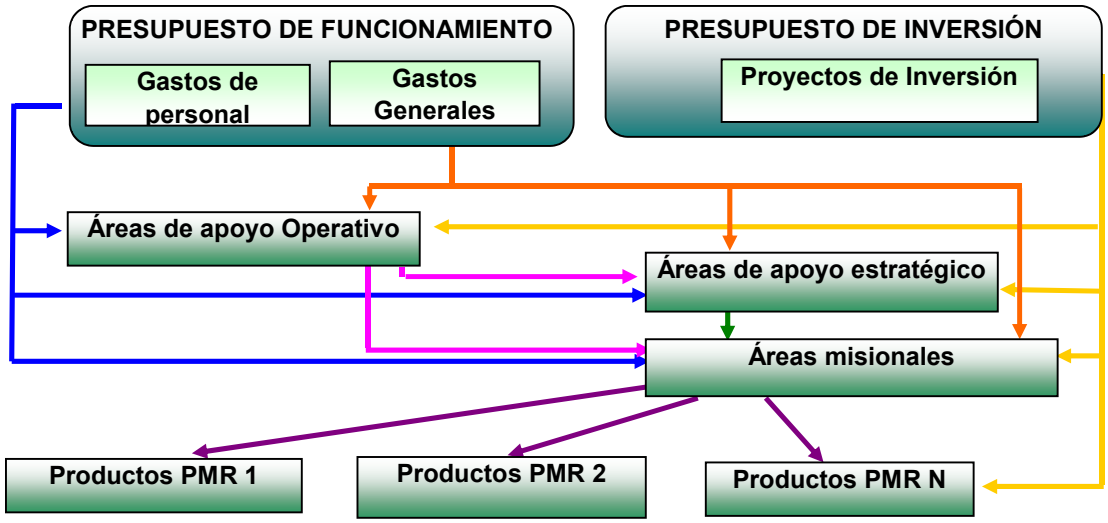
Los componentes del PMR y los sistemas de costos se deben integrar para la asignación de recursos entre los productos.

La Secretaría de Hacienda presenta una metodología que sirve de base para implementación del modelo de costeo (ver Gráfica 6). El primer paso es definir los centros de costos para distribuir los recursos (misionales, apoyo estratégico y apoyo operativo).

[63] Presupuesto Orientado a Resultados-POR bajo un marco de gasto de mediano plazo. Op. Cit.

Gráfica 6

MODELO DE COSTOS



Fuente: Presupuesto Orientado a Resultados, Guía Metodológica. Secretaría de Hacienda

Los centros de costos son "las dependencias de la organización donde se consumen recursos y se realizan determinadas funciones"[64], los cuales pueden ser de varias clases. Cuadro 3.

Cuadro 3
CLASES DE CENTROS DE COSTO

Clase	Descripción
Misionales	Dependencias responsables de entregar los bienes y servicios (productos) a un tercero.
Apoyo estratégico	Áreas que se encargan de la planeación estratégica.
Apoyo operativo	Oficinas encargadas de dar soporte a las diferentes áreas de la organización.

Fuente: Presupuesto Orientado a Resultados. Guía metodológica. Secretaria de Hacienda.

La asignación de los recursos (funcionamiento e inversión) se realiza teniendo en cuenta la naturaleza de cada rubro.

Gastos de personal

El pago de los sueldos de nómina se distribuye directamente a los centros de costo correspondientes, de acuerdo con las personas que laboran en cada uno.

Los pagos de honorarios y remuneraciones por prestación de servicios técnicos se distribuyen de manera directa al centro de costos o área en la cual el contratista presta sus servicios.

[64] Ibíd.

Si hay otros rubros en los que no se pueda establecer una relación directa con el centro de costos, se debe calcular la proporción que representa el pago de los sueldos pagados a cada dependencia sobre el total pagado a todas. Esta proporción se utiliza para distribuir el valor de los rubros.

Gastos generales

Su asignación debe considerar la naturaleza de cada erogación. En el Cuadro 4 se presentan los criterios sugeridos por la Secretaría, donde se establecen dos criterios uno ideal y otro alterno. Se aclara que donde no aparece criterio alterno, el ideal es el único aceptado.

Cuadro 4
EJEMPLOS DE DISTRIBUCIÓN DE GASTOS GENERALES

Recurso	Criterio de Distribución Ideal	Criterio de Distribución Alterno
Cuentas relacionadas con el recurso mantenimiento, arrendamientos, seguros, vigilancia, entre otros similares	M^2 de cada dependencia o centro de costo	
Cuentas relacionadas con el recurso mantenimiento de vehículos, seguros de éstos, combustibles y lubricantes, etc.	Directo a cada dependencia que tiene asignación de vehículos	Número de vehículos asignados a cada dependencia
Cuentas relacionadas con el recurso hardware y software (mantenimiento, seguros, etc.)	Directo a la dependencia o centro de costo donde se encuentra el equipo	Número de equipos asignados a la dependencia o centro de costos donde se encuentra el equipo
Cuentas relacionadas con el mantenimiento, seguros de bienes como equipos, muebles y enseres.	Directo a la dependencia o centro de costo donde se encuentra el equipo	Número de equipos asignados a la dependencia o centro de costos donde se encuentra el equipo
Cuentas relacionadas con el recurso servicios públicos (energía, acueducto, teléfonos, gas, etc.)	Número de personas asignadas a la dependencia o centro de costo	
Cuentas relacionadas con la papelería, fotocopias, útiles de oficina, impresos, etc.	Consumo relacionado en el almacén a cada dependencia o centro de costo	Número de personas asignadas a la dependencia o centro de costo
Cuentas relacionadas con materiales y suministros, elementos de aseo, cafetería, etc.	Número de personas asignadas a la dependencia o centro de costo.	

Fuente: Presupuesto Orientado a Resultados. Guía metodológica. Secretaria de Hacienda.

Hasta aquí es lo que se denomina un primer nivel de distribución, en un segundo nivel los recursos de los centros de costo operativo se asignan a los centros de costo de apoyo estratégico y misionales.

Para este proceso se deben tener en cuenta las funciones que desempeña cada centro de costos de apoyo operativo, a partir de lo cual se establece el criterio de distribución, Cuadro 5.

Si en alguna entidad, por su naturaleza particular, uno de los centros de costo denominado como operativo en el cuadro, es en realidad misional, no debe transferir sus recursos a otro.

Cuadro 5
CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DE LOS COSTOS DE APOYO OPERATIVO

Centro de costo de apoyo operativo	Funciones	Criterio de distribución
Recursos Humanos	Administración de personal, bienestar, capacitación, liquidación de nómina.	Número de personas por cada dependencia o centro de costo
Contabilidad	Registros contables, generación de balances.	Por partes iguales a las dependencias o centros de costo.
Sistemas	Soporte a usuarios, desarrollo de aplicaciones, adquisición de tecnologías de información.	Número de horas de dedicación a cada dependencia o centro de costos.
Jurídica	Gestión judicial, asesoría en temas jurídicos, revisión jurídica de contratos.	Número de procesos adelantados por dependencia o centro de costos.

Fuente: Presupuesto Orientado a Resultados. Guía metodológica. Secretaria de Hacienda.

El tercer nivel de distribución es la asignación de los recursos de los centros de costo estratégicos a los misionales. Este proceso requiere evaluar previamente el costo que las áreas misionales han acumulado hasta el momento, es decir, identificar los costos directos de gastos de personal, la distribución de los gastos generales y los costos indirectos recibidos de las áreas de apoyo operativo. Los valores se suman y la participación de cada centro de costo misional dentro del total se utiliza para distribuir los costos de las áreas de apoyo estratégico.

El siguiente paso es distribuir los costos de las áreas misionales a cada uno de los productos que entrega la entidad, bajo las siguientes consideraciones:

- Si un área misional es responsable de un solo producto se hace una asignación directa.
- Si un área misional es responsable de más de un producto, debe asignar sus costos de acuerdo con el porcentaje promedio de dedicación de tiempo del equipo directivo al producto.

Los recursos de los proyectos de inversión se distribuyen entre los productos de acuerdo con los siguientes parámetros:

- Si apoyan la realización de un producto se asignan directamente a ese producto.

- Si son de mantenimiento o adecuación de la infraestructura física, se distribuyen por los M^2 ocupados por cada uno de los centros de costo (se asignan a los de apoyo y misionales).
- Si son proyectos de dotación se distribuyen de acuerdo al presupuesto asignado a cada área, el cual se debe extraer de la ficha de inversión.
- Si apoya la operación de un área en particular, serán asignados directamente a esa área.

Los recursos de los proyectos de inversión se distribuyen a los centros de apoyo operativo o estratégico y, posteriormente, su asignación a los productos se realiza utilizando los mismos criterios de distribución de los gastos de funcionamiento hacia las áreas misionales.

Al final de la vigencia debe ser posible establecer el costo promedio y el costo unitario de los productos, la tasa de participación de las áreas operativas y estratégicas en el costo de cada producto y las necesidades de presupuesto, según las metas establecidas para cada producto o servicio.

Cada año debe hacerse una revisión y validación de la programación como parte del anteproyecto de presupuesto. Se espera que, a no ser que sea estrictamente necesario, los objetivos e indicadores no deben cambiar con el fin de mantener la información de resultados y poder hacer comparaciones y evaluaciones.

Cuando se expide un nuevo plan de desarrollo se deben hacer los ajustes necesarios para reflejar los cambios de prioridades, que pueden dar origen a nuevos productos o eliminar alguno de los existentes. Para esto, se realizan mesas de trabajo en las entidades, en donde se analizan las políticas públicas a las cuales se apunta y se define como se medirá la contribución de la entidad a la administración distrital, los impactos y efectos, así como los bienes y servicios que se brindarán al ciudadano.

El POR se soporta en una plataforma tecnológica, que es el resultado de un esfuerzo realizado por la Secretaría de Hacienda desde la década de los noventa. Especialmente, se ha trabajado en el mejoramiento de las herramientas de gestión financiera, definidas como "un conjunto de instrumentos y conceptos que permiten desarrollar una gestión hacendaria encaminada a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas"[65].

En el área de la administración de recursos, los frentes han sido: la gestión del riesgo financiero, la gestión contable distrital y la implementación del sistema de gestión hacendario "SÍ CAPITAL".

El SÍ CAPITAL tiene los siguientes aplicativos de tipo financiero[66]:

[65] Finanzas Sanas y Sostenibles. Para la Equidad y el Desarrollo 1992-2007. Secretaría de Hacienda Distrital. Tomo 0.
[66] También se han desarrollado aplicaciones en el área administrativa para el manejo de personal, inventarios, correspondencia, parqueaderos, pensiones y aspectos socio económicos del Distrito.

- Sistema Contable- Libro Mayor (LIMAY)
- Sistema de Crédito Público (CREP)
- Sistema de Presupuesto Distrital (PREDIS)
- Sistema de Operación y Gestión de Tesorería (OPGET)
- Programa Anual de Caja (PAC)

A través del aplicativo PREDIS las entidades reportan a la Secretaría de Hacienda la información de programación y ejecución presupuestal. Dentro de este, se ha dispuesto el módulo denominado POR, para que las entidades programen de forma anual los objetivos, productos e indicadores, así como los recursos de inversión y de funcionamiento. Además, se pueden realizar ajustes en la programación y registrar los resultados obtenidos. Como resultado de los ejercicios mensuales, la herramienta arroja un reporte en PDF.

Todos los costos que se producen por el manejo son asumidos por la Dirección Distrital de Presupuesto de la Secretaría Distrital de Hacienda, como administradores del aplicativo.

El sistema es actualizando acorde con las necesidades de las entidades, en tres momentos:
- Programación: cuando se publica el presupuesto de la siguiente vigencia.
- Actualización 01: Modificaciones de enero a junio.
- Actualización 02: Modificaciones de junio a diciembre.

De acuerdo a la relación de objetivos y productos, se le asignan porcentajes de ponderación a cada uno de estos, teniendo en cuenta la misión institucional e importancia dada en el marco de los compromisos del plan de desarrollo. El seguimiento es mensual, utilizando el aplicativo PREDIS, el cual brinda un reporte de los avances en los indicadores de los productos y objetivos.

Las modificaciones presupuestales son reportadas e incluidas a través de la herramienta PREDIS. Esto se refleja en cambios a la distribución de los recursos tanto de inversión como de funcionamiento, por cada uno de los productos y en las reservas constituidas en la vigencia anterior. Además, las modificaciones presupuestales se reportan y registran en el aplicativo de la Secretaría de Planeación Distrital, SEGPLAN, herramienta que presenta el seguimiento y avance de los proyectos del plan de inversiones.

En el módulo POR se le han realizado los siguientes ajustes:

- Cambio en la presentación de la información. Se mostraba por separado los indicadores y los recursos, y ahora se incluyen en un formato conjunto.
- De acuerdo con las necesidades de la entidad y la revisión permanente de los objetivos, productos y sus indicadores, se realizan los ajustes requeridos en el sistema.
- En el año 2007 la reforma administrativa determinó cambios en la definición de objetivos, productos e indicadores de algunas entidades del D.C.

4.2 Acciones e Inversión Realizada por el Distrito

La estructuración del POR ha demandado un gran esfuerzo tecnológico y financiero al Distrito, especialmente en los dos últimos planes de desarrollo.

En el plan Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado 2001-2004 se señaló como uno de los objetivos el de "Gestión Pública Admirable" cuyo fin era elevar la confianza y el respeto de los habitantes de Bogotá hacia las instituciones y los organismos distritales y el compromiso de los servidores públicos y de todas las personas con una gestión efectiva y transparente. Dentro de este objetivo estaba el programa Administración a la Medida, que entre otras señalaba como metas: el diseño y desarrollo de un sistema de información distrital; y la evaluación de los resultados de la gestión y del impacto fiscal de las decisiones de gasto para retroalimentar las políticas y las decisiones de gasto.

Por ello, dentro de los proyectos prioritarios se fijaron: el diseño y desarrollo del Sistema Distrital de Información y el presupuesto Inteligente, a través del cual se realizaría: la implementación y sistematización del presupuesto por resultados en las entidades centrales, descentralizadas y locales; el diseño y desarrollo de un sistema de contabilidad de costos; y la estructuración del marco de gasto de mediano plazo de las inversiones públicas.

Las principales metas que se formularon fueron:

- El proyecto 6018 diseño, montaje y puesta en marcha del sistema integrado de información tenía como meta consolidar el sistema hacendario distrital y sus aplicaciones.

- En el proyecto 145 presupuesto inteligente para el Distrito Capital, los propósitos eran llegar a operar en las entidades de la Administración Central y los Establecimientos Públicos el POR en sus diversas etapas de programación, ejecución y seguimiento y en las 20 localidades también se esperaba tener en operación el POR para los recursos que estas ejecutan directamente. También tener definido el procedimiento de cálculo para la demanda futura de recursos.

- En el proyecto 138 diseño e implantación de un sistema de costeo por productos como herramienta del presupuesto inteligente. Las metas que se esperaban cumplir eran: diseñar la metodología para el levantamiento de la información que sirviera de base para la construcción del mapa de costos, efectuar este levantamiento en 20 dependencias y organismos de la Administración Central, Contraloría y un Fondo, hacer el mapa de costos respectivo, definir los procedimientos y realizar la implementación y validación en estas entidades.

Como logros, la Administración señala[67]:

- Integración de 67 entidades distritales que utilizan los servicios de los sistemas de Presupuesto Distrital, SEGPLAN y Plan Anual de Caja.

- Desarrollo de instrumentos, procedimientos y reglas presupuestales que permitieron la implementación del presupuesto por resultados en 36 entidades, compuestas por secretarías, departamentos administrativos y establecimientos públicos del Distrito Capital. No se logró avanzar en las localidades.

- Se emprendió el diseño del marco de gasto de mediano plazo y se adelantaron los primeros ejercicios en los sectores de educación, salud y bienestar social.

- Diseño de la metodología para el levantamiento de información base para la construcción del mapa de costos y elaboración de un modelo gráfico de actividades en 17 entidades y un modelo de costos en 16. No se llegó a las etapas de implementación y validación.

En el plan de desarrollo Bogotá sin Indiferencia 2004-2008, el Objetivo de Gestión Pública Humana conserva, en términos generales, los propósitos del anterior plan:

- En el programa sistema distrital de información: su mejoramiento y consolidación.

- En el programa planeación fiscal y financiera: la implementación del marco de gasto de mediano plazo; la consolidación del presupuesto orientado a resultados en la Administración Central, Establecimientos Públicos, Empresas Industriales y Comerciales, Localidades y Empresas Sociales del Estado; y la implementación del sistema de costeo ABC como herramienta del POR en Administración Central, Establecimientos Públicos y Empresas Sociales del Estado.

Es así como para la ejecución de los programas se continúo con los mismos proyectos:

- En el primer programa, el proyecto 6018 diseño, montaje y puesta en marcha del sistema integrado de información, se propuso transferir los desarrollos efectuados por la Secretaría de Hacienda a las demás entidades. La transferencia de los componentes financiero y administrativo del sistema hacendario SI CAPITAL, a las entidades de la Administración Central se culminó en 2006, y la transferencia del componente financiero a las entidades descentralizadas va en 60%, según el reporte de seguimiento a metas de SEGPLAN a 31 de diciembre de 2007, (ver Anexo 1).

[67] Plan de Desarrollo Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado. Informe de cumplimiento de compromisos e informe de gestión de las entidades distritales. Departamento Administrativo de Planeación Distrital Diciembre 2003.

- En el segundo programa, el proyecto 145 cambio su nombre de presupuesto inteligente a presupuesto orientado a resultados. Se considera consolidado el POR en las entidades de la Administración Central y los Establecimientos Públicos. Sin embargo, en las demás entidades aún se continúa en la etapa de programación, con ejercicios de definición de objetivos, productos e indicadores. En el caso particular de las Empresas Sociales del Estado, se estableció un banco de indicadores que está en revisión.

  En cuanto al avance en la implementación del marco de gasto de mediano plazo se tienen como logros[68]: proyección preliminar del gasto recurrente; identificación y contextualizaron de factores de proyección planteando diferentes alternativas; realización de un ejercicio académico de prospectiva en los sectores de educación, integración social, salud, movilidad y hacienda; elaboración de un informe de sostenibilidad con base en análisis de fuentes recurrentes y no recurrentes; y elaboración de una matriz de cruce de información entre PMR (productos, metas y resultados), proyectos de inversión y plan de desarrollo.

- El proyecto 138 "diseño e implantación de un sistema de costeo por productos como herramienta del presupuesto orientado a resultados", tenía como meta la implantación del sistema de costeo por actividades ABC. Sin embargo, fue suspendido en 2005 porque se consideró que este sistema era demasiado complejo en su estructuración, cálculo y seguimiento, y que se hacía difícil su incorporación a las reglas y al proceso de programación presupuestal. Por eso se decidió aplicar un modelo más flexible y compatible con PREDIS, que permitiera cargar el costo por partida presupuestal[69]. Este sistema de costeo esta descrito es el numeral 4.1.

  El sistema está operando en la Administración Central y los Establecimientos Públicos. En las localidades no hubo avance y en los hospitales, la Secretaría de Salud va a desarrollar el sistema de costos con recursos del BID.

En el Cuadro 6 se muestran los resultados de algunos indicadores de compromisos del plan de desarrollo, que se consideran relevantes para la implementación del POR. El compromiso de consolidar el sistema distrital de información[70] reporta un 75% de funcionamiento y la unificación de 17 sistemas.

En general, las entidades están realizando los siguientes procesos: implementación de módulos del SI CAPITAL, mejoramiento de los sistemas

[68]Bogotá Sin Indiferencia. Informe de Seguimiento por Programa a 31 de diciembre de 2007. Secretaría Distrital de Planeación.
[69] Ibid.
[70] En el Distrito el Sistema Distrital de Información está integrado por el conjunto de políticas, estrategias, metodologías, procedimientos, bases de datos, plataformas tecnológicas y sistemas de información que determine la Comisión Distrital de Sistemas, que deben aportar tanto las entidades del sector central como del descentralizado, las empresas sociales, industriales y comerciales del Estado, la veeduría Distrital, instituciones educativas oficiales del orden Distrital y los fondos de desarrollo local; así mismo podrá hacer parte del sistema el Concejo de Bogotá, la Personería Distrital, la Contraloría Distrital y la Universidad Distrital. (Decreto 057 de 2002).

propios de su objeto social y estandarización y compatibilidad de los sistemas[71].

Cuadro 6
INDICADORES DE SEGUIMIENTO POR PROGRAMA

Programa/ Compromiso/ Indicador	Programación 2004-2008	Ejecución A Dic 2007	% de Avance
Sistema Distrital de Información			
Consolidar el sistema distrital de información			
Porcentaje del sistema distrital de información funcionando	100	75	75,0
Número de sistemas de información unificados	20	17	85,0
Planeación Fiscal y Financiera			
Implementar el Marco de Gasto de Mediano Plazo y consolidar la aplicación del Presupuesto Orientado a Resultados.			
Número de entidades que cuentan con el POR consolidado	83	84	101,2
Número de entidades que tienen identificado su gasto fijo en el MGMP	42	43	102,4
Porcentaje de avance en la implementación del MGMP	100	77,8	77,8
Consolidar la implementación del Sistema de Costeo ABC			
Número de entidades con el sistema de costos ABC implementado	49	36	73,5

Fuente: Bogotá Sin Indiferencia. Informe de Seguimiento por Programa a Diciembre 31 de 2007

El programa de planeación fiscal y financiera reporta que 84 entidades cuentan con el POR consolidado. Sin embargo, como se mencionó, el POR solamente está operando en las entidades de la Administración Central y los Establecimientos (40 entidades), mientras que en las demás permanece en la fase de programación.

En cuanto al avance en la implementación del MGMP se reporta un 77,8%, dado que los ejercicios de proyección se consideran de carácter preliminar. También se registra que en 36 entidades está implementado el sistema de costos ABC, no obstante, lo que se hizo fue una adaptación del modelo que fuera compatible con el sistema presupuestal.

En el Cuadro 7 se presenta la inversión realizada en el mejoramiento del sistema de información hacendaria y la implementación del POR en el periodo 2001-2007. En total se registran $54.914 millones (a pesos de 2007), de los cuales $31.136 millones[72] se han ejecutado durante la vigencia del plan Bogotá sin Indiferencia.

Cuadro 7
PROYECTOS DE MEJORAMIENTO DE LA INFORMACIÓN HACENDARIA
INVERSIÓN 2001-2007

Millones de pesos de 2007

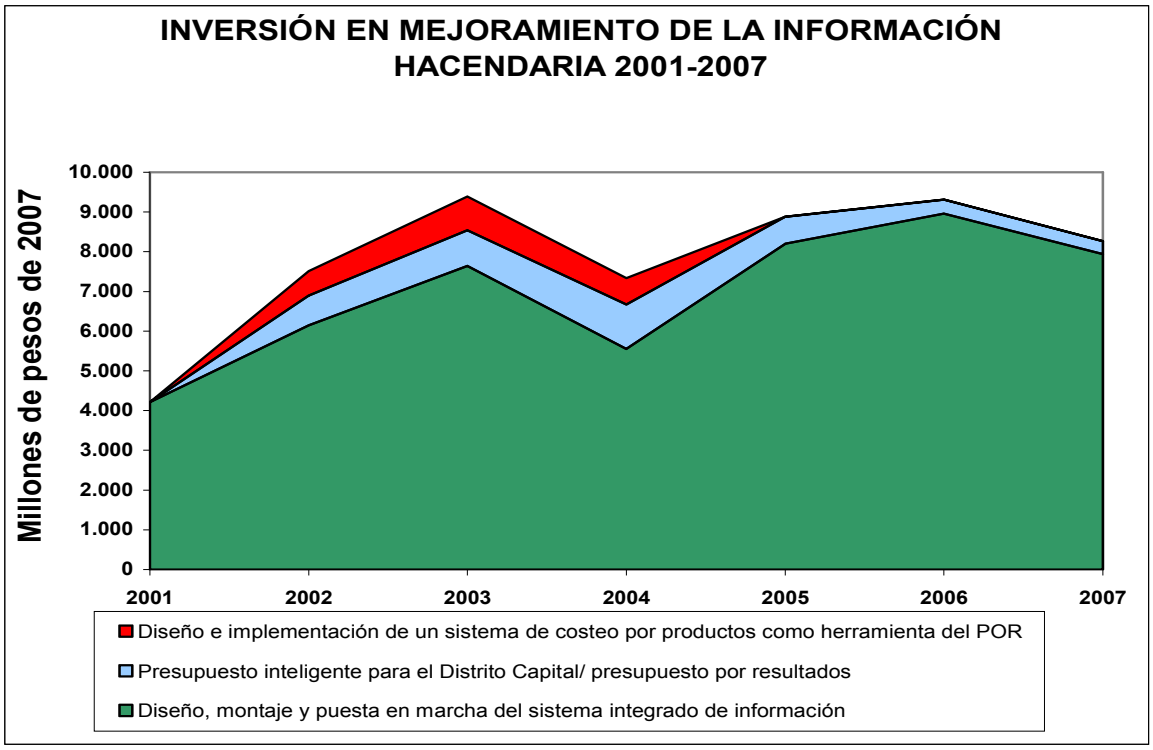
Proyecto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Diseño, montaje y puesta en marcha del sistema integrado de información	4.212	6.144	7.644	5.549	8.200	8.958	7.938	48.646
Presupuesto inteligente para el Distrito Capital/ Presupuesto por resultados	0	751	900	1.123	683	352	329	4.137
Diseño e implementación de un sistema de costeo por productos como herramienta del presupuesto inteligente	0	618	848	665	0	0	0	2.131
Total	**4.212**	**7.513**	**9.392**	**7.337**	**8.882**	**9.310**	**8.267**	**54.914**

Fuente: Estadísticas Fiscales Ejecución Presupuestal de la Secretaría de Hacienda

[71] La estandarización y la compatibilidad son políticas definidas por la Comisión Distrital de Sistemas, para facilitar el mejoramiento de la integración informática y la comunicación de las entidades.
[72] Discriminados así: en el proyecto de diseño y puesta en marcha del sistema integrado de información $29.593 millones, en la implementación del POR $1.456 millones y en el sistema de costeo $86 millones.

En la Gráfica 7 se puede observar que durante los años 2003 y 2004 se hizo la mayor inversión en la implementación del POR y el sistema de costeo. En los últimos años la ejecución se ha dirigido a continuar el mejoramiento del sistema de información hacendario. A pesar de esto, no se cumplió con el propósito de extender el POR al conjunto de entidades de la Administración, como se había establecido en el plan de desarrollo Bogotá sin Indiferencia.

Gráfica 7



Fuente: Estadísticas Fiscales. Ejecución Presupuestal de la Secretaría de Hacienda

4.3 Evaluación de la Información Reportada en el Periodo 2004-2007

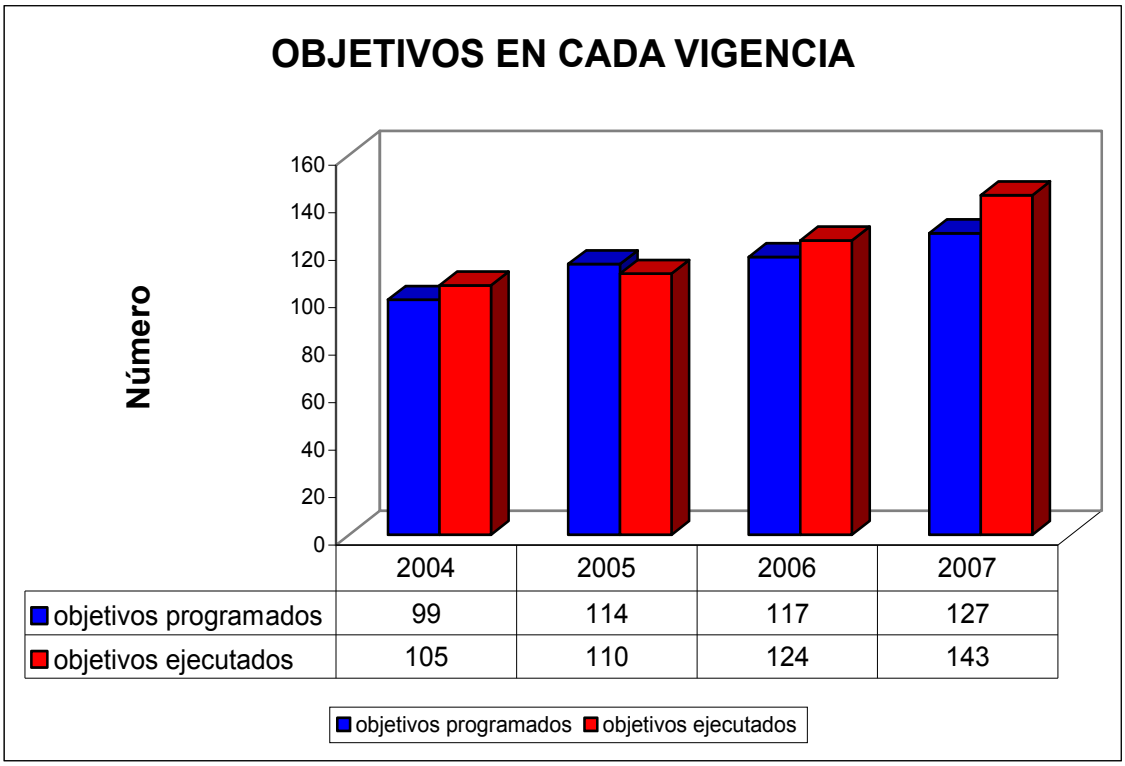
Esta sección examina la información reportada por las entidades, tomando como referencia la programación inicial que se presenta al Concejo (anexo del proyecto de presupuesto de cada vigencia) y la información de resultados que se puede consultar en el sistema PREDIS, módulo POR.

En la metodología del POR establecida por el Distrito, los objetivos se definen como una política pública que busca generar un cambio social frente a una necesidad manifiesta. Se expresa también que no pueden ser responsabilidad de una sola entidad, dado que los problemas sociales son multicausados.

La Gráfica 8 muestra que en la programación y ejecución de cada año se van haciendo ajustes en los objetivos (ver Anexos 2 y 3). El año 2004 es de transición entre dos planes de desarrollo, la programación inicial corresponde al plan de

desarrollo Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado y a partir de la armonización se adoptaron las políticas del plan Bogotá Sin Indiferencia.

Gráfica 8



Fuente: Proyectos de presupuesto de cada vigencia Anexo del POR y sistema PREDIS

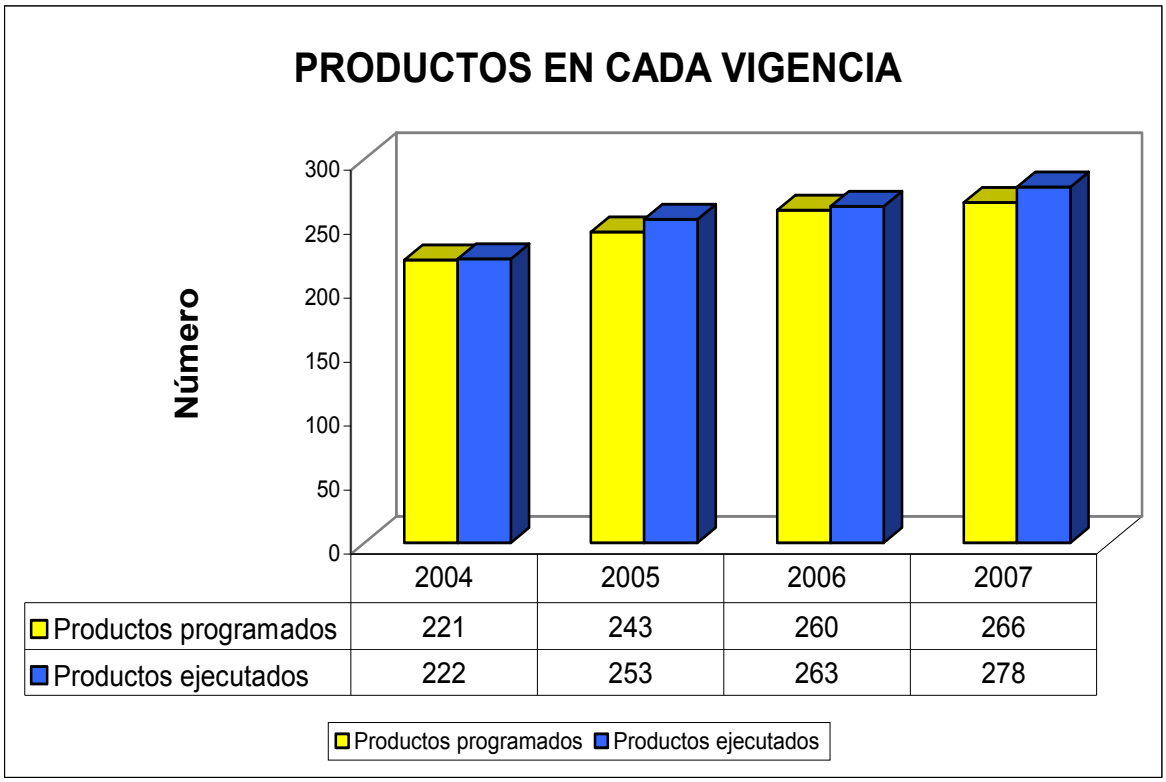
Se esperaría que una vez se adopte un plan, los objetivos fijados se mantengan en el periodo, pero las entidades efectúan frecuentes cambios en los enunciados y en el número de objetivos.

En el plan de desarrollo Bogotá Sin Indiferencia se fijaron 14 políticas generales y 24 políticas específicas por eje (social 6, urbano regional 4, reconciliación 7, gestión pública humana 7) para un total de 38 políticas. En contraste, el POR registra más de 100 objetivos por año, en razón a que cada entidad fija su propia política, lo cual hace que el instrumento no se haya utilizado como elemento de concertación y coordinación de las actividades y metas a conseguir. Esto se hace evidente en el hecho de que no se comparten objetivos.

Respecto a los productos, definidos como los bienes y/o servicios que se entregan a un tercero (ciudadanía u otra entidad), los cambios se justifican cuando existe un nuevo plan de desarrollo, que orienta de manera diferente la política y crea nuevos productos o desaparece otros.

En la Gráfica 9 se evidencia que los continuos ajustes tanto en la programación inicial como durante cada vigencia, han ido aumentando el número de productos.

Gráfica 9



Fuente: Proyectos de presupuesto de cada vigencia Anexo del POR y sistema PREDIS

En la presentación del POR es frecuente encontrar que los productos pueden cambiar de objetivo, al igual, que existen productos que atienden diferentes objetivos a la vez, lo cual vuelve compleja la interpretación de los resultados (ver ejemplos en el capítulo 5).

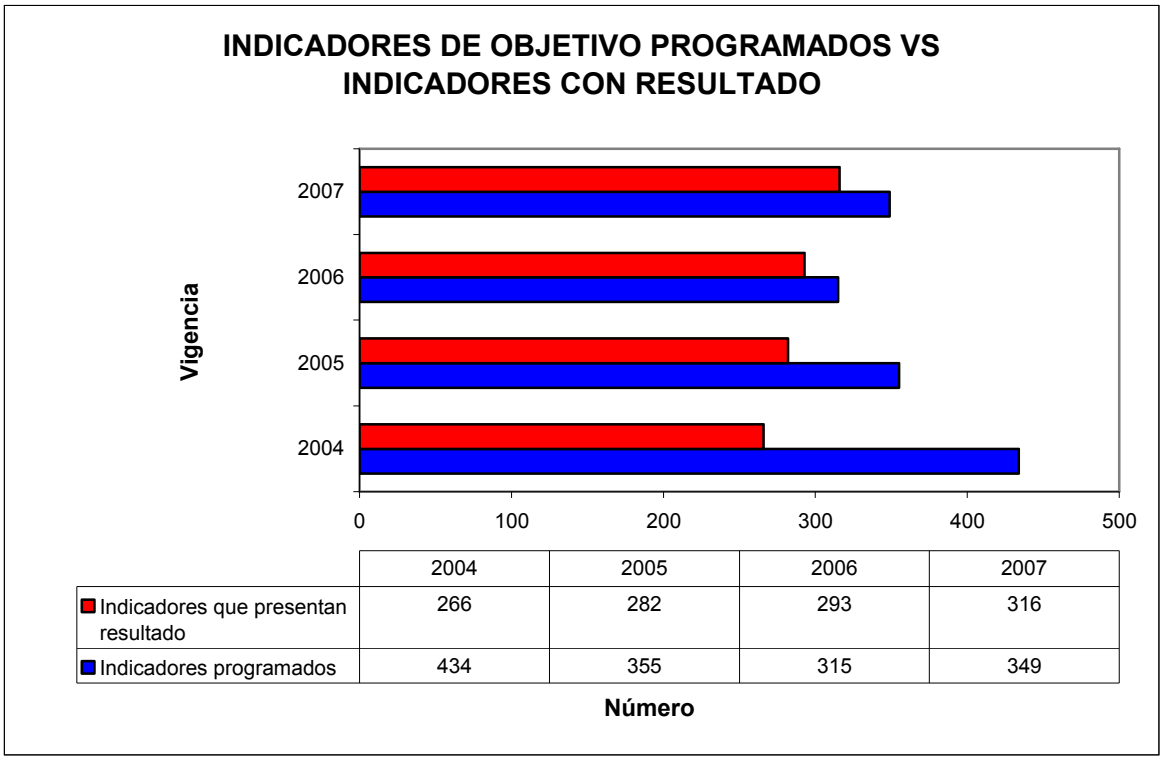
Indicadores

Cada objetivo y producto se acompaña de un grupo de indicadores para su seguimiento. En las Gráficas 10 y 11 se puede observar que en el año 2004 una buena parte de los indicadores formulados se quedan sin resultado, debido a que con el cambio de plan de desarrollo, éstos también se modifican.

Si bien, es necesario efectuar modificaciones con el cambio de políticas, el que no exista continuidad en las mediciones afecta el seguimiento de los resultados y en general el análisis del comportamiento de las variables en el tiempo.

Adicionalmente, se observa que los indicadores cambian de objetivo o de producto, incluso hay indicadores de objetivo que son reclasificados a los productos o viceversa, lo cual hace difícil su seguimiento.

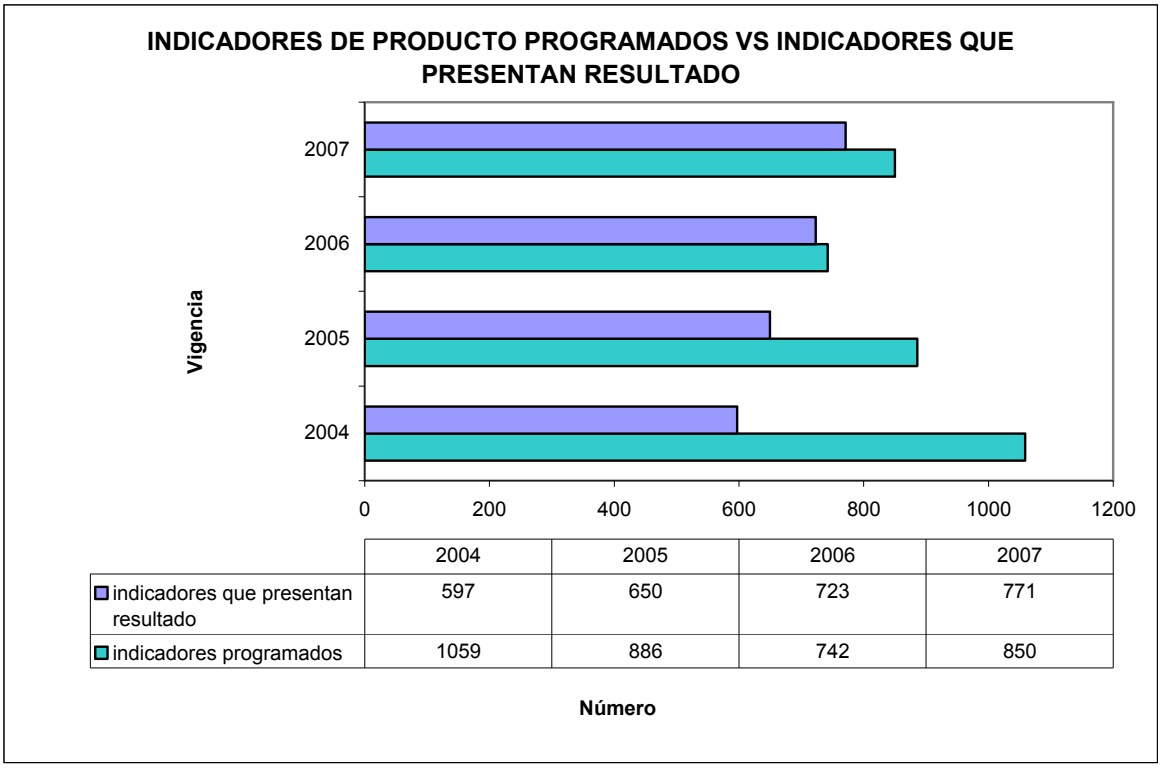
Gráfica 10



	2004	2005	2006	2007
Indicadores que presentan resultado	266	282	293	316
Indicadores programados	434	355	315	349

Fuente: Proyectos de presupuesto de cada vigencia Anexo del POR y sistema PREDIS

Gráfica 11



	2004	2005	2006	2007
indicadores que presentan resultado	597	650	723	771
indicadores programados	1059	886	742	850

Fuente: Proyectos de presupuesto de cada vigencia Anexo del POR y sistema PREDIS

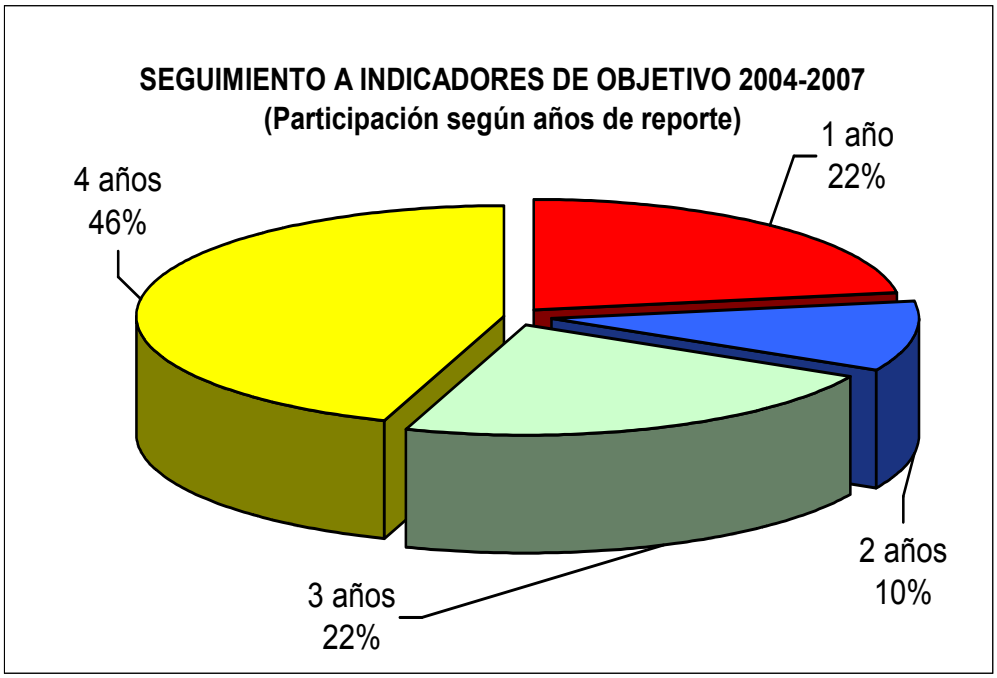
En las Gráficas anteriores también se observa que después del ajuste inicial en el 2004, las entidades van añadiendo indicadores cada año. Actualmente se manejan 316 indicadores de objetivo y 771 de producto, para un total de 1.087 indicadores[73]. En promedio se encontraron 8 indicadores de objetivo y 19 indicadores de producto, es decir, 27 indicadores por entidad.

Si el propósito fundamental del POR es facilitar la discusión del presupuesto en el Concejo, no se considera funcional manejar un número tan grande de indicadores que no pueden ser analizados adecuadamente en el tiempo programado.

En el caso chileno se maneja un promedio de 11 indicadores por institución para la discusión del presupuesto ante el órgano legislativo.

Por otra parte, los ajustes frecuentes de indicadores hacen que no sea posible el seguimiento de los resultados, en la mayoría de los casos. En la Gráfica 12 se señala que en el caso de los indicadores de objetivo sólo el 46% de éstos mostraron resultados en los 4 años del periodo analizado y el 22% sólo registró resultados en un año. De igual manera en la Gráfica 13, el 42% de los indicadores de producto arrojaron resultados en los 4 años, mientras que en el 21% se presenta resultados únicamente un año.[74]

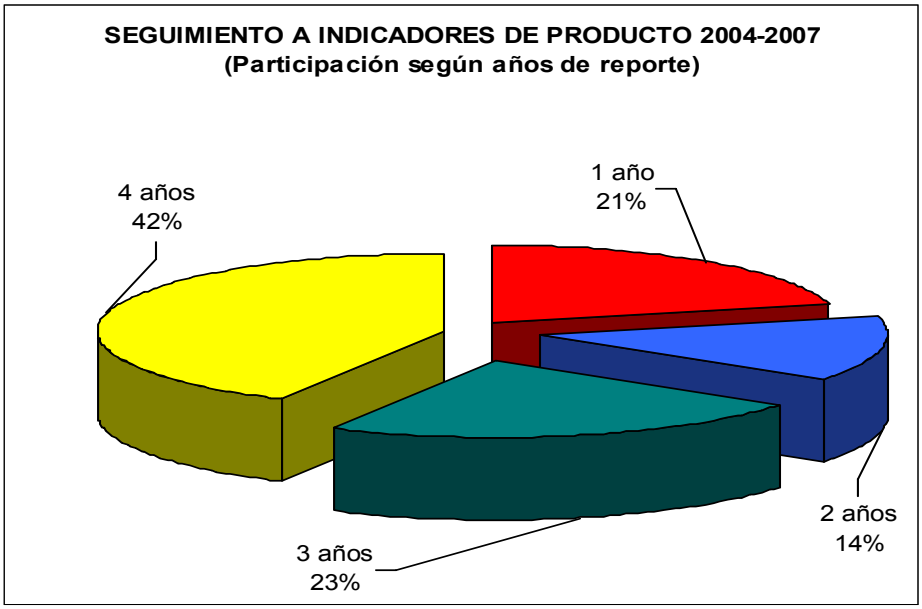
Gráfica 12



Fuente: Proyectos de presupuesto de cada vigencia Anexo del POR y sistema PREDIS

[73] Número que corresponde a los indicadores que presentan resultado. Los programados ascienden a 1.199.
[74] En los porcentajes citados no se incluyeron las entidades nuevas, producto de la Reforma Administrativa, pues solo presentan resultados de un año de operación.

Gráfica 13



La evaluación del impacto de las políticas necesita indicadores que puedan ser monitoreados en el mediano y largo plazo, pero los constantes cambios afectan la utilidad del POR en este sentido.

Tipología de los indicadores

Con el objeto de analizar los aspectos que miden los indicadores que hacen parte del POR, se tomó como referencia la clasificación que establece el Departamento Nacional de Planeación (Cuadro 8).

Cuadro 8
CATEGORÍAS DE INDICADORES SEGÚN ASPECTOS EVALUABLES

Que se quiere Evaluar	Indicador	Definición del Indicador
Aspectos relacionados con las actividades o gestión	Indicadores de Actividad o Gestión	Miden los procesos, acciones y operaciones adelantadas dentro de la etapa de implementación de una política programa o proyecto.
Aspectos relacionados con los productos	Indicadores de producto	Miden los bienes y servicios directamente provistos por una política, programa o proyecto a partir de la transformación de sus insumos.
Aspectos relacionados con sus resultados	Indicadores de resultado	Miden los resultados a corto plazo generados por los productos de una política, programa o proyecto.
Aspectos relacionados con sus impactos	Indicadores de impacto	Miden los efectos a mediano y largo plazo generados por los productos de una política, programa o proyecto, sobre la población directamente afectada.

Fuente: Guía general para elaborar indicadores. Departamento Nacional de Planeación-SINERGIA

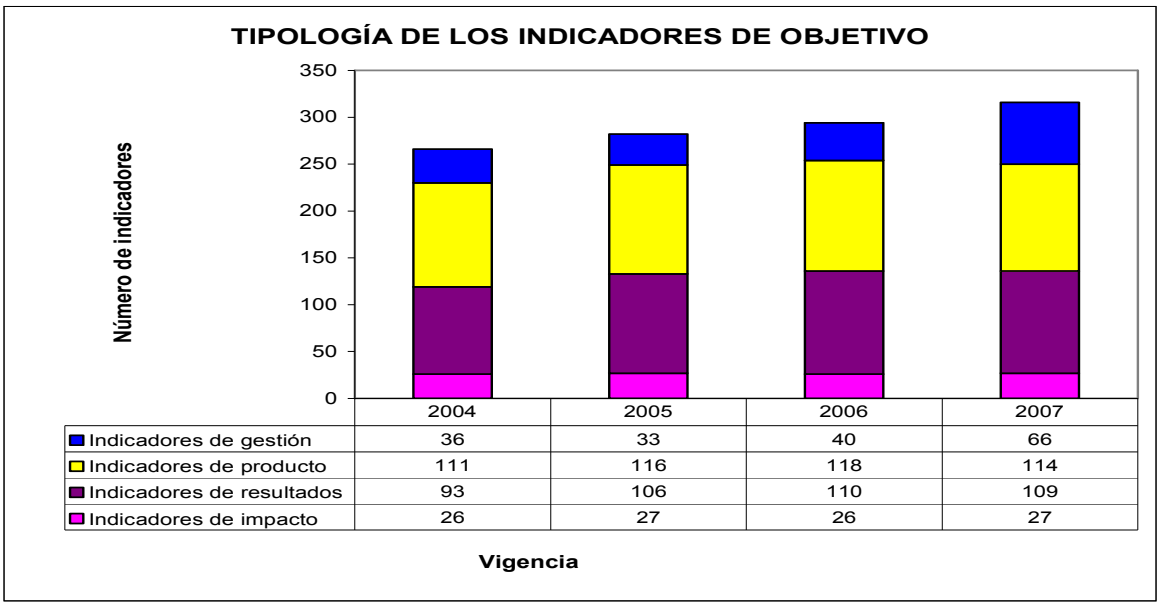
La categoría de indicadores de gestión mide las acciones adelantadas en la etapa de implementación de una política. Para los propósitos de este informe se incluyó en ésta las actividades de planeación, estudios, diseño de metodologías, sistemas de información, mecanismos de coordinación, acuerdos, divulgación y en general actividades de carácter administrativo. En los indicadores de producto se clasifican los bienes y servicios que brindan las entidades de acuerdo con su misión, y se incluyeron las actividades de capacitación, asistencia técnica y asesoría.

En indicadores de resultado, se registran los logros que las entidades reportan en cada vigencia, como por ejemplo: porcentaje de disminución de delitos de alto impacto, número de personas rescatadas en emergencias atendidas, porcentaje de ciudadanía que considera la ciudad como segura, aumentos de cobertura y en general indicadores que miden la percepción de los ciudadanos acerca de la calidad de los servicios.

Los indicadores de impacto miden los cambios en la calidad de vida de la población, en el mediano y largo plazo, como por ejemplo: tasa de muertes violentas por cada cien mil habitantes, razón de mortalidad materna por 100,000 nacidos vivos, tasa de mortalidad general por causa externa por 100.000 habitantes, tasa de mortalidad por enfermedad diarreica aguda (EDA) en menores de 5 años, prevalencia del VIH sida en población general, velocidad promedio de circulación vehicular (ponderada general) km/h, etc.

En la metodología del POR se señala que los indicadores que acompañan a los objetivos deben permitir la medición de los efectos e impactos. En la Gráfica 14 se visualiza como en los indicadores de objetivos, las entidades muestran todo tipo de indicadores, es decir que ha resultado complejo definir los impactos de su actividad.

Gráfica 14



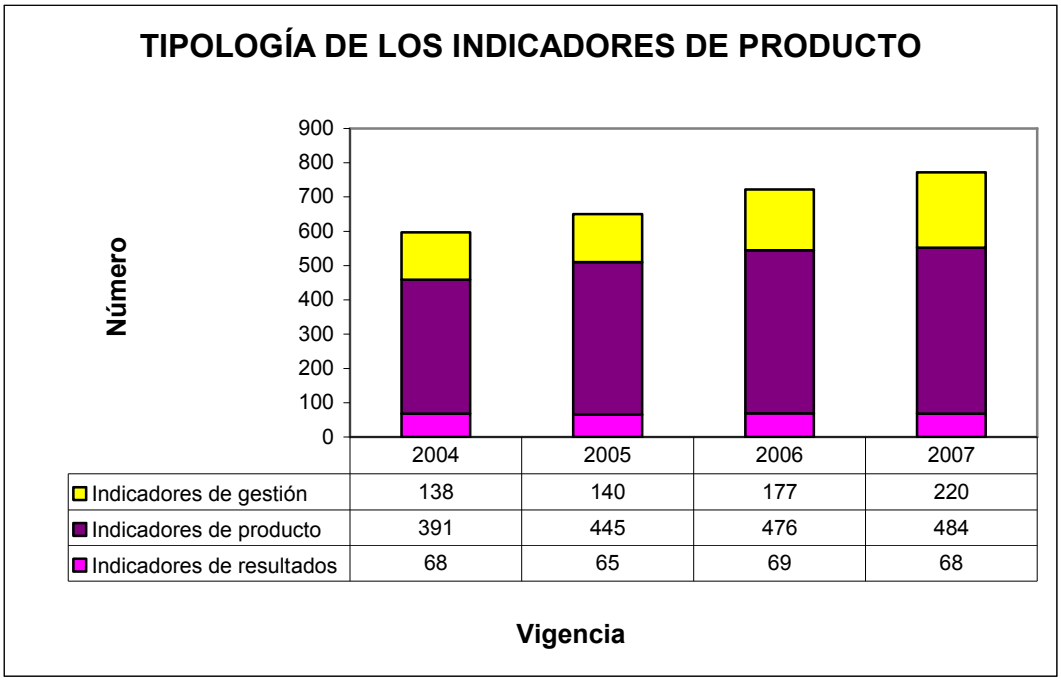
	2004	2005	2006	2007
Indicadores de gestión	36	33	40	66
Indicadores de producto	111	116	118	114
Indicadores de resultados	93	106	110	109
Indicadores de impacto	26	27	26	27

Fuente: Proyectos de presupuesto de cada vigencia Anexo del POR y sistema PREDIS

Como se expresó anteriormente, la multicausalidad de las problemáticas sociales hace que los cambios en la calidad de vida no se produzcan por la acción de una sola entidad. Por ello, los indicadores de impacto deberían concertarse a nivel de sector y ser monitoreados por la entidad cabeza de éste, lo cual permitiría hacer una medición más adecuada. Estos se constituirían como indicadores macro del sector.

En cuanto a los indicadores de producto, la metodología expresa que estos deben medir la cantidad, calidad y oportunidad en su entrega. Una revisión de los indicadores de producto (Gráfica 15) muestra que dentro de éstos hay indicadores no solo de producto, sino también de resultados y de gestión.

Gráfica 15



Fuente: Proyectos de presupuesto de cada vigencia Anexo del POR y sistema PREDIS

Adicionalmente, se encuentra que dentro de los indicadores de producto faltan aquellos relativos a la calidad de los mismos.

Los indicadores de procesos administrativos internos deberían tener un seguimiento separado y no formar parte de la herramienta del POR, toda vez que ésta debería centrarse en los productos que entrega la Administración con los dineros que reciben y los beneficios (efectos y/o impactos) sociales a los cuales apunta.

Ejecución del Presupuesto

En el Anexo 4 se puede consultar la ejecución del presupuesto asignado a los productos en cada entidad[75], la cual comprende los giros tanto de la vigencia como los de las reservas del año anterior.

El principal problema es el rezago presupuestal, porque anualmente se asigna un presupuesto con el propósito de brindar una cantidad de bienes y servicios, que no se ejecuta efectivamente en su totalidad (giros), debiendo replantear las metas iniciales. Las entidades en donde generalmente el nivel de giros es bajo son las del sector movilidad (IDU, UAE de mantenimiento y rehabilitación y Secretaría de Movilidad) y las del sector hábitat (UAE de servicios públicos y Caja de la Vivienda), es decir las que tienen que ver con el tema de infraestructura de la ciudad.

Con el fin de examinar el comportamiento en la ejecución de los productos[76], se seleccionaron algunas entidades, las cuales se presentan a continuación:

Sector Gestión Pública

La Secretaría General (Gráfica 16) inició el periodo con 5 productos y añadió 4 en las vigencias de 2006 y 2007. Se observan cambios sustanciales en la manera como se han distribuido los recursos, es el caso del producto "Coordinación interinstitucional del Distrito Capital", que pasa de ser el de menor participación al de mayor jerarquía.

Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia

En el periodo analizado el FOPAE (Gráfica 17), pasó de 4 a 6 productos, registrando también un cambio en la importancia de los mismos, es así como el producto "Información, asesoría y asistencia técnica", se ubica en el primer lugar en la distribución de recursos.

Sector Hacienda

La Unidad Administrativa Especial de Catastro (Gráfica 18) conservó durante el periodo el mismo número de productos. No obstante, pudo observarse que se cambio la importancia relativa de los mismos, mostrando grandes oscilaciones en la ejecución.

[75] En el anexo se puede observar que en algunos casos el sistema no presenta resultados de la programación o de la ejecución, especialmente en los años 2004 y 2005. En 2006 y 2007 la información puede considerarse más consistente.
[76] Se muestra la ejecución de los productos que tuvieron giros en cada vigencia, no obstante, en las entidades es frecuente encontrar que productos que se programan al inicio no muestren ejecución debido a los ajustes en los mismos.

Sector Planeación

La Secretaría de Planeación (Gráfica 19), tenía formulados 4 productos en los dos primeros años, en 2006 se incrementó a 11 productos y en 2007 volvió a reagruparlos en solo 4. Este tipo de cambios tan fuertes no permite hacer un seguimiento al comportamiento de la ejecución, dado que cada año se cambian los parámetros de distribución.

Sector Desarrollo Económico, Industria y Turismo

En lo que respecta al IPES (Gráfica 20), inicialmente contaba con 4 productos, en 2005 agregó 1 y termina el año 2007 con 11. En este caso, tampoco es posible evaluar el comportamiento de la ejecución de un determinado producto, dados los continuos cambios en las actividades de la entidad.

Sector Educación

En la Secretaría de Educación (Gráfica 21), se observa que en el transcurso del periodo en análisis se incrementó el número de productos, inició en 2004 con 3 y término en 2007 con 13. También se evidencia que aunque el producto “Cupo Educativo”, mantiene su preponderancia, los demás recursos se distribuyen en un número creciente de actividades, haciendo que la información no sea consistente para su seguimiento.

Sector Salud

El Fondo Financiero de Salud (Gráfica 22), duplicó el número de productos, pasando de 4 a 8. Se observa claramente que este hecho distorsiona la ejecución, dados los cambios en la distribución de los recursos.

Sector Integración Social

En la Secretaría de Integración Social (Gráfica 23), se formuló un gran número de productos, pasando de 21 a 23. En este caso se puede afirmar que cada actividad se ha asimilado como producto, lo cual puede volver complejo el seguimiento de la ejecución. También se observan notorias variaciones en la manera como se han distribuido los recursos.

Sector Cultura, Recreación y Deporte

En la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte (Gráfica 24), aunque se mantiene el número de productos en 7, la distribución de los recursos muestra que algunos de los productos pierden participación en favor de otros, es decir que cada año se le ha dado diferente nivel de importancia.

Sector Ambiente

Para la Secretaría de Ambiente (Gráfica 25), se registran ejecuciones en 3 productos en 2004 - 2005 y 7 en 2006 - 2007, es decir que el presupuesto se ha distribuido en más productos, lo que afecta la comparabilidad con los primeros años del periodo.

Sector Movilidad

El Instituto de Desarrollo Urbano (Gráfica 26), presenta un número diferente de productos con ejecución en cada vigencia del periodo 2004-2007, así: 7, 8, 11 y 10. Lo que implica constantes cambios en los criterios de distribución.

Sector Hábitat

En el caso de la Caja de Vivienda Popular (Gráfica 27), entre 2004 y 2006 se pasó de 12 a 15 productos con ejecución, y en el 2007 se reagrupan en tan solo 7. Se resalta el producto "Reasentamiento de hogares localizados en zonas de alto riesgo", que ha sido el de mayor preponderancia. También aquí se observa que no es posible hacer comparaciones de un año a otro.

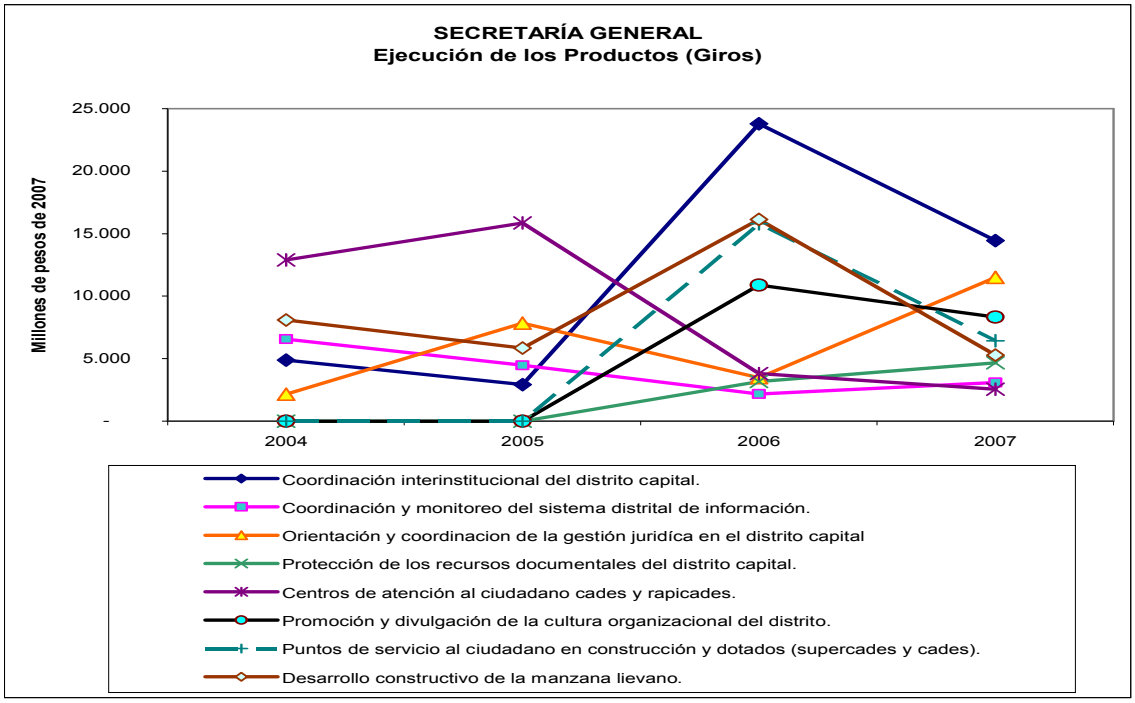
Otras entidades

En cuanto a la Veeduría Distrital (Gráfica 28), siempre ha conservado el mismo número de productos en cada vigencia, sin embargo, la importancia relativa ha cambiado. Se destaca el producto "Metodologías para una gestión visible y transparente", que absorbe el mayor porcentaje de recursos.

En general, las gráficas muestran que existe un cambio notorio en los criterios utilizados para distribuir los recursos entre los productos, en los años 2004 y 2005, frente al 2006 y 2007. Adicionalmente, en cada vigencia se agregan o reagrupan productos. Estas circunstancias impiden que sea posible hacer un seguimiento al gasto realizado en cada uno de éstos, con lo cual la herramienta POR pierde buena parte de su utilidad como instrumento de evaluación, de la eficiencia en la ejecución de los recursos.

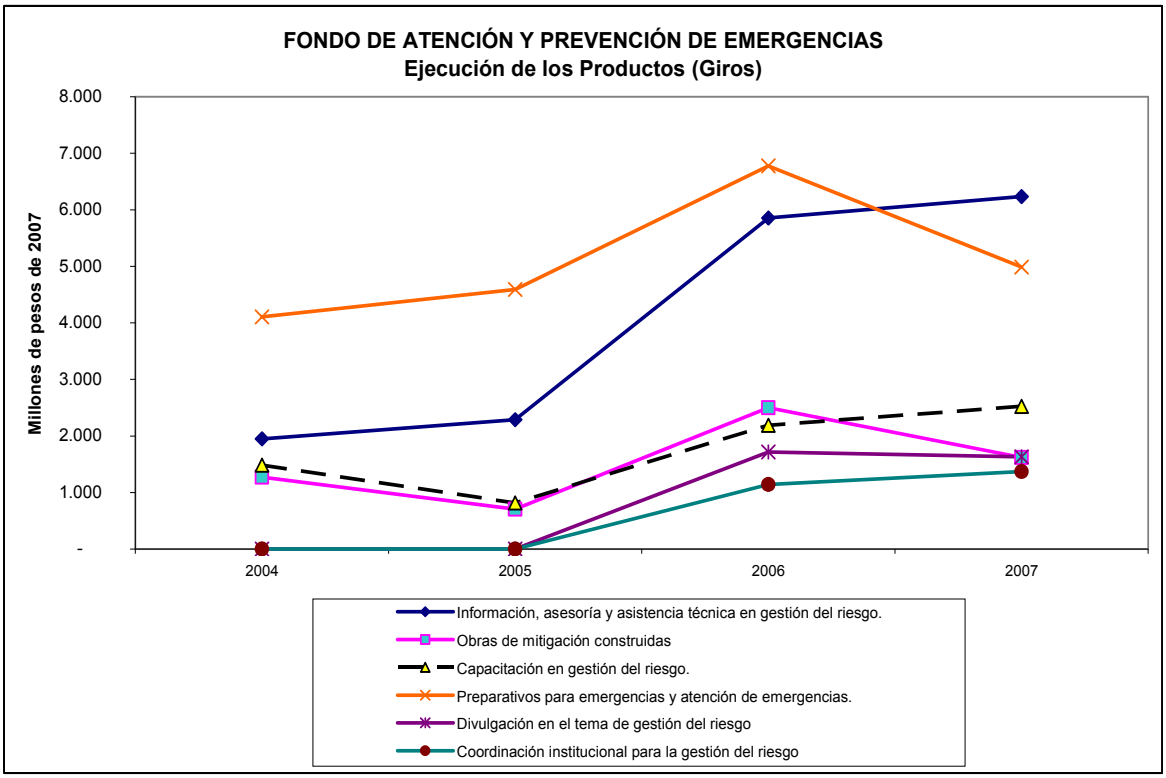
A continuación se presentan las gráficas de las entidades seleccionadas:

Gráfica 16



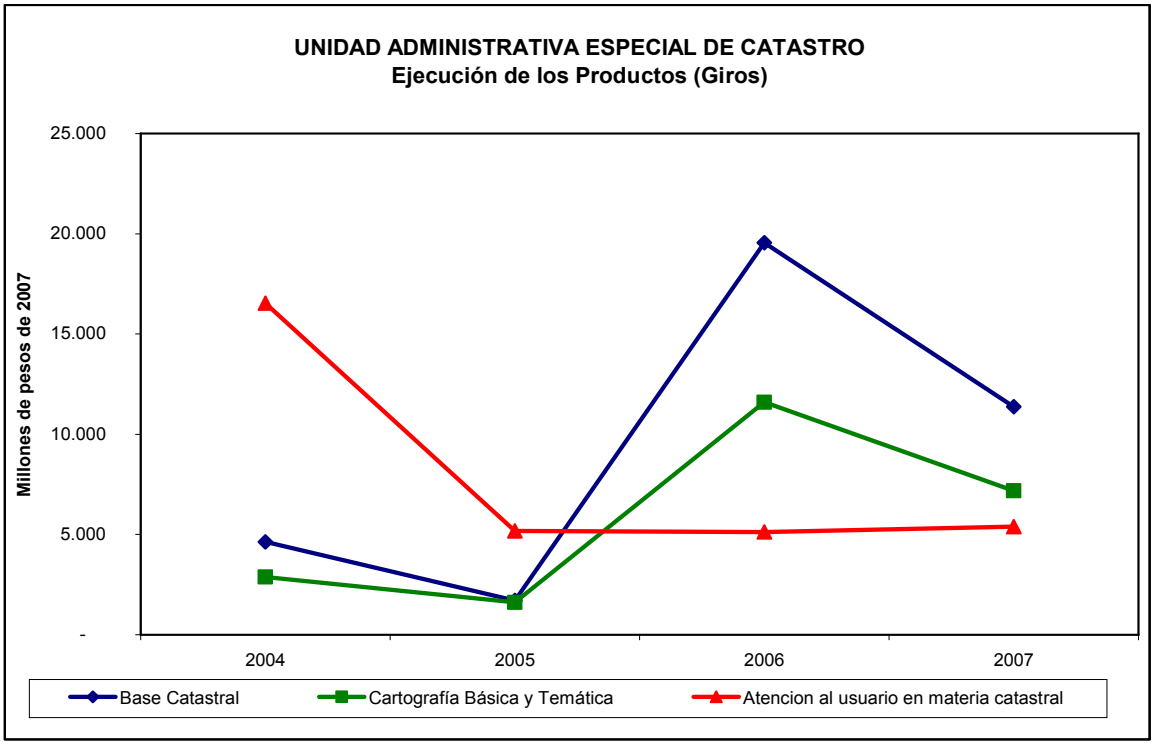
Fuente: Sistema PREDIS-POR Informes de ejecución

Gráfica 17



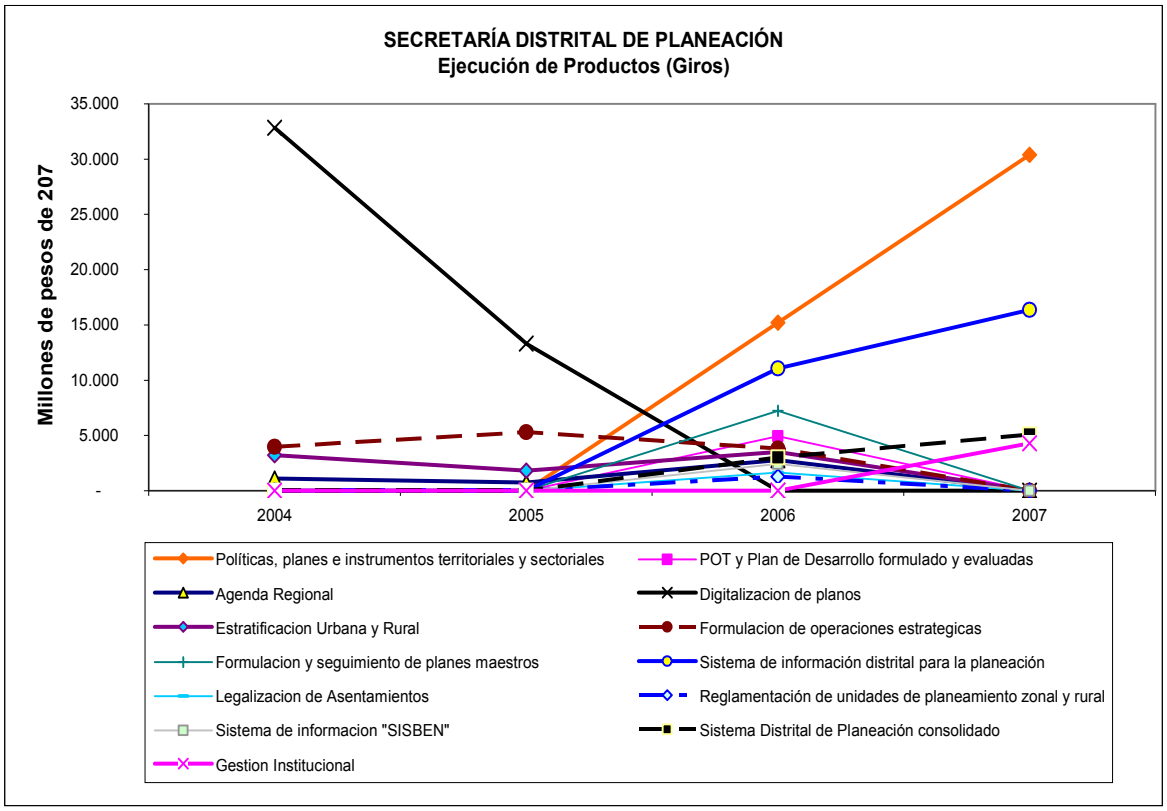
Fuente: Sistema PREDIS-POR Informes de ejecución

Gráfica18



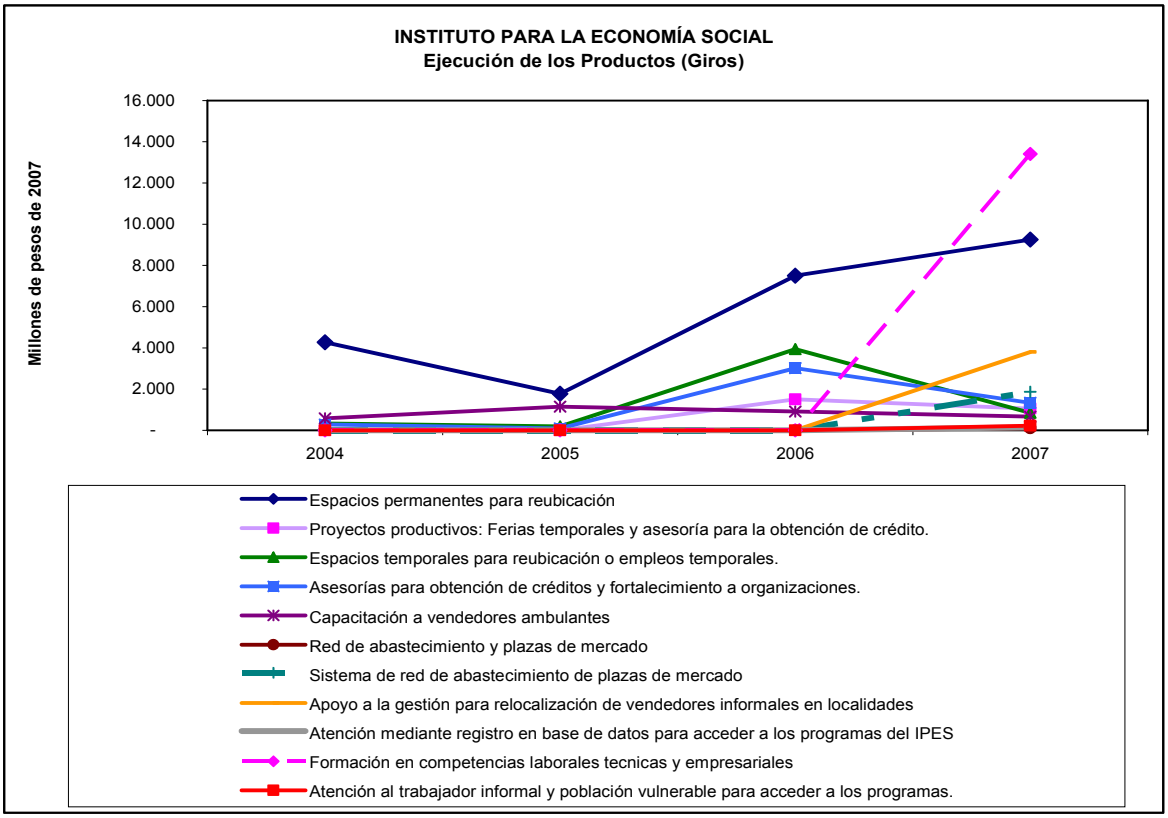
Fuente: Sistema PREDIS-POR Informes de ejecución

Gráfica 19



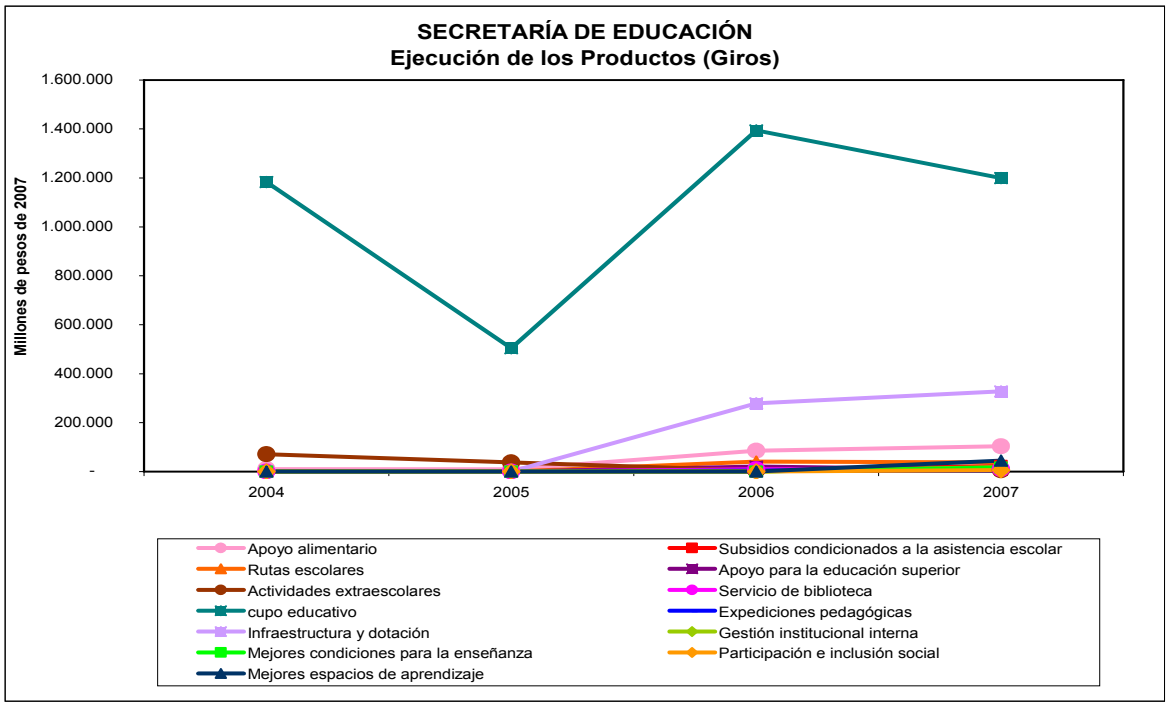
Fuente: Sistema PREDIS-POR Informes de ejecución

Gráfica 20



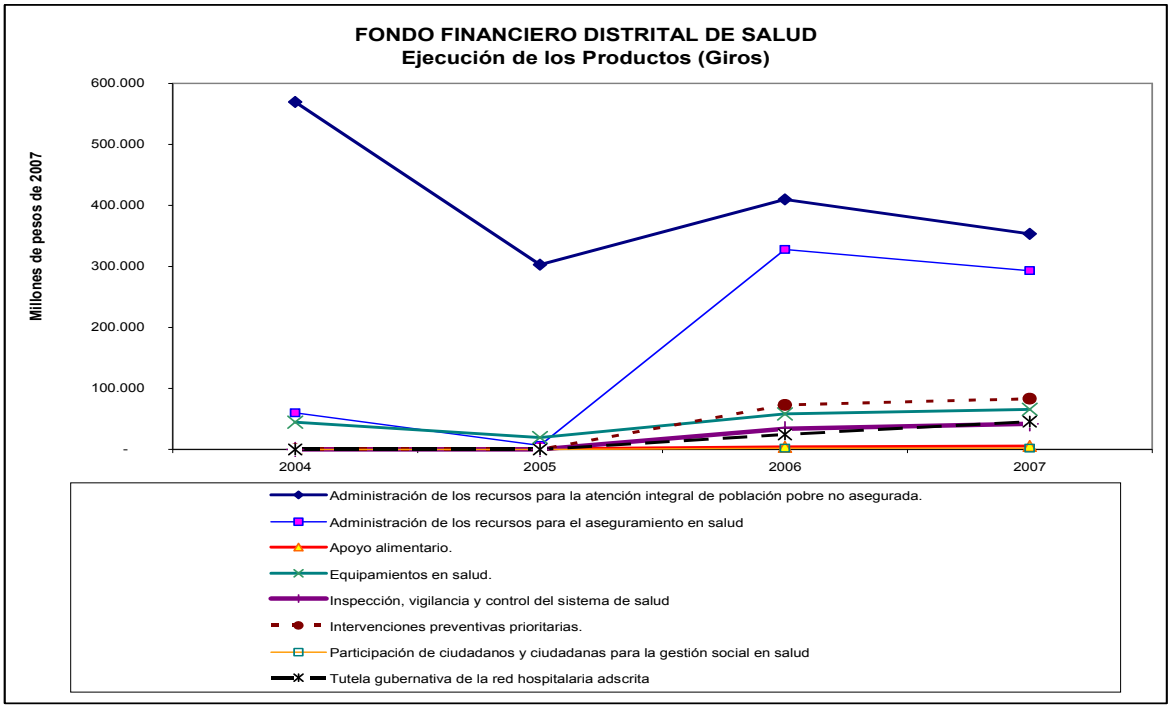
Fuente: Sistema Predis - POR Informes de Ejecución.

Gráfica 21



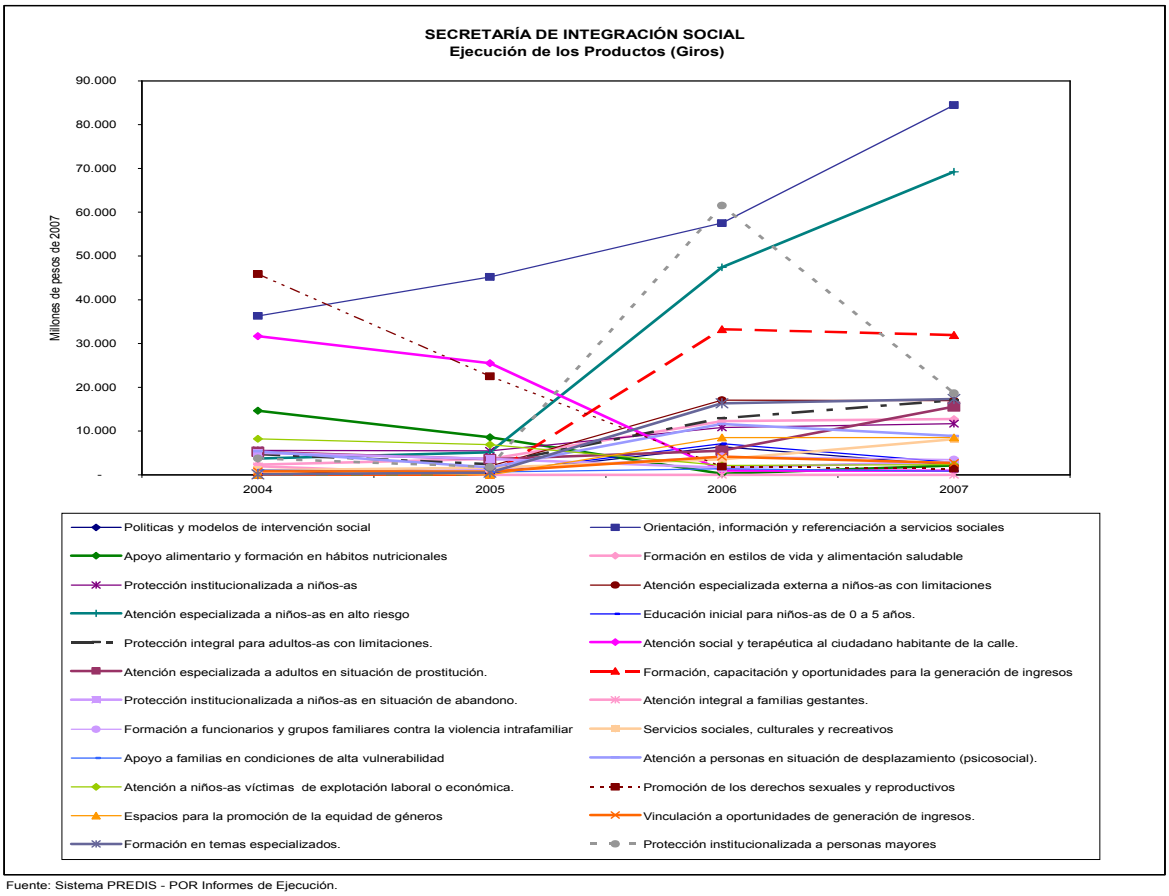
Fuente: Sistema PREDIS-POR informes de ejecución

Gráfica 22



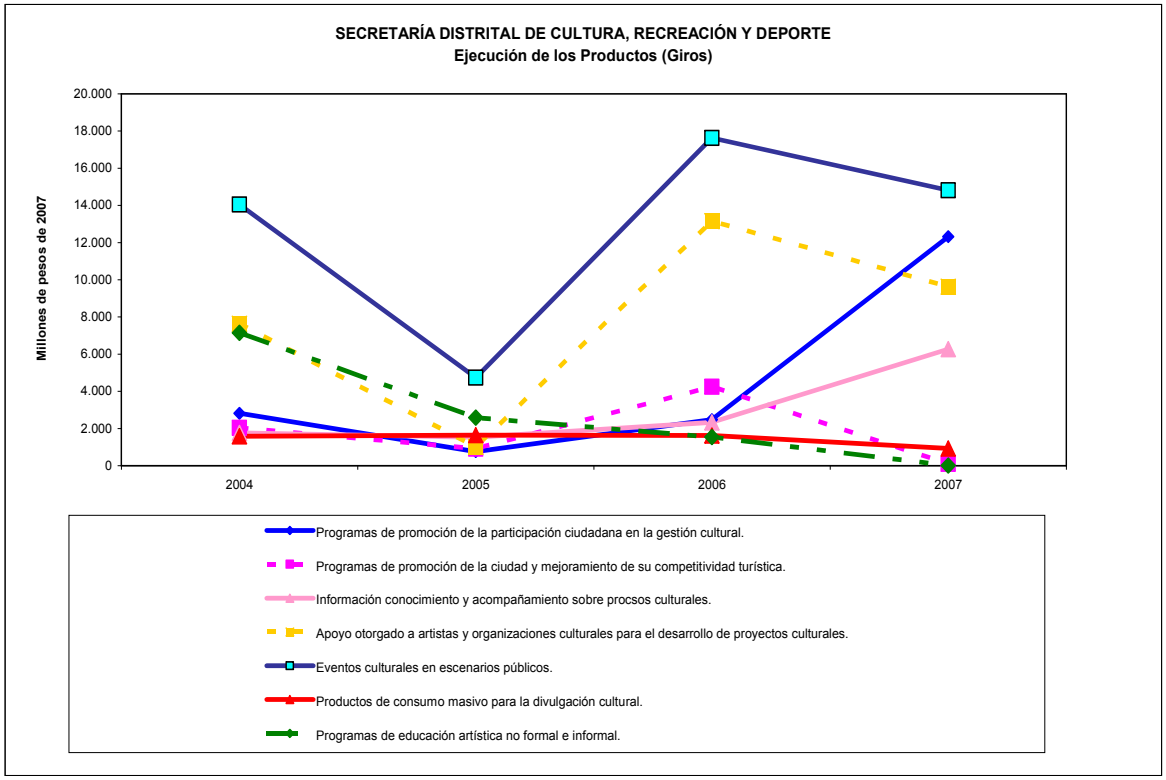
Fuente: Sistema PREDIS-POR Informes de ejecución

Gráfica 23



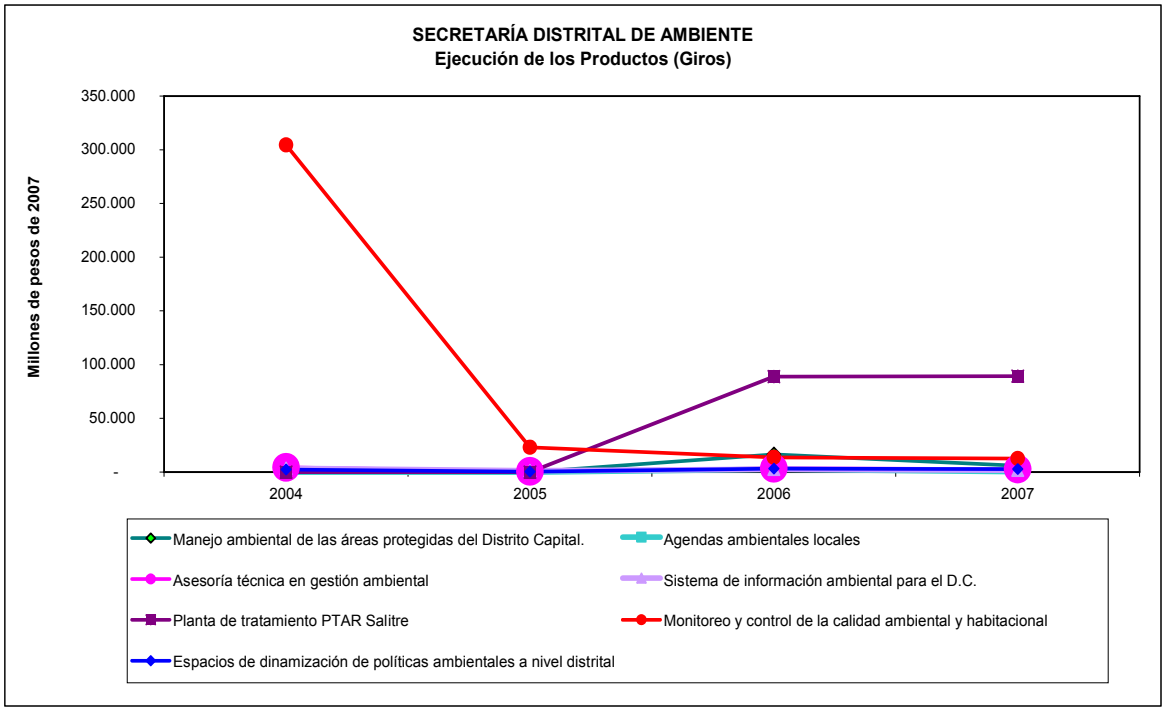
Fuente: Sistema PREDIS - POR Informes de Ejecución.

Gráfica 24



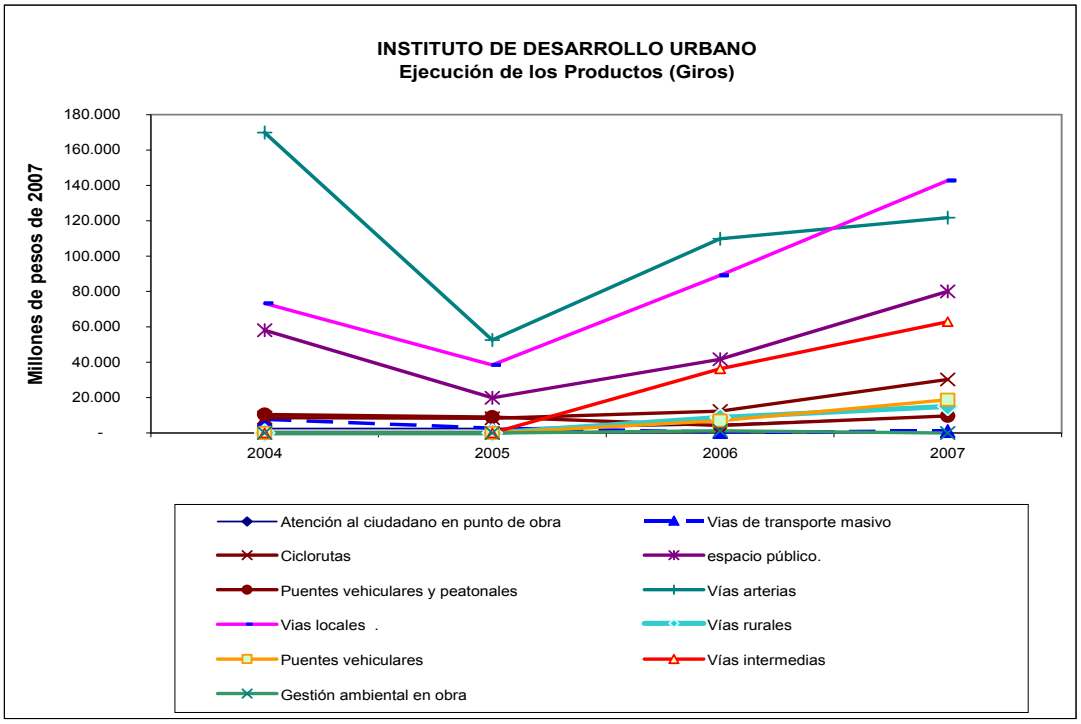
Fuente: Sistema PREDIS-POR informes de ejecución

Gráfica 25



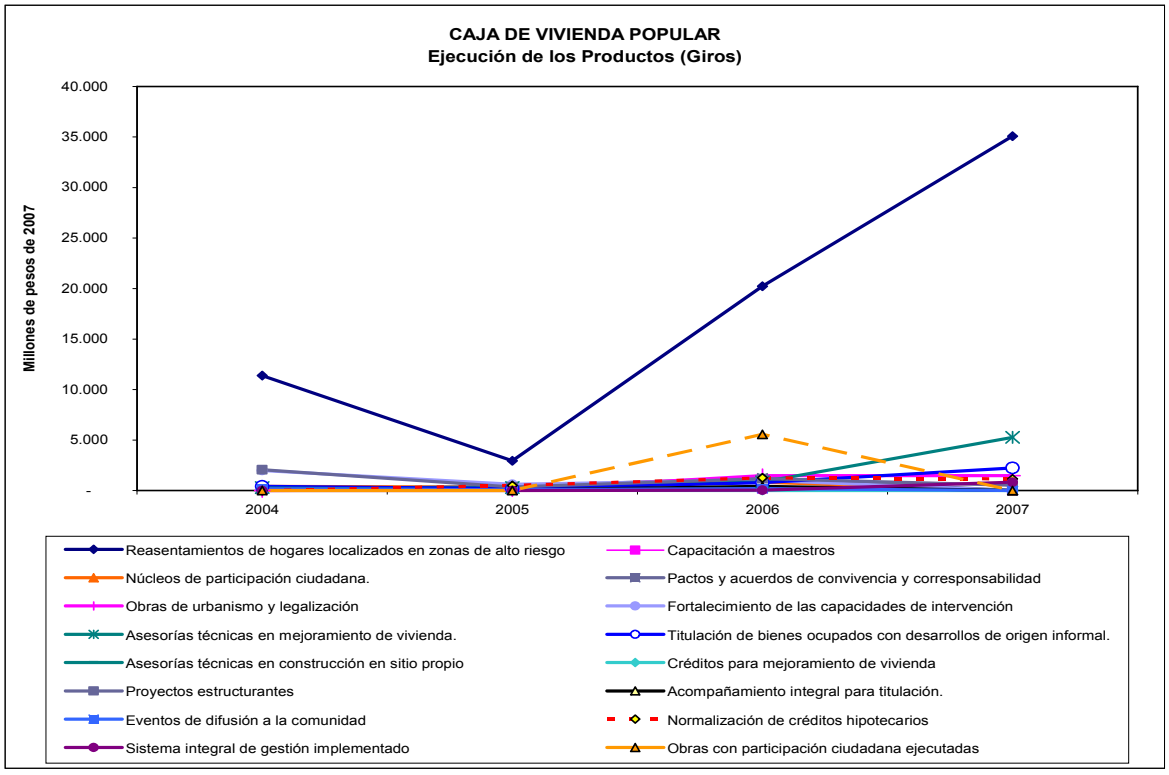
Fuente: Sistema PREDIS-POR informes de ejecución

Gráfica 26



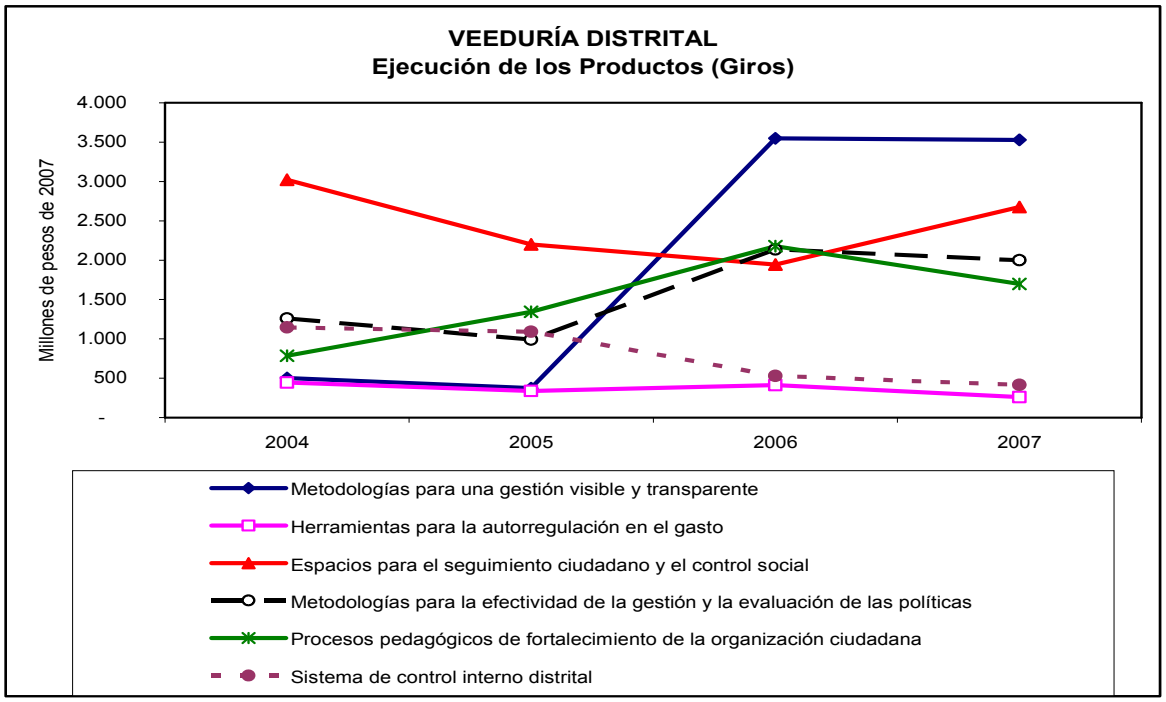
Fuente: Sistema PREDIS-POR Informes de ejecución

Gráfica 27



Fuente: Sistema PREDIS- POR Informes de ejecución

Gráfica 28



Fuente: Sistema PREDIS - POR Informes de Ejecución.

Fortalezas y Debilidades

En el Cuadro 9 se resumen las principales observaciones del POR identificadas en las entidades.

Cuadro 9
FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL POR

Fortalezas	Debilidades
Permite identificar los bienes o servicios que entrega la entidad y los beneficios que obtiene la ciudad.	La estructuración y definición de los objetivos y productos al igual que sus indicadores, cambia con frecuencia por revisiones en las entidades, lo cual implica constantes ajustes y actualizaciones en las versiones del POR.
Integra la planeación, la presupuestación, la ejecución y la evaluación, en términos de resultados.	El formato del POR no incluye un aparte de observaciones, donde se le indique al usuario las razones de los cambios y se analicen los logros obtenidos.
Es una herramienta de gestión y de rendición de cuentas.	Los reportes no son de fácil análisis e interpretación para el usuario final.
Brinda información básica para las discusiones en el Concejo sobre la asignación del presupuesto de la vigencia siguiente.	Dificultad en la construcción de indicadores de impacto, por lo cual es necesario de robustecer las fuentes de información dada la complejidad de la medición acerca de los cambios o efectos que se causa con las intervenciones del gobierno distrital.
Permite la consulta de resultados a través de Internet y periódicamente se puede hacer seguimiento a los indicadores.	Los indicadores que se presentan son generalmente de cumplimiento, y se deja de lado los de eficiencia y calidad.

Fortalezas	Debilidades
Requiere mayor autonomía y responsabilidad al proceso de planeación, seguimiento y control de la gestión.	Atrasos en el reporte de información en el sistema por parte de algunas entidades. Además se presentan inconsistencias al momento de la consulta del sistema.
Permite identificar la inversión y los gastos de funcionamiento necesarios para producir el bien o servicio.	Existe dificultad en la asignación de los recursos de los procesos no misionales (estratégicos, de soporte y de control) a los distintos productos establecidos por la entidad.

En las entidades donde aún no está en operación el POR, existe una dificultad para unificar criterios en lo relativo al componente de costos (ver capítulo 5).

Presupuesto orientado a resultados -POR- vs. Sistema de seguimiento al plan de desarrollo –SEGPLAN-

Al realizar un cruce de información por entidad, entre el POR y el SEGPLAN, se observó que los resultados no muestran correspondencia, por cuanto presentan unidades de medida distintas (ej: Secretaría de Gobierno) o bien las actividades se agrupan de manera diferente (ej: Personería). También se presenta el caso que la misma variable recibe un nombre en el POR y otro en SEGPLAN (ej: Secretaría de Educación y de Salud). Ver Cuadro 10

Cuadro 10

Entidad	Indicadores POR	Indicadores SEGPLAN
Secretaría de Gobierno	Número de infractores capacitados y ocupados. Número de publicaciones especializadas en violencia y delincuencia.	Implementar y sostener un programa de atención integral dirigido a los infractores del Distrito. Desarrollar estudios sobre temáticas relacionadas con la violencia y delincuencia.
Personería	Número de asistentes a capacitación. Número de eventos realizados.	Eventos de divulgación y capacitación orientados a la garantía de los derechos fundamentales. Eventos para el fortalecimiento de los grupos de control social. Eventos locales de formación e información sobre temas de control social.
Secretaría de Educación	Número de refrigerios ofrecidos diariamente a niños. Número de comidas calientes entregadas diariamente a niños.	Atender 418.000 alumnos diariamente a través del suministro de refrigerios, y que se encuentren en zonas rurales y zona urbana de estratos 1 y 2. Ofrecer 100.000 alimentos a alumnos diariamente a través del suministro de comida caliente en restaurantes escolares de establecimientos educativos de zonas rurales y urbanas de Estratos 1 y 2.
Secretaría de Salud	Número de personas afiliadas al régimen subsidiado a través de subsidios parciales.	Garantizar a 170.000 personas el derecho a la atención en salud, mediante la asignación de subsidios parciales.

Entidad	Indicadores POR	Indicadores SEGPLAN
Secretaría de Salud	Número de personas afiliadas al régimen subsidiado a través de subsidios totales.	Garantizar a 1.669.970 afiliados al régimen subsidiado el derecho a la atención en salud, con base en el modelo de APS con enfoque familiar y comunitario.

La Administración cuenta con dos sistemas de información que a pesar de tener la misma fuente no presentan un enlace, por lo que es necesario que las Secretarías de Hacienda y Planeación, responsables de estos dos sistemas, se articulen a fin de que se determine uno solo, que muestre de manera conjunta el seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Aunque la Administración elabora matrices entre PREDIS y SEGPLAN, en las cuales se identifican los productos que aportan a los compromisos del plan, desde el punto de vista del usuario, se ven dos sistemas diferentes con información distinta.

Por otra parte, en la rendición de cuenta prima la estructura del plan de desarrollo, y en la evaluación y control de la gestión también se enfatiza el monitoreo del SEGPLAN. En consecuencia, la herramienta e indicadores del POR quedan en un segundo plano.

Perspectivas

La reforma administrativa del Distrito es una oportunidad para el mejoramiento del POR, en la medida que existen una instancias formuladoras de políticas y unos mecanismos de coordinación para su ejecución. Los nuevos retos también implican que las entidades deban mejorar la medición de los resultados.

La comparación con las experiencias internacionales muestra que el Distrito debe trabajar en los siguientes aspectos, para seguir en el proceso de mejoramiento del POR:

- En los países que van a la vanguardia en la presupuestación por resultados, se puede observar que el uso de éste instrumento mejora cuando los ejecutores pueden tener alguna autonomía para el manejo de los recursos, y por otra parte, esto se acompaña de medidas de desempeño de la actuación de los gerentes y directores.

- Otro aspecto que hay que desarrollar es el de los incentivos, en las experiencias señaladas, la obtención de buenos resultados implica que se haga énfasis en determinados programas, por ejemplo, con mayor presupuesto, o en caso contrario, incluso pueden ser eliminados.

- La mayoría de los indicadores que se formulan son de eficacia. Es necesario trabajar en las otras dimensiones: eficiencia, economía y calidad de los productos y servicios.

- Es de vital importancia mejorar las mediciones de costos, para darle más consistencia y confiabilidad a la información reportada.

- Hacer más concisa la información que se presenta para la discusión del presupuesto al Concejo, acompañada de explicaciones sobre los cambios y análisis de los resultados por entidad y sector.

Por otra parte, el POR se define como herramienta gerencial cuyo fin último es posibilitar una evaluación de los resultados, efectos e impactos sociales generados por la acción de la administración.

Si bien es cierto, que a través de los indicadores se puede establecer el nivel de cumplimiento de las metas fijadas, esto no es suficiente para valorar el impacto, dado que este "implica un mejoramiento significativo y, en algunos casos, perdurable o sustentable en el tiempo, en alguna de las condiciones o características de la población objetivo y que se plantearon como esenciales en la definición del problema …"[77]. Es decir, requiere un seguimiento a mediano y largo plazo.

Por tanto, la determinación del impacto social es compleja, dado que "comprende los procesos de análisis, seguimiento y gestión de las consecuencias sociales, voluntarias e involuntarias, tanto positivas como negativas, de las intervenciones planeadas (políticas, programas, planes, proyectos), así como cualquier proceso de cambio social…"[78]

Es necesario entonces, que el POR se acompañe con evaluaciones de política pública, entendida esta como "la actividad de recolección, de análisis y de interpretación de la información relativa a la implementación y al impacto de medidas que apuntan a actuar sobre una situación social así como en la preparación de medidas nuevas"[79]. Es decir la evaluación de la política se debe hacer desde su concepción, su realización y sus resultados.

Esto implica construir líneas de base que permitan tener un diagnóstico real de las problemáticas que prioriza la administración distrital y además, aplicar diferentes tipos de instrumentos estadísticos y econométricos, sobre la población objeto de intervención.

De igual manera, la administración debe continuar mejorando los sistemas de información específicos que se están desarrollando a nivel de entidad y transversales, por que son los que proporcionan los datos que alimentan los indicadores en las diferentes áreas (salud, educación, seguridad, etc.).

---

[77] Blanca Esther Libera Bonilla. *Impacto, impacto social y evaluación del impacto*. En: www.bvs.sld.cu

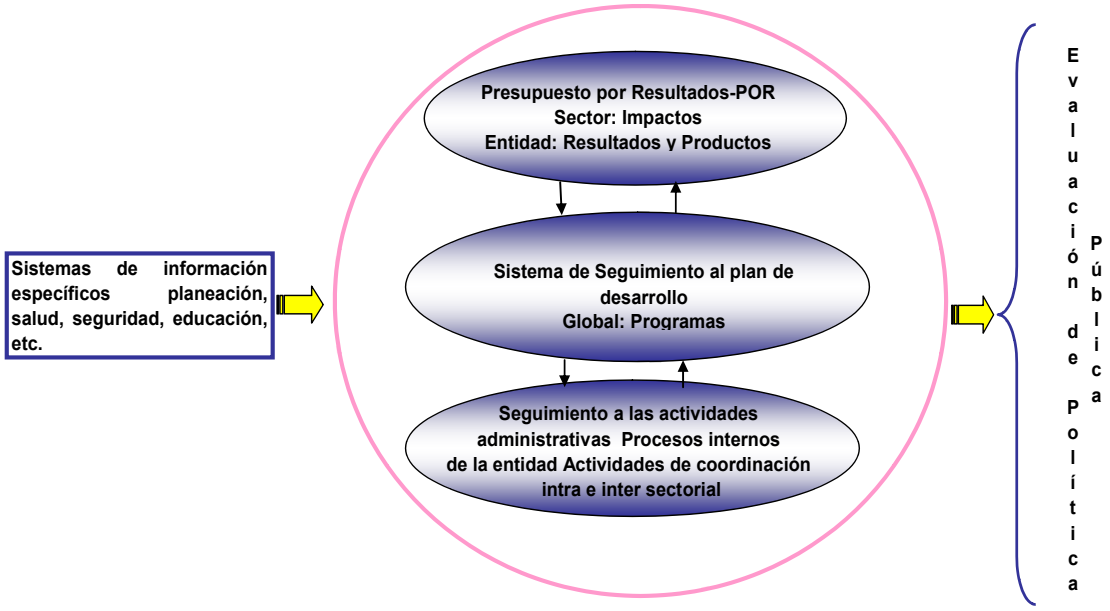
[78] Ibid.

[79] André Noel Roth. *La Evaluación de las Políticas Públicas.* En Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación. 2002

Todo lo anterior debería confluir en un sistema de seguimiento y evaluación de la gestión, en donde la columna vertebral sea el POR y se pueda acceder al seguimiento de las actividades de los proyectos y a las acciones de carácter administrativo, así como a las interrelaciones entre los diferentes tipos de medición. Este sistema permitiría realizar una evaluación integral de políticas públicas que facilitara su planeación, seguimiento, valoración de resultados y reorientación. Gráfica 29.

Gráfica 29

Sistema de Evaluación de la Gestión



Fuente: Contraloría de Bogotá

5. ANÁLISIS SECTORIAL

En este capítulo se recogen las principales observaciones acerca del proceso de implementación del presupuesto orientado a resultados en las entidades del Distrito, realizadas por las Direcciones Sectoriales de la Contraloría de Bogotá[80].

5.1 Sector Hacienda

Secretaría de Hacienda

La dependencia responsable del manejo de la herramienta en la entidad es la Oficina de Planeación de la Secretaría de Hacienda y a nivel del Distrito Capital es la Dirección Distrital de Presupuesto.

La meta es implementar el POR en 88 entidades. A diciembre 31 de 2007 el avance es el siguiente:

- En 40 entidades del Distrito se encuentra implementado el POR, que corresponde a la Administración Central y los Establecimientos Públicos.
- En las 22 Empresas Sociales del Estado, las 20 localidades de la ciudad y las 6 Empresas Industriales y Comerciales del Estado, esta en la fase de desarrollo.

De acuerdo con los informes sobre avances del proyecto POR[81], se observa que el registro de la información presenta atrasos. Se cita el caso de la información reportada por el módulo PREDIS-POR (informe resultados por productos) con corte a junio 30 de 2007: en 12 entidades se cuenta con datos a junio de 2007, en 11 entidades a mayo, en 6 entidades el reporte es de meses anteriores a mayo y 11 entidades no presentaron reporte alguno.

A julio 30 de 2007, algunas entidades actualizaron el reporte, y se presentó el siguiente resultado:

- Información a junio 30 de 2007: se observó reporte de 29 entidades.
- Información a octubre de 2006, en 2 entidades: Concejo de Bogotá y Fondo de Educación y Seguridad Vial -FONDATT en liquidación.
- Información a enero de 2007 en 2 entidades: Secretaría Distrital de Hábitat e Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal.
- Información a mayo de 2007 en 2 entidades: Instituto para la Economía Social e Instituto para la Investigación Educativa y Desarrollo Pedagógico - IDEP.

[80] Estas observaciones son el resultado de los procesos de auditoría de la primera fase y de las evaluaciones efectuadas por las Subdirecciones de Análisis Sectorial.
[81] Informe de avance POR. Agosto 1 de 2007

- Información a Diciembre 31 de 2006 en 1 entidad: Secretaría de Hacienda Distrital.

El atraso en el registro de la información es recurrente durante todo el periodo. Llama la atención, el hecho que sea la Secretaría de Hacienda la entidad que más demora reportó y sólo procedió a la actualización de los datos al término de la vigencia.

Igualmente, en la revisión de los informes de avance se observa que en términos generales las entidades presentan deficiencias en la definición de los objetivos, la unificación de los mismos, las metas propuestas, y la concordancia de cifras entre el PREDIS y la información del presupuesto aprobado. Situaciones que afectan la información presupuestal, por cuanto no permite en forma fidedigna y oportuna presentar información sobre los productos que se entregan al ciudadano.

En la actualidad las entidades realizan los ajustes pertinentes en metas y resultados, en concordancia con las definiciones sectoriales aprobadas en la reforma administrativa.

En la vigencia 2007 la Secretaría de Hacienda tenía establecidos 6 objetivos con 14 indicadores y 8 productos con 17 indicadores. Los 6 objetivos organizacionales se identifican con la parte estratégica de la entidad como con la misión, visión y estrategias gerenciales, cada objetivo cuenta con sus indicadores y se relaciona con un producto. Se observa que en algunos casos un mismo producto se señala para el cumplimiento de diferentes objetivos. Cuadro 11.

Cuadro 11
SECRETARÍA DE HACIENDA: OBJETIVOS Y PRODUCTOS

OBJETIVOS	PRODUCTOS
Garantizar la sosteniblidad de las finanzas públicas	Contabilidad del Distrito Fomento Económico Ingresos del Distrito Capital Tesorería del Distrito Presupuesto del Distrito
Gestionar y aumentar los ingresos distritales	Fomento Económico Ingresos del Distrito Capital Tesorería del Distrito
Administrar efectivamente el portafolio de pasivos de la Deuda	Fomento Económico
Mantener la calificación AAA de las finanzas Distritales	Fomento Económico Gestión de Riesgo Financiero
Implementar un modelo de gestión organizacional eficiente.	Sistemas Integrado de Información Hacendaría
Contribuir a la generación de empleo e ingreso a los ciudadanos	Fomento Económico

Fuente: Secretaría de Hacienda

De los 14 indicadores de objetivos, 6 pertenecen a los productos fomento económico y gestión riesgo financiero, y hacen referencia a la capacidad de pago,

el crecimiento de los gastos de funcionamiento, sostenibilidad de la deuda, grado de razonabilidad contable distrital y calificación de riesgos.
.
En cuanto a los productos, de los 17 indicadores, 5 corresponden al producto Ingresos del Distrito Capital, y hacen relación a la calidad del servicio de ingresos, consecución y administración de recursos de crédito, recaudo de gestión de ingresos, tiempo total de atención de impuestos predial y vehículos.

Los indicadores de productos asociados a los productos están relacionados directamente con los bienes o servicios que entrega la Secretaría Distrital de Hacienda y están acorde con sus funciones básicas.

Dentro de las fortalezas que presenta la herramienta se señala que la estructura del POR permite identificar los bienes o servicios que entrega la entidad y los beneficios que obtiene la ciudad, integrando la planeación, la presupuestación, la ejecución y la evaluación, en términos de resultados.

En cuanto a debilidades del POR, la estructuración y definición de los objetivos y productos al igual que sus indicadores, cambia con frecuencia por revisiones y cambios, lo cual implica constantes ajustes y actualizaciones en las versiones del POR.

También se encontró que se presentan los indicadores con su resultado, pero sin un informe de análisis anual que sustente su cumplimiento. Tampoco se han realizado evaluaciones por parte de la oficina de control interno.

Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones -FONCEP

El FONCEP inició la implementación del POR en la vigencia 2004, de acuerdo a concertación realizada con la Secretaría de Hacienda y se asignó al jefe del Grupo Financiero como el responsable del aplicativo.

La entidad realiza ajustes a fin de incorporar información nueva, por reformulación y/o creación de nuevos indicadores. Se definieron los objetivos y productos acorde con la misión institucional y en coherencia con el plan de desarrollo y los objetivos de la entidad. En cuanto a la ponderación, se establece a partir de la importancia de las actividades, siendo las áreas las que reportan la información y realizan los seguimientos respectivos que son analizados en los diferentes comités.

La entidad presentó para la vigencia 2007, los siguientes objetivos y productos:

Cuadro 12
FONCEP: OBJETIVOS Y PRODUCTOS

OBJETIVOS	PRODUCTOS
Garantizar una adecuada administración, manejo y control de los recursos depositados en el patrimonio autónomo constituido para el pago de las cesantías de los afiliados	Pago de cesantías parciales y definitivas.
Normalizar la cartera Hipotecaria	Créditos de los afiliados Recuperación créditos hipotecarios.
Normalización Cartera Institucional	Recuperación de la cartera institucional.
Administrar efectivamente el portafolio de pasivo de deuda	Pensiones.
Contribuir a la generación de empleo e ingreso a los ciudadanos	Fomento Económico

Fuente: Presupuesto Orientado a Resultados FONCEP

La entidad tiene 5 objetivos organizacionales y 6 productos, dentro de los cuales se incluye el producto pensiones que fue trasladado de la Secretaría de Hacienda, en virtud de la reforma administrativa, debido a que FONCEP asumió las funciones de administración y manejo del fondo público de pensiones.

Se observó que el indicador del producto pensiones relacionado con resolver solicitudes de pensiones y prestaciones económicas, no presenta el valor del logro alcanzado a diciembre 31 de 2007.

Se eliminó para la vigencia 2007 el producto crédito de los afiliados y sus indicadores, por cuanto esta función la venia realizando FAVIDI, y dentro del objeto misional del FONCEP no se contempla. Igualmente, el producto gestión para la recuperación de la cartera institucional, por cuanto se realizaron los respectivos cruces de deudas con los hospitales y éstas se cancelaron.

Los productos del FONCEP son dirigidos directamente a los servidores del Distrito Capital, quienes se constituyen en sus usuarios.

El aplicativo se constituye como herramienta de gestión y de rendición de cuentas, no obstante, presenta dificultades para la entidad frente a la construcción de indicadores y la generación de reportes. Es de anotar, que la oficina de control interno no ha conceptuado sobre la implementación del instrumento.

5.2 Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia

Secretaría de Gobierno

La Secretaría de Gobierno ejecutó diez programas, en el marco del plan de desarrollo “Bogotá sin Indiferencia 2004-2008”, a través de 15 compromisos establecidos, los cuales se encuentran articulados a los objetivos y productos

institucionales del POR. Sin embargo, el POR, tiene apenas 6 objetivos y 5 productos institucionales, es decir, que éstos últimos se repiten para varios programas y compromisos.

Los indicadores se construyeron con cada una de las áreas responsables de la operación de procesos, y se encuentran registrados en el Sistema de Información para la Programación, Seguimiento y Evaluación de la Gestión Institucional-SIPSE de acuerdo la ficha técnica de cada uno.

Para la vigencia del 2007 se construyeron 20 indicadores de objetivo y 45 de producto, los cuales en términos generales alcanzaron los logros programados.

Respecto a la coordinación de procesos con otras entidades, la Secretaría de Gobierno administra el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia SUIVD, que se encarga de recibir la información y reportes suministrados por entidades como: Medicina Legal, DAS, DIJIN y MEBOG, la cual es consolidada y permite obtener los resultados de los indicadores de objetivo relacionados con la tasa de muertes violentas por cada 100,000 habitantes y los delitos de mayor impacto social.

Durante la vigencia del 2007 la Secretaría de Gobierno eliminó de su POR los objetivos y productos institucionales que fueron trasladados a las nuevas entidades creadas mediante el Acuerdo 257 de 2006, específicamente, lo relacionado con la prevención del riesgo y atención y manejo de emergencias, que pasó a la Unidad Administrativa Especial del Cuerpo Oficial de Bomberos. Así como, lo relacionado con el uso ordenado, seguro, social y económico del espacio público, que se trasladó al Sector de Desarrollo Económico. Además, se incluyó un nuevo indicador para medir la coordinación, producto de la entrada en operación del Sistema Integrado de Seguridad y emergencias - NUSE 123-.

Respecto a la pertinencia y alcance de los indicadores de objetivo, se puede observar que no son de total gobernabilidad de la entidad. En este sentido, una de las mayores dificultades observadas en la construcción de este tipo de indicador, es la necesidad de robustecer las fuentes de información para una comparación real entre el inicio de los procesos y su finalización, pues es complejo medir el cambio o efecto que se causa con las intervenciones del gobierno distrital. Situación que es muy común en todas las entidades del Distrito.

A pesar que el POR se considera una herramienta útil para la gestión empresarial, la oficina de control interno no ha conceptuado respecto a su implementación y funcionamiento.

La Secretaría de Gobierno actualmente no cuenta con un sistema de costos, ya que se encuentra implementando el sistema integrado de gestión, el cual permitirá a través de los procesos caracterizados establecer los centros de costos, que conformen el sistema de costeo.

Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP

El DADEP desde el año 2000 ha administrado la aplicación del POR para informar a la Secretaria de Hacienda Distrital, la programación, ejecución presupuestal y los resultados alcanzados en cada periodo. La operación en la entidad está a cargo de la Oficina Asesora de Planeación que es la que consolida la información que reportan las diferentes áreas de la entidad.

El objetivo del DADEP es fortalecer la cultura de uso, apropiación y participación de la ciudadanía y las organizaciones sociales para el respeto de la propiedad inmobiliaria distrital, es decir, los bienes de uso público y bienes fiscales.

Esta entidad presenta 10 productos: actuaciones administrativas y judiciales; apoyos técnicos; bienes administrados; capacitaciones y eventos de espacio publico; certificaciones; herramientas pedagógicas; inventario general de patrimonio inmobiliario; respuesta requerimiento; saneamiento urbano distrital; y seguimiento a acuerdos.

Dentro de la organización de la entidad, el POR es un insumo del subproceso denominado: control, seguimiento y evaluación a planes y proyectos, el cual hace parte del proceso estratégico de la entidad “Planeación, seguimiento y evaluación a planes y proyectos”.

El reporte que arroja el POR se utiliza para consolidar el informe general de rendición de la cuenta a la ciudadanía y entes de control.

Se consideran como fortalezas:

- Permite la identificación de los productos y los beneficios de la entidad.
- Se puede acceder por Internet.
- Se convierte en información básica durante las discusiones presupuestales, encaminadas a la asignación de recursos para la vigencia siguiente.
- Ofrece mayor autonomía y responsabilidad al proceso de planeación, seguimiento y control de la gestión.

5.3 Sector Gestión Pública

Secretaría General

En la Secretaría General de la Alcaldía Mayor, la Oficina Asesora de Planeación es la dependencia encargada del manejo y operación del POR.

Actualmente la entidad efectúa la evaluación por centro de costos, por medio de la cual se calcula el presupuesto de funcionamiento, los gastos recurrentes y los

gastos mínimos básicos para la inversión, elementos que están inmersos en el POR.

La Secretaría General por intermedio de la Oficina Asesora de Planeación, efectúa de acuerdo a la resolución 076 de 2007 el seguimiento mensual a los objetivos y productos, así mismo realiza las actualizaciones al sistema POR, cada que se produce una adición o disminución presupuestal en cifras y en metas de los proyectos de inversión.

Es importante señalar los objetivos organizacionales de la Secretaría General, a saber: mejorar la gestión pública distrital, establecer una efectiva comunicación entre el ciudadano y la Administración Distrital, generar seguridad jurídica al Distrito Capital y mejorar la gestión documental y archivista de las entidades y organizaciones del D. C.

Es importante señalar que de acuerdo a la auditoria regular[82] se detectaron las siguientes anomalías, respecto a los indicadores implementados para controlar las metas de ejecución de algunos de los productos:

- Centro de Atención al Ciudadano: se encontró que no se ha diseñado el indicador para medir los tiempos de atención en los diferentes servicios que se prestan a la ciudadanía en los SuperCADES.

- Coordinación y Monitoreo del Sistema Distrital de Información: se observó que no existen indicadores para medir el cumplimiento de las funciones de la Comisión Distrital de Sistemas, en lo correspondiente a la emisión de conceptos técnicos para el mejoramiento de la gestión informática y la medición del impacto de las políticas informáticas establecidas.

- Servicios a la Ciudadanía: en la temática del Sistema Distrital de Quejas y Soluciones, no se evidenció el indicador para medir el cumplimiento por parte entidades distritales respecto del número de requerimientos, quejas y reclamos en un periodo específico. Falta igualmente un indicador que mida el tiempo empleado por cada entidad para dar respuesta a los requerimientos de los ciudadanos.

- Orientación y Coordinación de la Gestión Jurídica en el Distrito Capital: se carece del indicador que cuantifique el número de estudios que finalmente se concreten en políticas o instrumentos de defensa judicial, y prevención del daño antijurídico.

Por otra parte es importante señalar, según lo expuesto por el equipo auditor, que el POR tiene como fortalezas las siguientes:

[82] En la primera fase del plan de auditoría distrital PAD 2008.

- Permite identificar los bienes y servicios a cargo de las entidades y sus beneficios.

- Se puede identificar la inversión y los gastos de funcionamiento necesarios para producir los bienes y servicios.

- Periódicamente se puede hacer seguimiento a los indicadores.

En cuanto a las debilidades del POR, se detectaron las siguientes:

- No se permite incluir información cualitativa que muestre los avances y logros de la gestión.

- Se presentan algunas fallas y demoras al ingresar la información y al momento de la consulta del sistema.

- No permite guardar y/o almacenar reportes e informes remitidos a otras entidades.

- Los indicadores que la administración emplea para medir las metas de los objetivos misionales, se limitan a valorar encuestas de percepción ciudadana o grado de satisfacción de los ciudadanos sobre los mismos objetivos. Es necesario que estos indicadores sean mejor estructurados, acordes con las metas fijadas.

- En relación con los reportes presupuestales de cada producto, éstos los realiza el sistema POR con base en los giros realizados, sin tener en cuenta el total ejecutado en la vigencia, como todos los compromisos no se alcanzan a girar, a 31 de diciembre no se incluye el valor de las reservas presupuestales que se adquieren con el presupuesto de la vigencia que se esta cerrando.

5.4 Sector Educación

Secretaría de Educación –SED

Para desarrollar el POR la entidad dispone del aplicativo PREDIS y una plataforma ORACOL. La programación se realiza a partir de indicadores globales y objetivos organizacionales teniendo en cuenta el plan de desarrollo, y a su vez los productos se asocian a los objetivos.

En el año 2007 se definieron tres objetivos y trece productos como se puede observar en el Cuadro 13.

Cuadro 13
SED: OBJETIVOS Y PRODUCTOS

OBJETIVOS	PRODUCTOS
Aumentar la cobertura del sistema educativo de la ciudad	Cupo educativo Infraestructura y dotación Rutas escolares Subsidios condicionados a la asistencia escolar
Elevar el nivel de calidad de la educación	Actividades extraescolares Expediciones pedagógicas Servicio de biblioteca Apoyo para la educación superior Infraestructura y dotación Participación e inclusión social Mejores condiciones para la enseñanza Mejores espacios de aprendizaje
Mejorar la permanencia en el sistema educativo	Apoyo alimentario Rutas escolares Subsidios condicionados a la asistencia escolar Gestión institucional interna

Fuente: Presupuesto Orientado a Resultados SED

Para el registro de la ejecución financiera, la SED dispone de un sistema de indicadores que es el insumo para la información del POR.

La auditoría concluyó que: el sistema de control Interno en el área de presupuesto era el apropiado en las diferentes dependencias que intervienen en las fases de ejecución presupuestal. La información se maneja paralelamente entre el sistema integrado de presupuesto denominado Apoteosis y PREDIS.

Universidad Distrital Francisco José de Caldas -UDFJC

De acuerdo con las políticas trazadas por la Secretaría de Hacienda Distrital y la Dirección Distrital de Presupuesto, la UDFJC implementó la herramienta de gestión denominada Presupuesto Orientado a Resultados (POR). Como parte del proceso de planeación estratégica formuló su misión, visión y estrategias, considerados insumos básicos, a partir de los que determinó los objetivos, productos, metas y resultados, adoptando indicadores para su evaluación.

La Universidad mediante Resolución 029 del 7 de diciembre de 2004, estableció en el artículo 5º: para analizar la eficiencia administrativa, adóptese el uso de indicadores de gestión para insumos, procesos y productos.
En el año 2005, bajo la asesoría y acompañamiento de la Dirección Distrital de Presupuesto, se realizó una actualización de los indicadores de objetivo y de producto que se programan en el -POR-.

En 2007 se tienen establecidos cuatro objetivos y se identificaron cinco productos, con sus respectivos indicadores y metas.

Cuadro 14
UDFJC: OBJETIVOS Y PRODUCTOS

OBJETIVOS	PRODUCTOS
Ampliar la participación de los que aspiran ingresar a la Universidad Distrital	Cupos en educación superior Desarrollo físico de la Universidad
Articular la Universidad con el entorno social, mediante el fortalecimiento de las actividades de extensión e investigación	Desarrollo de la investigación Desarrollo de la extensión Divulgación de la producción académica
Generar capital social para la ciudad, mediante la formación de profesionales con altas calidades y pertinencia social	Cupos en educación superior
Calidad de la educación superior	Desarrollo de la investigación

Fuente: UDFJC

En lo que corresponde a la programación y actualización de los indicadores de objetivo y de producto, así como de la distribución del presupuesto de funcionamiento e inversión en los productos, el sistema opera y se pueden generar informes y reportes. La dependencia encargada de manejar la herramienta en este proceso es la Oficina Asesora de Planeación y Control, la cual definió una metodología de seguimiento y evaluación a la gestión institucional.

Las modificaciones presupuestales son actualizadas tanto en -POR- como en SEGPLAN, en las correspondientes versiones de programación y/o actualización de los sistemas, conforme a la información registrada en PREDIS.

La programación de metas tanto en -POR- como en SEGPLAN obedece de manera exclusiva al presupuesto aprobado en la Universidad para cada una de las vigencias. La Universidad Distrital no interviene en procesos con otras entidades.

Se tiene implementado un sistema de costeo para cada una de sus actividades, el cual se adoptó mediante la resolución 215 de agosto 1 de 2007 que establece la metodología de codificación de centros de costos. Esta contempla ocho grupos con sus respectivos subgrupos. Los grupos están conformados por los órganos de dirección académicos y administrativos (1), cada una de las facultades (del 2 al 6), las dependencias externas de la Universidad (7) y el grupo de centros de costo – unidades (8).

Una de las grandes debilidades que tiene el POR es que no cuenta con un sistema de información en línea, lo que hace que la información no se obtenga de manera rápida y eficiente provocando inconvenientes en el momento de su reporte.

La fortaleza es que mensualmente el sistema presenta alertas sobre el cumplimiento de las metas institucionales y es un mecanismo donde se puede informar a los entes de control y a la comunidad en general, sobre el cumplimiento de las metas.

La administración de la Universidad afirma que la Oficina Asesora de Control Interno ha efectuado el seguimiento y evaluación del presupuesto de inversión, capítulo para el que aplica el POR, en lo transcurrido en la vigencia 2007. Sin embargo, en el desarrollo de la auditoría, al revisar los documentos relacionados con los informes, sólo se encontró un informe de seguimiento a la ejecución activa y pasiva del presupuesto fechado el 15 de agosto de 2007 y no se observó mención alguna referente al seguimiento del POR, o conceptualización sobre el mismo.

5.5 Sector Cultura, Recreación y Deporte

Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte –SDCRD-

La aplicación de la herramienta POR se inició en el año 2001 de conformidad con el Decreto 440. La información se reporta de acuerdo a los lineamientos establecidos por la Secretaría de Hacienda, en cuanto a la programación y seguimiento de los indicadores de objetivos y productos, así como la distribución del presupuesto de funcionamiento e inversión aprobada para cada vigencia.

La SDCRD durante los 4 años del plan de desarrollo Bogotá sin Indiferencia tuvo 5 objetivos, y con la reforma administrativa mantuvo solo 3, dejando de ejecutar 2, que pasaron a otras entidades del orden distrital. En 2007 la Secretaría alimentó el sistema con los datos correspondientes a la ejecución del presupuesto de gastos e inversión, asignados a cada uno de los proyectos y productos, y se efectuó la conciliación con los saldos reflejados en el aplicativo PREDIS.

Los objetivos y productos a 31 de Diciembre del 2007 son:

Cuadro 15
SDCRD: OBJETIVOS Y PRODUCTOS

OBJETIVOS	PRODUCTOS
Aumentar la profesionalización de los campos artísticos y culturales de la ciudad a través del apoyo y difusión de los procesos de creación, formación, investigación, circulación, apropiación y gestión.	Eventos culturales en escenarios públicos. Productos de consumo masivo para la divulgación cultural. Apoyo otorgado a artistas y organizaciones culturales para el desarrollo de proyectos culturales.
Fortalecer la cultura democrática, aumentar la participación ciudadana en la gestión cultural de la ciudad.	Información conocimiento y acompañamiento sobre procesos culturales. Programas de promoción de la participación ciudadana en la gestión cultural. Apoyo otorgado a artistas y organizaciones culturales para el desarrollo de proyectos culturales.

OBJETIVOS	PRODUCTOS
Profesionalizar la investigación como componente fundamental del campo artístico.	Información conocimiento y acompañamiento sobre procesos culturales. Apoyo otorgado a artistas y organizaciones culturales para el desarrollo de proyectos culturales.

Fuente: SDCRD

Examinado el POR para el año 2007, se encuentran 3 objetivos con 5 productos asociados a éstos. El producto apoyo otorgado a artistas y organizaciones culturales para el desarrollo de proyectos culturales, hace parte de los tres objetivos y el de información conocimiento y acompañamiento sobre procesos culturales se repite en dos objetivos.

Los objetivos y programas guardan relación con los ejes del plan de desarrollo y la misión de la entidad, que contempla "Liderar la garantía de las condiciones para el ejercicio efectivo y progresivo de los derechos culturales y recreativos de los habitantes de Bogotá, como factor de desarrollo humano y de sostenibilidad del Distrito Capital".

Una deficiencia que ha presentado la entidad frente al POR es que no existen centros de costos. Durante las vigencias 2003 y 2004, se realizó una prueba piloto para llevar el sistema de costeo por actividades, la cual se armonizaría con la aplicación que implementaría la Secretaría de Hacienda Distrital a partir del 2005, pero ésta no continúo con el proyecto.

El aplicativo PREDIS solo permite manejar a nivel de proyecto la ejecución y para tener un mayor detalle dentro de cada proyecto, la entidad debe llevar un aplicativo paralelo para tener información más detallada o desagregada.

Instituto Distrital de Recreación y Deporte –IDRD

En la entidad el POR fue implementado en el año 2001 y la dependencia responsable es la Oficina Asesora de Planeación. Se ha trabajado en la unificación de la información de reporte de metas a SEGPLAN e indicadores del POR, con el fin de facilitar su lectura y comprensión a nivel interno.

En el IDRD se tienen identificados los siguientes objetivos y productos:

Cuadro 16
IDRD: OBJETIVOS Y PRODUCTOS

OBJETIVOS	PRODUCTOS
Asegurar que los escenarios deportivos y recreativos y los componentes del sistema de parques distritales estén efectivamente dispuestos para el uso y disfrute de todas y todos.	Parques y escenarios deportivos

OBJETIVOS	PRODUCTOS
Impulsar la participación activa y dinámica de la población de Bogotá en los servicios recreativos ofrecidos por la entidad	Actividades recreativas
Mejorar el hábito y la disciplina en la práctica del deporte en la población de Bogotá	Actividades deportivas
Mejorar la calidad de los productos y servicios ofrecidos por la entidad, adecuándolos a las expectativas y necesidades de la población de Bogotá	Actividades recreativas Actividades deportivas

Fuente: IDRD

Los objetivos y productos guardan relación con los ejes del plan de desarrollo y la misión de la entidad que contempla "promover la recreación, el deporte, el buen uso de los parques y el aprovechamiento del tiempo libre de todos los habitantes de Bogotá, con prioridad en los grupos más necesitados, para formar mejores ciudadanos, enseñar los valores de la sana competencia y mejorar la calidad de vida en armonía con los ecosistemas y el medio ambiente".

Se evidenció que existe buena conexión a través del sistema PREDIS con la Secretaría de Hacienda, logrando registrar toda la información de manera oportuna.

Canal Capital

La entidad no ha implementado el POR, de acuerdo con la información recibida de la Secretaria de Hacienda. En la vigencia 2007 realizó la fase inicial, señalando que sólo se definieron y aprobaron extraoficialmente indicadores de objetivos y productos.

5.6 Sector Salud

Secretaría Distrital de Salud –SDS y Empresas Sociales del Estado

Los objetivos y productos contenidos en el POR de la Secretaría Distrital de Salud, comprenden el quehacer institucional de la entidad en sus áreas y funciones misionales de aseguramiento, salud pública, desarrollo de servicios de salud y participación social, y servicio al ciudadano.

En el siguiente cuadro se detallan tanto los objetivos como los productos.

Cuadro 17
SDS: OBJETIVOS Y PRODUCTOS

OBJETIVOS	PRODUCTOS
Afectar los determinantes de la salud y la enfermedad para disminuir mortalidad evitable y mejorar la calidad de vida y la salud de la población.	Administración de los recursos para la atención integral de población pobre no asegurada. Administración de los recursos para el aseguramiento en salud. Apoyo alimentario. Equipamientos en salud Inspección, vigilancia y control del sistema de salud. Intervenciones preventivas y prioritarias
Fortalecer la participación comunitaria en la generación de autonomía y en el ejercicio de ciudadanía en salud.	Participación de ciudadanos y ciudadanas para la gestión social en salud.
Reordenar la respuesta institucional del sistema de salud acorde con el enfoque promocional de calidad de vida y salud.	Tutela gubernativa de la red hospitalaria adscrita

Fuente: Presupuesto Orientado a Resultados. Secretaría Distrital de Salud

Se observó que en términos generales los indicadores no miden el impacto de los objetivos y productos, más bien, apuntan a determinar niveles de cumplimiento y cobertura. Además, algunos no guardan relación con el producto, es el caso del indicador número de Empresas Sociales del Estado ESE, de primero y segundo nivel, mejoradas en infraestructura de conectividad adscritas a la red distrital de salud, incluido en el producto participación de ciudadanos y ciudadanas para la gestión social, el cual tiene más afinidad con los productos tutela gubernativa o equipamientos en salud, por cuanto está orientado a medir aspectos relacionados con el mejoramiento de la comunicación y el reporte de información que favorecen el desempeño de las funciones de dirección y control a cargo de la Secretaría.

El siguiente cuadro sintetiza los resultados de las auditorías realizadas al POR de las entidades del sector salud contempladas en la primera fase del 2008: la Secretaría Distrital de Salud y las ESE Fontibón, Meissen y Usme. Además se incluyen los resultados de las visitas realizadas por la Subdirección de Fiscalización a los demás sujetos de control de la Dirección Sectorial.

Cuadro 18
RESULTADOS AUDITORÍA PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS
SECTOR SALUD

ENTIDAD	IMPLEMENTACIÓN	OPERACIÓN	COMPONENTES
SDS FFDS	En la SDS- FFDS se viene implementando el POR desde el mismo momento en que la Secretaría de Hacienda (SH) inicio el montaje del modelo esto es desde el año 2001, el desarrollo siempre se ha ejecutado con acompañamiento de la Secretaría de Hacienda.	El responsable del manejo de esta herramienta en la SDS corresponde a Planeación- Análisis Programación y Evaluación de la Dirección de Planeación y Sistemas de la SDS. Los ajustes efectuados a la herramienta se efectúan directamente por la SH, pero el mismo se ha limitado básicamente al ajuste de los indicadores, eliminando algunos, replanteando otros y dejando los más representativos para el sector.	En la actualidad en la SDS no se tiene implementado un sistema de costeo, que permita establecer directamente las cifras que se cargan a cada uno de los productos generados por la entidad.

ENTIDAD	IMPLEMENTACIÓN	OPERACIÓN	COMPONENTES
		La actualización de las diferentes modificaciones tanto en pesos como en las metas, se hace en cumplimiento de procedimientos definidos por Planeación de la SH, si existe una justificación presupuestal con base en datos Dane la SDS-FFDS puede hacer una reprogramación de vigencia en curso y de vigencias anteriores solamente si existe un soporte suficiente y valido. No se evidenció revisión alguna por parte de la Oficina de Control Interno. La presentación de los resultados por cada uno de los productos se efectúa ante la ciudadanía a través de indicadores en espacios tales como: Bogota como Vamos, Cierre Gestión Anual, Publicación de Resultados Anuales en el Balance Social.	
Lotería de Bogotá	Se encuentra en proceso de implementación. Definió productos, metas, resultados e indicadores.		La entidad no tiene implementado un sistema de costeo por actividades; sin embargo, trimestralmente elabora un estado de pérdidas y ganancias por negocio diferenciando entre Lotería tradicional y Apuestas permanentes.
Hospital Fontibón	El POR se encuentra en proceso de evaluación para su revisión y ajustes respectivos, unificando indicadores y se están realizando pruebas maestras, inicialmente en el sistema Predis, por parte de la Secretarla de Hacienda Distrital, a la fecha no se ha reportado por parte de ésta algún cambio al respecto.		
Hospital Meissen	Desde el año 2005 esta en proceso de implementación. Se comprobó que para la definición de los objetivos y productos se tomaron como referencia los lineamientos establecidos por la Secretaria de Hacienda Distrital.	El manejo de la herramienta es responsabilidad de la Oficina de Planeación y Mercadeo; la Oficina Financiera es la encargada del manejo y consolidación de costos, los cuales en esta herramienta se consideran gastos generales, actualmente se tiene establecido un sistema a través de centros de costos y por actividad. En el 2007 se han adelantado ajustes para unificar los productos y sus correspondientes indicadores. Está operando la herramienta por cuanto se reporta en la cuenta mensual la información de los productos generados y no precisan si permite la actualización de reportes. La Oficina de Control Interno no ha realizado ninguna valoración ni ha emitido ningún concepto frente a este tema.	La formulación de productos del hospital, no tiene relación con procesos de otras entidades, tampoco han tenido en cuenta el Marco de Gasto de Mediano Plazo MGMP; productos, metas y resultados PMR y Costeo. No se tienen en cuenta las modificaciones presupuestales, por cuanto no se ha oficializado la metodología a seguir en lo relacionado a los costos del POR, tampoco en la rendición de la cuenta a la ciudadanía se utiliza directamente la herramienta, sino que se reporta la producción a través de los informes de gestión.
Hospital Meissen			Debido a que no se ha podido establecer la relación

ENTIDAD	IMPLEMENTACIÓN	OPERACIÓN	COMPONENTES
			de producción con los costos, no se ha dado el enfoque real del POR, presentándose como una debilidad de la herramienta. Por otra parte, el hospital cuenta con centros de costos y con buena parte de la información necesaria para continuar su implementación. Es de mencionar que el Hospital de Meissen y el de Engativá, lideran en el Distrito Capital la implementación de esta herramienta para los hospitales de segundo nivel.
Hospital Usme	La implementación del POR esta a cargo de la oficina de Planeación y Sistemas de la institución, quienes asistieron a mesas de trabajo con Secretaría de Hacienda. Sin embargo, no se efectúo el correspondiente seguimiento. El proceso fue retomado en el 2006. A partir de septiembre de 2007 se está implementando la metodología de costos del Ministerio de la Protección Social, a fin de obtener los costos por actividad.	Actualmente se cuenta con la asesoría de un profesional de presupuesto de Secretaria de Hacienda Distrital, con el cual se ha definido: productos, indicadores de producto, formulas de los indicadores y programación para el 2008. Sin embargo, no existe dependencia responsable del manejo de la herramienta.	Para la vigencia 2008 se esta implementando un sistema de costos por centro de atención, por unidades funcionales y por centros de costos, con el fin de obtener el costo de cada una de las actividades. El sistema de costos que tiene el Hospital es el sistema Hipócrates y la metodología del Ministerio de la Protección Social.
Hospital Suba	No tiene implementado la herramienta del Presupuesto Orientado a Resultados	En la actualidad adelanta algunas matrices de programación de productos, objetivos e indicadores hospitalarios y los reportes se actualizan por medio del sistema Hipócrates. Planeación y presupuesto son las dependencias responsables del manejo de presupuesto, conforme a las modalidades antiguas, no hay definidas instancias que asuman los costos por falta de herramienta, este lo adelanta por servicios operando el sistema anterior.	El Hospital, no distribuye el presupuesto a nivel de producto por carecer de la herramienta POR, sin embargo lo asigna por productos con el sistema que venía trabajando
Hospital Bosa	En proceso de implementación desde agosto de 2005.	Existen dificultades para la consulta de indicadores en el sistema.	Actualmente se determina el costo de cada unidad funcional y se realiza costeo específico por actividad.
Hospital San Cristóbal	En proceso de implementación desde mediados de la vigencia 2006. Se ha avanzado en dos de las tres fases de implementación acordadas por la Secretaría de Hacienda Distrital.	El hospital ha participado en capacitaciones y está reportando la información solicitada por la SHD.	Cuenta con un sistema de costos, el cual se establece por medio de una matriz de centros de costos.
Hospital Pablo VI	En proceso de implementación desde el año 2005. La matriz de indicadores de productos se encuentra en proceso de ajuste, y se cumplió la definición de objetivos.	Actividad a cargo de planeación y sistemas de la ESE. La SHD ha dado capacitación y lineamientos generales sobre la herramienta.	Cuenta con un sistema de costos por áreas, procesos y algunas actividades.

ENTIDAD	IMPLEMENTACIÓN	OPERACIÓN	COMPONENTES
	La SHD tiene previsto que a septiembre de 2008 ya este totalmente implementado.		
Hospital Engativá	En estado de implementación desde octubre de 2005. Se realizó en 2006 reformulación de matriz de objetivos, productos e indicadores y metas.	La SHD ha realizado asesorías y la ESE se ha tomado como piloto para el segundo nivel de complejidad.	Se tiene un sistema de costos rudimentario que no permite establecer el costo real y efectivo de cada uno de los productos.
Hospital Del Sur	Se inició su implementación en el último trimestre de 2007.	El Hospital requiere del sistema PREDIS como instrumento para el desarrollo y seguimiento del POR, y actualmente no cuenta con este sistema.	La ESE desarrolla un sistema de costeo basado en actividades, el cual se ejecuta en el sistema de información HIPOCRATES y se complementa en hoja de cálculo.
Hospital Tunjuelito	En estado de implementación desde 2005. Actualmente, se está definiendo los indicadores de los productos.	La asesoría brindada por la SHD no ha sido satisfactoria.	El Sistema de costeo por actividades se encuentra en ajuste.
Hospital Occidente Kennedy	En implementación desde 2006.	La SHD ha brindado capacitación y asistencia.	Se tiene implementado sistema de costeo por servicios. Se programó para agosto de 2008 tener los costos a través del módulo respectivo en el software DINÄMICA.
Hospital San Blás	No está implementado, ya que se está a la espera de la unificación de criterios para generar un estándar que pueda ser aplicado en las entidades del sector.	Se ha suministrado información a la SHD relacionada con el portafolio de servicios y las metas propuestas.	
Hospital El Tunal	No está implementado. La ESE sirvió como hospital piloto en las pruebas iniciales en 2005.	La ESE ha participado en reuniones y capacitaciones impartidas por la SHD.	
Hospital Santa Clara	En proceso de implementación desde junio de 2006.	La ESE ha participado en capacitación brindada por la SHD.	Está implementando un sistema de costos, apoyado en el módulo de costos del sistema HIPOCRATES.
Hospital La Victoria	Se ha venido implementando desde 2006.	Se está realizando seguimiento a indicadores.	Se tiene un sistema de costos por actividades denominado SYNERGYA, en el cual se carga la información por cada uno de los centros de costos.
Hospital Chapinero	No tiene implementado el POR. La ESE no cuenta con el PREDIS.	Capacitación deficiente.	No cuenta con un sistema de costos por actividades. Se espera desarrollar con el sistema DINÄMICA GERENCIAL.
Hospital Centro Oriente	En proceso de implementación. Se encuentra en la etapa de cargue en el PREDIS.	La ESE ha participado en capacitación brindada por la SHD, pero no ha sido satisfactoria.	La ESE tiene un sistema de costos por unidades funcionales y centros de costos por servicios.
Hospital Simón Bolívar	No se tiene implementado.	Actualmente se participa en reuniones convocadas por la SHD con miras a implementar la metodología, a las cuales asiste el coordinador del área de presupuesto.	Se está trabajando en el módulo de costos.
Hospital Vista Hermosa	Se encuentra elaborando el anteproyecto para integrar los diferentes elementos, objetivos, productos e indicadores.	Ha recibido capacitación de la SHD.	
Hospital	Se han desarrollado	El seguimiento a los objetivos, metas e	Se definió una nueva

ENTIDAD	IMPLEMENTACIÓN	OPERACIÓN	COMPONENTES
Usaquén	actividades de identificación de productos, metas y resultados.	indicadores se realiza trimestralmente a través del instrumento desarrollado e implementado en los Planes Operativos Anuales POAs. Los recursos financieros y humanos necesarios para la implementación del POR no están financiados actualmente. La SHD no ha proporcionado un acompañamiento continuo.	estructura de los centros de costos, la cual se lleva manualmente. La Etapa PMR se espera terminar a mediados de 2008, la de costos al finalizar el 2009 y la de MGMP depende del apoyo en capacitación y soporte técnico desde las Secretarías de Hacienda y Salud.
Hospital Rafael Uribe Uribe	Desde junio de 2007 inició la implementación de la metodología del POR.	Se han recibido capacitaciones realizadas por la SHD.	Trabaja la distribución de los costos con su propia metodología, dado que la SHD no ha definido el tema.
Hospital Nazareth	No está implementado. Se encuentra en capacitación con la SHD.		

Fuente: Informes de Auditoría Fase I PAD 2008. Informes comisión funcionarios Subdirección de Fiscalización.

Adicional a los resultados consignados en la tabla anterior, se destaca que en lo correspondiente a la presentación de las cifras de la ejecución presupuestal, éstas presentan confiabilidad, por el contrario los datos mostrados por los indicadores de los diferentes productos varían respecto de los presentados en otros informes generados por la SDS.

5.7 Sector Integración Social

Secretaría Distrital de Integración Social –SDIS- e Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud –IDIPRON-

La misión del sector es liderar y formular, en la perspectiva del reconocimiento y la garantía de los derechos, las políticas sociales del Distrito Capital para la integración social de las personas, las familias y las comunidades, con especial atención para aquellas que estén en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad, ejecutar las acciones que permitan la promoción, prevención, protección, rehabilitación y restablecimiento de sus derechos, mediante el ejercicio de la corresponsabilidad y la cogestión entre la familia, la sociedad y el Estado.

Al efectuar un cruce entre los postulados generales del plan de desarrollo, el objetivo del eje social y la misión del sector de integración social, con los objetivos y productos definidos en el POR, tanto en el IDIPRON como en la SDIS, se puede concluir que existe concordancia, en especial por la orientación hacia la población vulnerable.

La SDIS tiene en el año 2007 definidos 8 objetivos y 23 productos, los cuales están asociados en mayor número al objetivo proteger y restablecer los derechos de las poblaciones en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad, concordante con las premisas tanto del plan de desarrollo como del eje social. Además, se observa que tanto los objetivos como los productos responden al quehacer

institucional enmarcado en sus funciones y misión, en tanto se dirigen a asuntos de alto contenido social, priorizados en poblaciones vulnerables, como la niñez, persona mayor, desplazados y familias, juventud y mujeres expuestas a mayor riesgo, por efecto de su situación económica y social.

Cuadro 19
SDIS: OBJETIVOS Y PRODUCTOS

OBJETIVOS	PRODUCTOS
Aumentar el acceso a la alimentación de las poblaciones en situación de pobreza y mayor vulnerabilidad.	Apoyo alimentario Formación en estilos de vida y alimentación saludable a población DABS y sus familias
Aumentar los niveles de participación social y política de las mujeres en el Distrito.	Espacios para la promoción de la equidad de género.
Fortalecer la capacidad de gestión territorial para la formulación y ejecución de la política social.	Formación y asesoría para la participación en la gestión social local. Construcción, dotación, reforzamiento y mantenimiento de Centros de Desarrollo Social. Orientación, información y referenciación a servicios sociales básicos prestados. Servicios sociales, culturales y recreativos para la comunidad en centros de desarrollo comunitario.
Garantizar que los niños y las niñas entre 0 y 5 años en condiciones de pobreza y vulnerabilidad accedan a ambientes que propicien su protección y desarrollo integral.	Educación inicial para niños y niñas de 0 a 5 años
Mejorar las capacidades y ampliar las oportunidades para la inclusión económica y social de hombres y mujeres en situación de mayor vulnerabilidad y pobreza.	Formación en temas especializados y capacitación para el trabajo. Vinculación a oportunidades de generación de ingresos.
Prevenir la explotación laboral y económica de niños y niñas y atender a aquellos y aquellas que sean víctimas de maltrato, mendicidad y explotación laboral infantil.	Atención a niños-as víctimas o en riesgo de explotación laboral o económica.
Promover las capacidades potencialidades e identidades de la población juvenil con el fin de brindar alternativas de prevención frente al consumo de sustancias psicoactivas y la promoción de los derechos sexuales y reproductivos.	Acciones integrales de prevención ante el uso indebido de sustancias psicoactivas. Promoción de los derechos sexuales y reproductivos en la población joven de Bogotá.
Proteger y restablecer los derechos de las poblaciones en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad	Apoyos transitorios a familias y personas en riesgo o emergencia. Atención a personas víctimas de la violencia intrafamiliar y explotación sexual. Atención a personas vinculadas a la prostitución.

OBJETIVOS	PRODUCTOS
	Atención externa a niños y niñas con autismo y discapacidad cognoscitiva. Atención social y terapéutica para la inclusión social de habitante de la calle. Atención a personas en situación de desplazamiento. Protección institucionalizada a personas mayores en situación de alta vulnerabilidad. Protección integral para adultos-as con limitación mental. Protección legal a niños y niñas vulnerables y sus familias. Subsidio y actividades para personas mayores.

Fuente: Presupuesto Orientado a Resultados. SDIS

En la SDIS, el producto espacios para la promoción de la equidad de género, ya no debe incluirse, dado que en virtud de la reforma administrativa en el Distrito, el tema fue trasladado a la Secretaría Distrital de Planeación[83].

Del análisis de la documentación y verificación de la información reportada se estableció que para el desarrollo del plan de inversión de 2007, la entidad promulgó 24 proyectos de inversión y para su seguimiento y medición, determinó 93 indicadores de cumplimiento. En tanto para la vigencia fiscal 2006 formuló 23 productos, con 55 indicadores para los diferentes proyectos que atienden la población objetivo.

Por otra parte, los objetivos del IDIPRON, son congruentes con los señalados tanto en el objetivo general del plan de desarrollo como el específico del eje social, por cuanto las acciones y actividades realizadas por esta entidad contribuyen al ejercicio efectivo de los derechos sociales de la población vulnerable que sufre el fenómeno callejero. En el POR se plantean tres objetivos y seis productos, con énfasis en la atención de la población habitante de la calle entre 8 y 22 años.

Cuadro 20
IDIPRON: OBJETIVOS Y PRODUCTOS

OBJETIVOS	PRODUCTOS
Recuperar para la sociedad al niño/a y joven de la calle entre las edades de 8 a 22 años.	Atención y formación integral de niños/as y jóvenes habitantes de calle.
Disminuir el crecimiento del fenómeno callejero.	Atención integral a niños y jóvenes pandilleros. Capacitación en actividades productivas a madres de asistidos. Generación de ocupaciones para

[83] Confirmado por la SDIS en oficio con oficio SAL- 18940 de marzo 5 de 2008.

	población asistida. Monitoreo del fenómeno callejero.
Disminuir las carencias alimentarias de grupos de población vulnerable	Apoyo alimentario.

Fuente: Presupuesto Orientado a Resultados. IDIPRON

En suma, los objetivos y productos contenidos en el POR del IDIPRON y de la Secretaría Distrital de Integración Social, comprenden los ámbitos de competencia institucional de estas entidades, aunque se advierte que el producto apoyo alimentario, definido para el IDIPRON, si bien contribuye con la política Distrital de seguridad alimentaria y nutricional, no está directamente asociado con la misión institucional, que es promover la formación integral del niño/niña y del joven habitante de calle.

Analizados los diferentes elementos, en general se observa que los indicadores en este sector no miden el impacto de los objetivos y productos, más bien, apuntan a determinar niveles de cumplimiento y cobertura.

En particular en el IDIPRON, algunas variables no están claramente definidas como, la relacionada con el producto generación de ocupaciones para población asistida en su indicador número de ocupaciones ofrecidas a población vulnerable, toda vez que resultan indeterminadas para su cuantificación, dado que no se especifica a qué población vulnerable hace referencia.

El producto apoyo alimentario, es común para las dos entidades del sector, más no sus indicadores, lo que permite inferir que el tema se ha manejado de manera independiente y no como sector.

Los resultados del proceso auditor se pueden sintetizar en la siguiente tabla, donde se observa que la implementación del POR en las entidades del sector de integración social ya presenta un importante nivel de avance. Sin embargo, aún no se ha profundizado en el sistema de costeo.

Cuadro 21
RESULTADOS AUDITORÍA PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS
SECTOR INTEGRACIÓN SOCIAL

ENTIDAD	IMPLEMENTACIÓN	OPERACIÓN	COMPONENTES
IDIPRON	El IDIPRON desde el año 2000, empezó la implementación del Presupuesto Orientado a resultados en un principio como entidad piloto y posteriormente como entidad del nivel descentralizado participante del presupuesto Distrital.	La oficina asesora de planeación es la responsable del manejo de esta herramienta. Los indicadores están operando y permiten realizar el seguimiento mensual y actualizaciones en caso de que la entidad lo necesite. La Secretaría Distrital de Hacienda asume el costo de la línea dedicada para la utilización de la aplicación, en consecuencia la entidad no incurre en costos de operación.	A lo largo de la implementación han utilizado las herramientas del Marco de Gasto de Mediano Plazo y Productos, metas y resultados (anualmente a través de la programación y seguimiento de los indicadores de objetivo y producto). Con respecto al costeo se realizó un ejercicio liderado por la Secretaría Distrital de Hacienda en el periodo 2003-2005. La entidad en la actualidad no tiene un sistema de costeo para cada una

ENTIDAD	IMPLEMENTACIÓN	OPERACIÓN	COMPONENTES
		Los objetivos y productos del IDIPRON, se realizaron con asesoría de expertos de la Secretaria Distrital de Hacienda y basados en el análisis de la misión, visión y objetivos, actividades, compromisos y normatividad aplicable al Instituto. La ponderación se realiza a nivel de indicadores y su contribución o peso porcentual está relacionado con respecto a la importancia de la información que arroja en el cumplimiento de los objetivos y productos. En caso de presentarse modificaciones presupuestales, estas se tramitan ante la Secretaría Distrital de Planeación y la Secretaria Distrital de Hacienda para obtener el respectivo acto administrativo. El ajuste en la programación de Inversión así como de las metas de los indicadores (de objetivo o producto) si la modificación da lugar a ello, es realizada por la entidad a través de la versión actualización en la aplicación PREDIS módulo POR. La oficina de Control Interno de la entidad, durante la vigencia del año 2007 no ha conceptuado sobre el presupuesto.	de las actividades. Sin embargo para la programación y seguimiento del POR utiliza la Guía metodológica para la implementación del Presupuesto Orientado a Resultados del 2004.
SDIS	Adoptado mediante Resolución 1602 de diciembre 10 de 2001.	Actualmente está a cargo de la Subdirección de Diseño y Evaluación, (antes Planeación) y lo manejan tres funcionarios; está en funcionamiento y genera los proyectos a los cuales va dirigida la inversión de los dineros recibidos de la Secretaría de Hacienda Distrital, ya sean directos o por fuentes de financiación. Los productos establecidos se delinearon de acuerdo con los proyectos a ejecutar por la entidad en cada eje. Cada producto está conformado por varios proyectos y cada proyecto tiene un indicador de cumplimiento. Los encargados de hacer el seguimiento a cada proyecto entregan la información relacionada, lo que incluye las modificaciones que se pueden presentar, a la persona encargada de consolidar todo lo concerniente al comportamiento de los planes y proyectos, para alimentar el SEGPLAN.	Actualmente se cuenta con un estudio de costos que presenta el estado de los proyectos y el costo de su servicio, así como las debilidades y los riesgos identificados en cada una de las estructuras. En esta etapa del ejercicio, se priorizaron algunos factores para tener en cuenta según el nuevo modelo de costos, que tiene como objetivo estandarizar y calcular los servicios de los proyectos misionales de la entidad.

Fuente: Informes de Auditoría Fase I PAD 2008

En conclusión, los avances más importantes en la implementación del POR se han dado en la identificación y definición de objetivos, productos e indicadores, en tanto que los sistemas de costos apenas se encuentran en proceso de estudio para su implementación. Respecto al componente de marco de gasto de mediano plazo su desarrollo ha sido más lento, se ha dado capacitación a las entidades por parte de la Secretaría de Hacienda, sin embargo, según lo reportaron algunos sujetos de control, especialmente en las ESE, ésta no ha sido satisfactoria.

De otra parte, si bien el POR se concibió como un elemento técnico para efectuar una articulación de la totalidad de los recursos ejecutados con las políticas públicas definidas, su manejo ha resultado complejo.

Respecto a las Empresas Sociales del Estado, las mayores dificultades para su implementación radican en no contar con el aplicativo PREDIS, instrumento base para el acceso y reporte de la información presupuestal.

Otros aspectos comunes en estas entidades, tienen que ver con la falta de recursos, la dificultad en la unificación de criterios en el tema y la definición de la Secretaría Distrital de Hacienda en lo relativo al componente de costos.

Finalmente, las entidades de los sectores analizados requieren mayor acompañamiento por parte de la Secretaría Distrital de Hacienda para dinamizar esta metodología, que puede arrojar muchos beneficios para la administración y la comunidad en el manejo de los recursos públicos.

5.8 Sector de Movilidad

La definición de los objetivos y productos se realiza a través del plan estratégico de las entidades. Con base en la misión y la visión se adoptan estrategias y prioridades para su realización en productos, metas y resultados. En el caso de Transmilenio aún no se ha implementado.

La herramienta POR cuenta con un módulo donde se programa el presupuesto de inversión en los productos, el cual permite efectuar la programación y actualizaciones. Así mismo, en el caso que las modificaciones al presupuesto incidan en el ajuste de metas o programación de indicadores, éstas se reflejan en el POR.

En general, los resultados coinciden con la programación establecida. En el evento en que existan algunas diferencias de la programación frente a los resultados, se debe a dificultades por trámite administrativo u operativo y en ocasiones por ajustes en la programación.

El POR en cada una de las entidades tiene definidos indicadores de objetivos y de productos que se construyeron con base en los objetivos del plan de desarrollo.

Para la formulación de estos indicadores se tuvo en cuenta la forma de medir los avances y se propusieron metas que permitieran mostrar la gestión realizada.

Sin embargo, en el diseño de los indicadores se observa que estos miden niveles de cumplimiento y cobertura, pero no permiten determinar el impacto de las políticas.

En el siguiente cuadro se detallan tanto los objetivos como los productos definidos para las entidades que conforman el sector.

Cuadro 22
INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO -IDU: OBJETIVOS Y PRODUCTOS

OBJETIVOS	PRODUCTOS
Aumentar la participación de la comunidad en las decisiones que afecten su entorno e incorporarla en la construcción y transformación física, social y cultural de la ciudad y a la vez facilitarla labor de la veeduría ciudadana en el control de proyectos.	Atención al ciudadano en punto de obra.
Lograr una ciudad moderna y sostenible, equilibrada en su infraestructura e integrada en su territorio.	Vías de transporte masivo Ciclo ruta construida y mantenida Espacio público construido y mantenido Puentes peatonales Vías arterias Vías locales Vías rurales Puentes vehiculares Vías intermedias
Garantizar el cumplimiento de las normas ambientales en las obras	Gestión ambiental en obra.

Fuente: Presupuesto Orientado a Resultados. IDU

Cuadro 23
SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD -SDM: OBJETIVOS Y PRODUCTOS

OBJETIVOS	PRODUCTOS
Formular y ejecutar políticas sectoriales, enfocadas al cumplimiento del plan maestro de movilidad	Planeación del transporte en la ciudad
Fortalecer la gestión institucional	Atención al ciudadano en materia de tránsito Semaforización Señalización y demarcación Control al cumplimiento de las normas de tránsito y transporte
Mejorar la prestación de los servicios de movilidad	Prevención y atención de la accidentalidad de tránsito. Planeación del transporte en la ciudad.

Fuente: Presupuesto Orientado a Resultados. SDM

Cuadro 24
UAE DE REHABILITACIÓN Y MANTENIMIENTO VIAL: OBJETIVOS Y PRODUCTOS

OBJETIVOS	PRODUCTOS
Mejorar la malla vial en el distrito capital	Recuperación y mantenimiento de la malla vial. Atención de emergencias que afectan la movilidad en el espacio público.
Disminuir el impacto que puede causar una emergencia	Atención de emergencias que afectan la movilidad en el espacio público.

Fuente: Presupuesto Orientado a Resultados. UAE de Rehabilitación y Mantenimiento Vial

El FONDATT tiene actualmente como único objetivo y producto su liquidación.

La Secretaría de Obras Públicas se transformó en la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial, retomando la ejecución del Convenio 015 de 1998 SOP-IDU, que tiene como fin cumplir con las políticas sociales trazadas por el gobierno Distrital, en materia de mantenimiento de la malla vial y de atender las emergencias que se presentan en la ciudad.

La información presentada por la oficina de planeación de la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial, referente al presupuesto orientado a resultados, no se ajusta a los parámetros establecidos por la Secretaría de Hacienda (Circular No. 35 Numeral 1.4 del 29 de diciembre de 2007), donde se deben determinar los productos y su ejecución desarrollada, dado que la Unidad solo a partir de la vigencia 2007 cuenta con presupuesto de inversión.

En Transmilenio S.A. se ha adelantado el proceso de elaboración y socialización del plan estratégico y centros de costos, igualmente teniendo como base la certificación de calidad ISO 9001-2000, se elaboró un estudio de los indicadores establecidos y la posibilidad de asignarlos a los indicadores de objetivos y productos. Como resultado se decidió impulsar la adopción del POR y el proyecto fue remitido a la Secretaría de Hacienda en noviembre de 2007 para su análisis. Sin embargo, no se ha obtenido respuesta sobre la posible modificación o aprobación[84].

En cuanto a las fortalezas y debilidades del POR se concluyó:

Fortalezas: la herramienta orienta el proceso de asignación de recursos para períodos posteriores, permite identificar la relación entre los objetivos institucionales y el plan de desarrollo, y entre los bienes y servicios que se entregan a la ciudadanía con el presupuesto asignado.

[84] Solicitada mediante comunicaciones Nos. 2007EE 7611 O 1 del 12 de Octubre de 2007 y 2008EE 2341 O 1 del 18 de abril de 2008.

Debilidades: en lo operativo, el sistema no permite reportar observaciones a los resultados obtenidos. La estructuración y definición de los objetivos y productos, al igual que sus indicadores, se modifican con frecuencia por revisiones y cambios presentados en las entidades, lo que implica constantes ajustes y actualizaciones en las versiones del POR.

Las oficinas de control interno del IDU y la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial, no han generado conceptos e informes sobre el POR, solamente en la Secretaria Distrital de Movilidad - SDM.

5.9 Sector Desarrollo Económico, Industria y Turismo

En cuanto a la definición de los objetivos y productos se realiza acorde con las políticas definidas en el plan de desarrollo 2004-2008 y en correspondencia con la misión y la visión establecidas en el plan estratégico de las entidades.

De igual manera, en cumplimiento de la reforma administrativa, se han efectuado los ajustes de las políticas, estrategias, programas, y proyectos definidos en el plan de desarrollo, el cual pretende estimular una mayor dinámica en el distrito y buscar su sostenibilidad, de tal manera que responda a las necesidades de la población.

La Secretaría Distrital de Desarrollo Económico es la entidad en encargada de diseñar y establecer las políticas y directrices del sector, en tanto los Institutos para la Economía Social y Distrital de Turismo son los ejecutores de dichas políticas.

Los objetivos y productos de las entidades del sector se presentan en los cuadros siguientes:

Cuadro 25
SECRETARÍA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONÓMICO -SDDE:
OBJETIVOS Y PRODUCTOS

OBJETIVOS	PRODUCTOS
Mejorar la competitividad y productividad de la ciudad en la perspectiva de Bogotá región	Construcción y mantenimiento de infraestructura. Estudios, metodologías y modelos realizados. Información para la intermediación de mercados.
Democratizar las oportunidades económicas	Formación en competencias para el trabajo y generación de ingresos. Redes conformadas y/o fortalecidas. Oportunidades de generación de ingresos. Asesoría y acompañamiento a personas, asociaciones, empresas. Programas de promoción de la inversión en la ciudad y de la ciudad en el contexto internacional.

OBJETIVOS	PRODUCTOS
Estructurar y articular la institucionalidad para el desarrollo económico de la ciudad	Institucionalidad operando con eficiencia y calidad

Fuente: Presupuesto Orientado a Resultados SDDE

Cuadro 26
INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL-IPES: OBJETIVOS Y PRODUCTOS

OBJETIVOS	PRODUCTOS
Democratizar las oportunidades económicas.	Espacios permanentes para reubicación. Asesorías y acceso a recursos financieros - fortalecimiento a organizaciones. Ferias temporales y localizaciones transitorias. Formación en competencias laborales técnicas y empresariales.
Fortalecer la institucionalidad para el desarrollo económico.	Apoyo a la gestión para relocalización de vendedores informales en localidades. Atención al trabajador informal y población vulnerable para acceder a los programas. Sistema de red de abastecimiento de plazas de mercado.

Fuente: Presupuesto Orientado a Resultados IPES.

Cuadro 27
INSTITUTO DISTRITAL DE TURISMO -IDT: OBJETIVOS Y PRODUCTOS

OBJETIVOS	PRODUCTOS
Conformar, posicionar y generar una imagen positiva de Bogotá, en sus habitantes y turistas como una ciudad turística sostenible, integrada con la región, como destino multipropósito que genere riqueza colectiva y oportunidades para residentes, empresarios, turistas y visitantes, en su entorno cultural, ambiental y social.	Promoción de Bogotá para posicionarla como destino turístico sostenible a largo plazo.
Aumentar el conocimiento del sector por parte de prestadores de servicios turísticos, gremios, empresarios, entidades y la ciudadanía en general.	Promoción de Bogotá para posicionarla como destino turístico sostenible a largo plazo.
Facilitar, impulsar y promover la integración del sector turístico con los procesos productivos de construcción entre las comunidades e instituciones del Distrito y la Región Central, para contribuir al fortalecimiento de las cadenas productivas que consoliden la zona turística de la ciudad con la región central.	Promoción de Bogotá para posicionarla como destino turístico sostenible a largo plazo.

Fuente: Presupuesto Orientado a Resultados IDT.

En la información reportada en la vigencia 2007 se observa que la reforma administrativa determinó cambios en la definición de objetivos, productos e indicadores en las entidades del sector y en algunas que se crearon como la

Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y el Instituto Distrital de Turismo, se inició el proceso de implementación. En este último caso llama la atención que se formularon tres objetivos bastante amplios y solo se registra un producto para su ejecución.

En la estructura del componente productos, metas y resultados (PMR), se utilizó la metodología diseñada por la Secretaría de Hacienda, en la cual con base en la planeación sobre la misión, visión y objetivos estratégicos, se identificaron los objetivos y los productos, y se definieron los correspondientes indicadores asociándolos al presupuesto de gastos e inversiones de la entidad, sin embargo no se ha implementado un sistema de costeo para cada una de las actividades.

El POR permite identificar como se ejecuta la totalidad del presupuesto asignado, orientar el proceso de asignación de recursos para vigencias posteriores, identificar la relación entre los objetivos institucionales y los del plan de desarrollo y para establecer los bienes y servicios que se entregan a la ciudadanía. Sin embargo, tiene debilidades como la de no permitir la realización de observaciones a los resultados obtenidos.

La oficina de Control interno de la SDDE, en la vigencia fiscal de 2007, no realizó análisis alguno que le permitiera conceptuar sobre el POR.

5.10 Sector Ambiente

En la Secretaría Distrital de Ambiente -SDA se encuentra implementada la herramienta gerencial POR desde el año 2002. La dependencia responsable de su operación es la Oficina Asesora de Planeación Corporativa, pero el administrador oficial del sistema es la Secretaria de Hacienda Distrital.

La aplicación permite el cargue mensual de la información, controla y valida las inconsistencias y generación y actualización de los reportes básicos, requeridos por la entidad para su presentación ante la Secretaría de Hacienda Distrital.

La Secretaria Distrital de Ambiente no asume ningún costo de actualización, desarrollo, sostenimiento asociado con la herramienta y aplicaciones vinculadas. Estos costos los asume el administrador y desarrollador de la misma, es decir, la Secretaria de Hacienda Distrital.

La misión, visión, estrategias y prioridades son insumo básico para definir los productos que entrega la entidad en un periodo determinado. Se pudo evidenciar que aún cuando éstas han ido cambiando, los productos identificados en cada vigencia, aunque no en su totalidad, se pueden enmarcar dentro de los proyectos que hacen parte del plan de acción institucional.

A pesar que existen indicadores y su orientación se registra en la hoja metodológica o de vida de los mismos, no se dispone de la totalidad de estas hojas.

De otra parte, los indicadores asociados al producto que se aplican en la SDA, no cubren todos los aspectos importantes de las áreas misionales, además, no se encuentran articulados por medio de un informe integral para ser entregados a la alta dirección y a la comunidad en general.

Cuando la SDA es coordinadora de un programa, por ejemplo el número 13 del plan de desarrollo distrital "Sostenibilidad Urbano Regional", su seguimiento se realiza a través del SEGPLAN.

Los indicadores que se registran son de cumplimiento, dejando de lado indicadores de eficiencia e impacto, para evaluar la efectividad de la gestión de la entidad. De igual forma, los indicadores se prestan para varias interpretaciones, por cuanto sus variables como son numerador y denominador no están bien definidas.

Los resultados de los indicadores son cifras que no generan valor agregado en su interpretación para darlos a conocer a la ciudadanía. Es necesario establecer una línea base con el fin de realizar comparativos.

Los objetivos y productos vigentes de la Secretaría Distrital de Ambiente se observan en el Cuadro 28.

Cuadro 28
SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE -SDA: OBJETIVOS Y PRODUCTOS

OBJETIVOS	PRODUCTOS
Incrementar la participación ciudadana e institucional en la gestión ambiental	Asesoría técnica en Gestión Ambiental. Espacios de dinamización de políticas ambientales a nivel Distrital. Sistema de información ambiental para D.C. Agendas ambientales locales.
Mejorar la calidad ambiental en Bogotá y consolidar su patrimonio natural	Monitoreo y control de la calidad ambiental y habitacional. Manejo ambiental de las áreas protegidas del Distrito Capital. Planta de tratamiento PTAR salitre.
Consolidar la estructura ecológica principal del Distrito Capital	Manejo ambiental de las áreas protegidas del Distrito Capital.
Elevar la calidad del medio ambiente y del hábitat en la ciudad.	Monitoreo y control de la calidad ambiental y habitacional. Asesoría técnica en Gestión Ambiental. Espacios de dinamización de políticas ambientales a nivel Distrital. Manejo ambiental de las áreas protegidas del Distrito Capital. Planta de tratamiento PTAR salitre.

Fuente: Presupuesto Orientado a Resultados SDA.

La Oficina de Control Interno de la SDA no realiza evaluaciones periódicas a los datos capturados en el sistema de información POR, para evaluar la confiabilidad, veracidad y exactitud en el procesamiento de los mismos.

Con el fin de mejorar el control social, la SDA debe presentar a la ciudadanía los reportes que genera el sistema de información POR. Una vez realizado el monitoreo a los reportes, se comprobó que no son de fácil análisis e interpretación para el usuario final. En este sentido, no se facilita la rendición de cuentas, para su respectivo control político y posibilitar la participación ciudadana en los temas públicos.

Por otra parte, a pesar de la coherencia de incremento en la ejecución de metas y de presupuesto, los resultados de la calidad de los recursos naturales muestran una relación inversamente proporcional, lo cual deja muchas dudas sobre la efectividad de la gestión y resultados obtenidos por la SDA en los últimos cuatro años.

5.11 Sector Hábitat

El POR en el sector hábitat hasta el momento ha sido implementado en la Secretaría Distrital del Hábitat, la Caja de Vivienda Popular y la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos. En tanto que en las Empresas de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá –EAAB. ESP-, Aguas de Bogotá S.A. ESP, Metrovivienda y Renovación Urbana, se encuentran en proceso de implementación de la herramienta.

Secretaría Distrital de Hábitat

En la Secretaría Distrital del Hábitat los indicadores del POR fueron construidos, revisados y aprobados por la alta dirección y posteriormente avalados por la Secretaría de Hacienda.

Además, por ser una entidad nueva, se está adelantado el proceso de implementación del sistema integrado de gestión, el cual terminará en la vigencia 2008. Posteriormente se espera implementar el sistema de costeo por actividades.

Este sistema, según la entidad, es un instrumento de planeación, en la toma de decisiones y control de gestión, que permite la normalización de procedimientos administrativos y de información, en cuanto que proporciona información razonable reflejando el nivel y la estructura de los costos.

Los objetivos y productos definidos por la Secretaría son los siguientes:

Cuadro 29
SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT: OBJETIVOS Y PRODUCTOS

OBJETIVOS	PRODUCTOS
Formular, articular y hacer seguimiento a la política integral de hábitat	Política integral de hábitat
Consolidar el sistema de gestión de la entidad	Gestión institucional eficiente
Estructurar el sistema de inspección, vigilancia y control del sector.	Monitoreo y control al desarrollo ilegal del mercado de vivienda Trámite y seguimiento a proyectos para enajenación y arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda. Investigaciones administrativas a la enajenación y arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda adelantadas.
Consolidar la institucionalidad del sector hábitat en el Distrito.	Esquema de coordinación interinstitucional para la gestión de la inversión en las UPZ de mejoramiento integral.
Liderar la gestión de los proyectos estratégicos del sector hábitat	Coordinación y gestión de operaciones estratégicas
Promover y articular las diferentes formas de producción de hábitat	Procesos integrales para el desarrollo de áreas de origen informal
Fortalecer la participación, cultura y corresponsabilidad ciudadana en la construcción del hábitat.	Cultura del hábitat

Fuente: Presupuesto Orientado a Resultados Secretaría Distrital del Hábitat.

Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá

En la EAAB el proceso se inició en el año 2007 con el acompañamiento de la Dirección Distrital de Presupuesto, dependencia que ha efectuado la capacitación, indicando las etapas y requisitos para el diseño del POR en la empresa.

Según información de la EAAB, el 21 de mayo de 2008 se remitió la versión inicial para el cargue de prueba en el sistema PREDIS, esta versión está sujeta a los ajustes por ser el primer ensayo de consolidación con todas las entidades del sector central del Distrito.

La Gerencia Corporativa Financiera y la Dirección de Presupuesto, tienen como función dirigir y controlar la ejecución del presupuesto orientado a resultados[85], sin embargo, en el proceso también participa la Gerencia Corporativa de Planeamiento y Control, en cuanto a la definición y reporte de los indicadores y metas de los productos y objetivos.

[85] Acuerdo 11 de 2007, artículo 18, numeral 4 y Artículo 21, numeral 5.

Hasta el momento el manejo de la herramienta se desarrolla con los recursos técnicos de la empresa, sin incurrir en gastos adicionales para la implementación del POR.

Según la EAAB, el marco de gasto de mediano plazo no es obligación de la entidad, porque las herramientas de planeación financiera utilizadas son el plan financiero plurianual, el plan operativo anual de Inversiones (POAI) y las metas de superávit primario. Con base en estas herramientas, los resultados del año inmediatamente anterior y las proyecciones financieras, se realiza el ejercicio de planificación y programación presupuestal, que finalmente se traducirán en productos del POR.

En cuanto a sistemas de costeo, la Empresa de Acueducto cuenta con el sistema de información empresarial que permite registrar la información de costos y gastos a través de diferentes módulos:

- Por procesos y actividades: módulo costeo ABC del SAP/R3
- Por áreas de responsabilidad: módulo de contabilidad "CCA contabilidad por centros de costo"
- Por productos: módulos de PC "costeo de producto" para determinar el costo por metro cúbico de agua tratada y a la salida de las plantas y,
- Para los productos asociados a los servicios internos y algunas actividades de mantenimiento: módulos SM y PM "Servicio al Cliente y Mantenimiento".

La EAAB espera que una vez el POR entre en producción permita reflejar las modificaciones y demás movimientos presupuestales, y se puedan generar los reportes para el SEGPLAN y las entidades de control.

Finalmente, la Empresa de Acueducto considera que el POR tiene tres fortalezas principales, como herramienta de control social, debido a que establece un lenguaje presupuestal orientado al ciudadano; como procedimiento de asignación porque facilita la destinación de recursos a bienes y/o servicios, y como herramienta gerencial, porque integra el proceso presupuestal al proceso de planeación.

Aguas de Bogotá S.A. ESP

El objetivo de Aguas de Bogotá es la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en municipios diferentes al Distrito Capital, es decir, desarrolla nichos de negocio en los municipios, pero en la actualidad no cuenta con negocios directos, los cuales se defina como productos y se les puedan asignar metas y resultados.

En consecuencia, los fundamentos en que se basa el POR y sus componentes productos, metas y resultados -PMR-, son aplicables a las acciones dirigidas al fortalecimiento administrativo institucional, mas no sobre los negocios específicos o propios del objeto social.

En la entidad no se ha implementado la herramienta, sin embargo, informan que desde el año 2007 han venido atendiendo las instrucciones de la Dirección de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda, por lo cual a la fecha han definido objetivos, productos e indicadores.

Se han realizado ajustes efectuados para redefinir y concretar los objetivos, que se encuentran en la etapa de cargue al aplicativo.

No ha especificado la dependencia que será responsable del proceso, sin embargo, las acciones adelantadas han estado a cargo de la Dirección de Contabilidad y Presupuesto, que depende directamente de la Gerencia Administrativa y Financiera, sin que hasta el momento hayan generado inversiones o gastos adicionales.

Empresa de Renovación Urbana -ERU

En la ERU el POR se encuentra en proceso de implementación, mediante acciones adelantadas conjuntamente con la Secretaría de Hacienda desde el mes de julio de 2007.

En la fase inicial se impartió capacitación para cargar la información al sistema. Una vez se ingresen los datos, se comenzará a contar con los reportes y actualizaciones que provee la herramienta. La oficina de Planeación del ERU está definiendo los productos, metas y resultados a partir de la misión y visión, al igual, que algunos indicadores con sus componentes principales, como nombre, fórmula y análisis de resultado.

Metrovivienda

En la entidad se inició el proceso de implementación del POR en el año 2007. Hasta esta vigencia se utilizó una metodología para el costeo de los proyectos Ciudadela El Recreo y Ciudadela El Porvenir por el “Sistema Proporcional al Área”, por el cual se aplican los costos a las ventas de lotes habilitados en forma proporcional a las áreas comercializadas.

Sin embargo, este sistema presentaba problemas por cuanto no incluía los gastos administrativos ocasionados por la producción de suelo habilitado, y los generados por la comercialización y el desarrollo del objeto misional de la empresa, de igual forma no permitía establecer con certeza razonable el costo de producción de los bienes comercializados, ni el precio de venta del metro cuadrado de terreno.

Esto obligó a implementar el costeo basado en actividades (ABC Costing) con el cual se propende por la correcta relación de los costos de operación y/o adecuación de terrenos y los gastos de administración, para un proyecto específico o línea de negocio, mediante la identificación de cada actividad, la utilización de una base de distribución y su medición razonable.

En materia de POR, se han definido tres indicadores de objetivos que apuntan a medir las siguientes variables: porcentaje de suelo adquirido y de suelo urbanizado; metros cuadrados de suelo urbanizado disponible contra los metros cuadrados de suelo comercializado; y número de familias de bajos ingresos organizadas, capacitadas y apoyadas en el tema de soluciones habitacionales.

Caja de la Vivienda Popular y Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos

En estas dos entidades el POR se implementó desde el año 2001 y se han realizado ajustes desde el punto de vista tecnológico que involucran directamente al aplicativo, y fueron llevados a cabo por la Secretaría de Hacienda como ente responsable del software. Desde el punto de vista gerencial, los objetivos organizacionales, productos, metas e indicadores se revisan y se ajustan cada vez que hay modificaciones al presupuesto.

Según las entidades, el POR está operando y permite tener en tiempo real los reportes y actualizaciones de acuerdo a las necesidades de las entidades a medida que se presentan modificaciones presupuestales o se revisan objetivos, productos o indicadores.

En cuanto a las dependencias responsables del manejo de la herramienta POR, generalmente está a cargo de las oficinas de planeación, bien a nivel de dirección o de subdirección. Ninguna entidad ha estimado el costo para operar la herramienta a nivel interno, y éste es asociado a los gastos de personal de la entidad.

En la actualidad la Caja de Vivienda Popular tiene los siguientes objetivos y productos. (Cuadro 30).

Cuadro 30
CAJA DE VIVIENDA POPULAR -CVP: OBJETIVOS Y PRODUCTOS

OBJETIVOS	PRODUCTOS
Proteger la vida de los hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable y garantizar la vinculación de los mismos a la red de servicios sociales.	Reasentamiento de hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable.
Culminar los procesos técnicos y jurídicos de los proyectos e intervenciones promovidos por la entidad.	Regularización de urbanizaciones desarrolladas por la Caja de Vivienda Popular.
Establecer y ejecutar una estrategia que posibilite la sostenibilidad financiera de la entidad y el saneamiento de su cartera hipotecaria.	Regularización de urbanizaciones desarrolladas por la Caja de Vivienda Popular.
Desarrollar e implementar un modelo estratégico de gestión institucional, basado en la integración de procesos, la calidad y el mejoramiento continuo.	Sistema integral de gestión implementado.

OBJETIVOS	PRODUCTOS
Administrar los negocios de las personas intervenidas, actuando como representante legal en defensa del interés público y protección de acreedores y depositantes.	Conceptos integrales de intervención de productos urbanísticos.

Fuente: Presupuesto Orientado a Resultados CVP.

En cuanto a la utilización de la herramienta para rendir información a la ciudadanía y a los organismos de control, las entidades coinciden en señalar que a partir del POR se obtiene la información para rendir cuentas a entes de control y la expedición de reportes, cuando son requeridos por el Concejo o los ciudadanos.

Respecto a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, el costeo basado en actividades está siendo implementado. La Oficina de Planeación desarrolló un modelo conceptual del sistema de información gerencial y preparó una propuesta general de indicadores para dar cumplimiento a lo previsto en la Ley 872 de 2003, sobre la implementación de los Sistemas de Gestión de Calidad –SGC-, y del Modelo Estándar de Control Interno -MECI- previsto en el Decreto 1599 de 2005 y la implementación del proceso integral de análisis, gestión y comunicación de riesgos.

La siguiente fase que tienen prevista es la implementación y desarrollo que se terminará en el mes de junio de 2008, en donde socializarán el modelo y validarán los indicadores y las hojas de vida de los mismos. Elementos que mejorarían la planeación y ejecución del POR en el futuro.

Los objetivos y productos de la UAESP vigentes en el 2007 son:

Cuadro 31
UAE DE SERVICIOS PÚBLICOS -UAESP: OBJETIVOS Y PRODUCTOS

OBJETIVOS	PRODUCTOS
Mejorar continuamente los servicios a cargo de la UAESP de manera que contribuyan a las condiciones ambientales óptimas de la ciudad.	Servicio público de aseo Servicio de alumbrado público Servicios funerarios distritales
Aumentar el nivel de participación ciudadana frente a la prestación de los servicios a cargo de la UAESP.	Servicio público de aseo Servicio de alumbrado público Servicios funerarios distritales

Fuente: Presupuesto Orientado a Resultados UAESP.

Las entidades del sector Hábitat que tienen implementado el presupuesto orientado a resultados, han identificado una serie de debilidades y fortalezas, las cuales se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro 32

ENTIDAD	DEBILIDADES	FORTALEZAS
Secretaría Distrital del Hábitat	Dada la dinámica presupuestal de las entidades públicas, se requiere una dedicación permanente para mantener la información actualizada.	Es una herramienta gerencial para la toma de decisiones de asignación y priorización de recursos a corto, mediano y largo plazo. Permite identificar los productos que la entidad entrega a la ciudadanía, su costo e impacto en la ciudad Integra la planeación estratégica de la entidad con el presupuesto. Es una herramienta de seguimiento y evaluación para garantizar el cumplimiento de los objetivos trazados.
METROVIVIENDA	Los costos derivados de los gastos funcionamiento no cuentan con una metodología clara, para la asignación de los mismos.	Como herramienta de control social establece un lenguaje presupuestal orientado al ciudadano. Facilita la asignación de recursos a bienes y servicios que ofrece la administración. Integra el proceso presupuestal al proceso de planeación.
UAESP	No refleja el costo real de los productos que entrega la entidad, dada la limitación existente, en el sentido de que se toman solamente los recursos provenientes del Distrito, quedando excluidos los recursos derivados de las tarifas de aseo, con los cuales es posible la sostenibilidad del servicio. El reporte solo hace referencia a los recursos transferidos por la Secretaría de Hacienda. Esto puede hacer perder el horizonte que busca el POR, como es evidenciar el impacto de la inversión pública en la solución de los problemas de la ciudad. La falta de un sistema de costeo, dificulta establecer el valor real de cada producto. Falta divulgación, para que los resultados de los productos sean conocidos por la ciudadanía. El informe que se entrega del aplicativo, no permite hacer análisis específicos, puesto que muestra las cifras solas, sin ningún tipo de explicación ni de análisis. No reflejan realmente el esfuerzo que una entidad ha realizado para la entrega de un producto, ni los inconvenientes tanto políticos como sociales para el cumplimiento de los mismos.	Complementa la información tradicional (funcionamiento e inversión) y la entrega alrededor de los bienes y servicios que provee la entidad. Es un sistema que integra la planeación, la presupuestación, la ejecución y la evaluación en términos de los resultados. La herramienta busca que las entidades piensen como unidades gerenciales, en producir bienes y servicios de alta calidad para los ciudadanos de Bogotá. Compromete a la entidad con los ciudadanos en la entrega de unos bienes y servicios y contribuye al logro de unos beneficios. Permite 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. Sirve de rendición de cuentas al Concejo sobre la ejecución del presupuesto por productos. Facilita el control político y sirve de informe de gestión del presupuesto en una vigencia.

ENTIDAD	DEBILIDADES	FORTALEZAS
	La ciudadanía como tal, no entiende si el producto que le ofrecen es bueno, pues no conocen el universo de cada uno de estos. Existe dificultad en la asignación de los recursos de los procesos no misionales (estratégicos, de soporte y de control) a los distintos productos y objetivos establecidos por la entidad.	Permite presentar la información presupuestal en términos de resultados. Se basa en información que suministran otros sistemas de gestión (Sistema de Gestión de la Calidad y Sistema de Información, entre otros), lo que permite la articulación entre ellos.
Caja de Vivienda Popular	En algunas oportunidades, el cargue de la información en el sistema depende de los profesionales de la Secretaría de Hacienda, lo cual genera demoras en el registro de la información.	Seguimiento periódico de la ejecución presupuestal asociada a la entrega de productos a la ciudadanía. Se identifica el aporte del presupuesto de funcionamiento a los productos institucionales. De esta forma se reconoce el aporte de cada uno y se pueden realizar alertas y ajustes en los aportes de la planta de personal dependiendo de las cargas de trabajo y en gastos generales se pueden identificar cuales son los centros de costo que mas demandan recursos y de esta forma hacer planes de mejoramiento.

Fuente: Informes Subdirecciones de Análisis Sectorial de la Contraloría de Bogotá.

Finalmente, en cuanto a las evaluaciones de las oficinas de control interno, las entidades manifestaron que sus pronunciamientos se realizan sobre la consistencia, calidad y confiabilidad de la información incorporada al sistema, mas no sobre el aplicativo, pues se considera que está bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda Distrital.

6. CONCLUSIONES

1. Desde hace ocho años, la administración distrital se fijó como uno de sus propósitos, el desarrollo de los instrumentos necesarios para realizar la evaluación de los resultados de la gestión, y la retroalimentación de las políticas y las decisiones de gasto. En esta línea se ha trabajado en los dos últimos planes de desarrollo con el fin de consolidar en todas las entidades el presupuesto por resultados. Sin embargo, en las Empresas Sociales del Estado e Industriales y Comerciales, y en las localidades, aún se continúa en la etapa de programación, con ejercicios de definición de objetivos, productos e indicadores.

2. Se reconoce el avance del Presupuesto Orientado a Resultados-POR, frente a los modelos tradicionales de presupuestación, dado que permite identificar los bienes o servicios que entrega la entidad y los beneficios que obtiene la ciudadanía, con lo cual se mejora el proceso de rendición de cuentas. Así como su importancia en el proceso de discusión para la asignación del presupuesto de cada año en el Concejo.

   No obstante, la estructuración y definición de los objetivos y productos al igual que sus indicadores, cambia con frecuencia, lo cual implica constantes ajustes y actualizaciones en los reportes del POR. El que no exista continuidad en las mediciones afecta el seguimiento de los resultados y en general el análisis del comportamiento de las variables en el tiempo.

3. En lo que concierne a la ejecución, el principal problema es el rezago presupuestal. Anualmente se asigna un presupuesto con el propósito de brindar una cantidad de bienes y servicios, el cual no se ejecuta en su totalidad (giros), por lo que generalmente se deben replantear las metas iniciales. Además, se deben mejorar las mediciones de costos, para darle más consistencia y confiabilidad a la información reportada y con ello posibilitar el análisis a mediano y largo plazo.

4. En teoría, los indicadores de objetivos deben permitir la medición de los efectos e impactos. Se evidenció que esto ha resultado complejo para las entidades, dada la multicausalidad de las problemáticas sociales. Por tanto, los indicadores de impacto deberían concertarse a nivel de sector y ser monitoreados por la entidad cabeza de éste, lo cual permitiría hacer una medición más adecuada.

5. Se observó la necesidad de construir un sistema de seguimiento y evaluación de la gestión, dada la dificultad de las mediciones de impacto, que implican valorar los cambios en las condiciones de la calidad de vida de las poblaciones que son objeto de intervención, a través de los diferentes programas y proyectos.

Este sistema tendría varios componentes: el POR como columna vertebral, el seguimiento a las actividades de los proyectos y a las acciones de carácter administrativo, acompañadas de evaluaciones de carácter específico sobre las poblaciones intervenidas. Todos estos elementos permitirían efectuar una evaluación integral de políticas públicas en las diferentes etapas de planeación, seguimiento, valoración de resultados y reorientación.

7. BIBLIOGRAFÍA

- ALBI, Emilio, José M. GONZÁLEZ-PÁRAMO e Ignacio ZUBIRI. *Economía Pública I: Fundamentos, presupuesto y gasto, aspectos macroeconómicos.* España. Febrero de 2000.

- BRICEÑO, Bertha. Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación. *Presupuesto orientado a resultados y provisión de servicios: El caso colombiano.*

- Centro de Ciencia y Tecnología en Antioquia. *Gestión por resultados.* En: www.cta.org.co.

- *Conferencia internacional presupuesto basado en resultados.* Ciudad de México. Junio de 2008.

- Contraloría de Bogotá, D. C. *Informes de análisis sectorial, sobre la implementación y funcionalidad del POR.* Julio de 2008.

- CÓRDOVA S., Francisco. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado – CIPCA de Perú. *El presupuesto por resultados. Un instrumento innovativo de gestión pública*.

- CURRISTINE, Teresa. División de Presupuesto y Gasto Público de la OECD. *Integración y uso de la información de los resultados de desempeño en el proceso presupuestal: comparación de experiencias de los países de la organización de cooperación económica para el desarrollo –OECD-.*

- DELGADO GARZA, Salvador. *Modernización de la administración presupuestaria.* Seminario internacional de presupuesto público. México. Septiembre de 2005.

- Departamento Nacional de Planeación. *Gestión por resultados.* En: www.dnp.gov.co.

- Departamento Nacional de Planeación. *Seminario internacional: Transparencia fiscal, presupuesto por resultados y calidad del gasto público. Memorias.* Octubre de 2006.

- Departamento Nacional de Planeación. Sistema Nacional de Evaluación de Resultados –SINERGÍA. *Guía general para elaborar indicadores.*

- Departamento Nacional de Planeación. *Sistemas de gestión por resultados: La experiencia de Pasto, Medellín y Tocancipá con la implementación del Presupuesto por Resultados a Nivel Municipal –PPRM*. Diciembre de 2007.

- FAINBOM, Israel. *Presupuestación por resultados a nivel subnacional: la experiencia de Bogotá.* Seminario internacional transparencia fiscal: presupuesto por resultados y calidad del gasto público. Departamento Nacional de Planeación. Octubre 2006.

- GÓMEZ DE JIMÉNEZ, Gloria Inés. *Desarrollo de un presupuesto inteligente para Bogotá. Capítulo 3. Adopción de herramientas para la gestión fiscal, la transparencia y la sostenibilidad de las finanzas de Bogotá*. Dirección de Estudios Económicos. Secretaría de Hacienda.

- GÓMEZ NARVÁEZ, Alex. *Implementación del presupuesto por resultados*. Perú 2007.

- GUZMÁN, Marcela. *Modernización de la gestión pública en Chile: El camino hacia un presupuesto orientado por resultados.*

- GUZMÁN, Marcela. *Elementos conceptuales de los presupuestos por resultados*. Perú - PRODEV. Marzo 2007.

- HOLANDA, Ana Teresa. *Transparencia fiscal y presupuesto por resultados: el caso de Brasil.* Seminario internacional: Transparencia fiscal, presupuesto por resultados y calidad del gasto público.

- *La evolución de la presupuestación, el presupuesto por resultados y algunas de sus implicancias.* En: www.mgpublica.blogspot.com. Febrero de 2007.

- LIBERA BONILLA, Blanca Esther. *Impacto, impacto social y evaluación del impacto*. En: www.bvs.sld.cu

- LONGO MARTÍNEZ, Francisco y Koldo ECHEBARRIA ARIZNABARRETA. *La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: Experiencias latinoamericanas.*

- MARCEL, Mario. *Presupuesto por resultados en países de la organización de cooperación económica para el desarrollo –OCDE- y en Chile. Seminario Fortalezas y desafíos del sistema de evaluación y control de gestión en Chile.* Santiago. Septiembre de 2007.

- MISS RIVERA, Edwin Ernesto. Presupuesto del sector público. *La función del presupuesto por programas en la administración*. En: www.monografias.com. Trabajos 46.

- MOCKUS, Antanas. *Modernización del presupuesto, evaluación y calidad del gasto público.* Seminario Internacional ¿Por qué evaluar el gasto público?, experiencias internacionales y el caso colombiano. Departamento Nacional de Planeación 2004.

- PÉREZ JÁCOME, Dionisio. *Sistema de evaluación del desempeño.* Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México.

- Plan de Desarrollo "Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado". *Informe de cumplimiento de compromisos e informe de gestión de las entidades distritales.* Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Diciembre 2003.

- PRATS, Joan. *Gobernanza.* En: www.iigov.org. *Gobernanza.* Revista Internacional para el Desarrollo Humano, 2005.

- PRATS, Joan. *Nueva gestión pública en América Latina.* En: www.iigov.org, *Gobernanza.* Revista Internacional para el Desarrollo.

- *Presupuesto base cero.* En: www.ingenieria.unam.mx.

- RAMIÓ MATAS, Carlos. *Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional.* En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21. Caracas. Octubre 2001.

- RENTERÍA, Carolina. *Un presupuesto para resultados: modernización y reforma del sistema presupuestal colombiano.* Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- RODRÍGUEZ V., Gustavo. *Enfoque generalizado de los presupuestos. Tipos de Presupuestos y breve explicación de cada uno*. Universidad Sergio Arboleda. En: www.usa.edu.co.

- ROTH, André Noel. *La Evaluación de las Políticas Públicas.* En Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación. 2002

- Secretaría de Hacienda Distrital. *Finanzas sanas y sostenibles. Para la Equidad y el Desarrollo 1992-2007*. Bogotá, 2007.

- Secretaría de Hacienda Distrital. *Manual de programación, ejecución y cierre presupuestal de las entidades que conforman el presupuesto anual del Distrito Capital, las empresas industriales y comerciales del Distrito, y sociedades por acciones y de economía mixta sujetas a régimen de aquellas y de las empresas sociales del Estado*. Bogotá, 2001.

- Secretaría de Hacienda Distrital. *Presupuesto orientado a resultados. Productos, metas y resultados.* En: www.shd.gov.co.

- Secretaría de Hacienda. *Presupuesto orientado a resultados -POR- bajo un marco de gasto de mediano plazo. Guía metodológica del componente productos, metas y resultados-PMR*. Bogotá, 2005.

- Secretaría de Hacienda. *Presupuesto orientado a resultados. Marco de Gasto de Mediano Plazo.* En: www.shd.gov.co.

- Secretaría de la Gestión Pública de Argentina. *Gestión por resultados.* En: www.sgp.gov.ar.

- Secretaría Distrital de Planeación. *Bogotá sin Indiferencia. Informe de seguimiento por programa a 31 de diciembre de 2007*.

- Seminario internacional tendencias y desafíos en gestión del gasto público para el desarrollo agrícola y rural para América Latina y el Caribe. *Programación por objetivos*. República Dominicana. Mayo de 2003.

- Universidad de Murcia. Área de Gestión Económica. *Sistema de presupuestación y gestión por objetivos.*

8. GLOSARIO[86]

EFECTO: es la consecuencia de un resultado. Lo que se deriva de una causa.

IMPACTO: es la medición de un efecto. Cambio en las condiciones sociales. El impacto social es la magnitud cuantitativa del cambio en el problema de la población objetivo como resultado de la entrega de productos.

INDICADOR: Es una herramienta que permite monitorear el comportamiento de una variable en el tiempo. Se considera también como un instrumento que permite establecer el progreso o avance hacia un propósito definido. Especificación cualitativa o cuantitativa para medir el logro de un objetivo.

INDICADORES DE DESEMPEÑO O DE GESTIÓN: herramienta que entrega información cuantitativa respecto al logro o resultado en la entrega de los productos generados por una institución, pudiendo cubrir aspectos cuantitativos o cualitativos de este logro.

INDICADORES DE PRODUCTO: miden la eficiencia de los bienes o servicios que se obtienen con un programa, proyecto o acción.

Los indicadores de producto muestran los bienes y servicios de manera cuantitativa que han sido producidos y provistos por un organismo público a través de una acción gubernamental. Es el resultado de una combinación específica de insumos por lo cual dichos productos están directamente relacionados con ellos. Por sí solo un indicador de producto no da cuenta del logro de los objetivos o de los recursos invertidos en la generación de productos o servicios

METAS: valor al que se espera que llegue un indicador como resultado de la implementación de una política, programa o proyecto. Deber ser referida a un período de tiempo específico. Magnitud o nivel específico de los resultados, productos, efectos de largo plazo o impactos que se esperan alcanzar. Su medición debe hacerse en términos de tiempo, cantidad y calidad.

MGMP: es una herramienta de tipo estratégico y presupuestal cuya finalidad es determinar el monto total de los recursos y la asignación de estos entre los diferentes sectores del Distrito, de acuerdo a las prioridades de la Administración, bajo un horizonte en el tiempo entre 4 y 10 años.

OBJETIVOS: política pública que busca generar un cambio social frente a una necesidad manifiesta. Afirmación clara que expresa una intención a través de una acción específica. Se debe expresar sobre un sujeto específico. Las tres partes básicas de un buen objetivo, son: i) la acción (verbo), ii) el objeto sobre el que

[86] De acuerdo con la Guía Metodológica para la implementación del POR en el Distrito y la bibliografía seleccionada para el desarrollo de este informe.

recae la acción (sujeto) y iii) la descripción de la acción (frase calificativa). Finalidad hacia la que se orientan las actividades o acciones de un plan, programa o proyecto.

PRODUCTOS: bienes y/o servicios (productos) que la entidad entrega a la ciudadanía u otra entidad. Están relacionados con las funciones y razón de ser de la entidad.

RESULTADOS: producto, efecto o impacto, intencional o no, positivo y/o negativo, que se produce debido a las acciones de una política, programa o proyecto finalizado, o de cualquier tipo de acción o intervención adelantada.

SISTEMA DE COSTEO: metodología de asignación de costos que identifica y analiza los recursos que son consumidos por las actividades y los vincula a bienes y servicios u otros objetos de costeo.

9. ANEXOS

Anexo 1
PLAN DE DESARROLLO BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA
PROYECTOS DE MEJORAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN HACENDARIOS
SEGUIMIENTO A METAS 2004-2007

Cód.	Proyecto/Meta	2004		2005		2006		2007		Total		
		programado	ejecutado	programado	ejecutado	programado	ejecutado	programado	ejecutado	meta	ejecutado	% avance
GESTIÓN PÚBLICA HUMANA												
Secretaría de Hacienda												
6018	**Diseño, montaje y puesta en marcha del sistema integrado de información**											
	Mantener 98% la disponibilidad de la infraestructura informática de la Secretaría de Hacienda (suspendida)	95%	92%	0%	0.0%	0%	0%	0%	0%			
	Mejorar a 4.5 el nivel de satisfacción de los usuarios con respecto al ambiente informático de la Secretaría (suspendida)	3.5	3.7	0	0	0	0	0	0			
	Implementar a 98% un sistema integral de seguridad para la infraestructura informática de la Secretaría de H.	20%	17%	50%	49%	75%	69.4%	98%	92.37%			
	Capacitar 1000 usuarios de la entidad en la cultura informática (suspendida)	200	200	0	0	0	0	0		1,000	200	20%
	Desarrollar el 98% del Sistema de Información Hacendario Integrado para la Secretaría de Hacienda Distrital	70%	72%	85%	85%	95%	94.59%	98%	98%			
	Realizar en 100% la transferencia tecnológica del componente financiero a las entidades del nivel central (finalizada)	40%	35%	100%	100%	0%	0%	0%	0%			
	Realizar en 50% la transferencia tecnológica del componente financiero a los Establecimientos Públicos (suspendida)	10%	6%	0%	0%	0%	0%	0%	0%			
	Realizar en 62% la transferencia tecnológica del componente financiero a las entidades del nivel descentralizado y localidades	0%	0%	50%	53%	55%	55%	60%	60%			
	Desarrollar en 100% el plan de actualización y renovación anual de la tecnología informática de la Secretaría de Hacienda	0%	0%	100%	92%	100%	91%	100%	98.13%			
	fortalecer en 100% la cobertura de servicios informáticos para los usuarios de la Sec. Hacienda	0%	0%	100%	98%	100%	99%	100%	97.03%			
	Adquirir e implementar en 100% una bodega de datos para la toma de decisiones de la Sec. Hacienda	0%	0%	40%	17%	90%	88%	98%	97.88%			
	Realizar en un 100% la transferencia tecnológica del componente financiero y administrativo integrado del sistemas de información hacendario "SI CAPITAL" a las entidades del nivel central	0%	0%	30%	23%	100%	100%	0%	0%			
0138	**Diseño e implantación de un sistema de costeo `por productos como herramienta del POR**											
	Concluir en diez entidades objeto de estudio- Tipo A la implantación del sistema de costeo por actividades -ABC (suspendida)	10	10							10	10	100%
	Implantar en 8 entidades catalogadas como tipo B el sistema de costeo por actividades ABC (suspendida)	8	8							8	8	100%
0145	**Sistema de Presupuesto a Resultados**											
	Consolidar el POR en 36 entidades de la Administración Central y los Establecimientos Públicos (finalizada)	36	36	0	0	0	0	0	0	36	36	100%
	Armonizar el POR para 36 entidades de la Administración Central y los Establecimientos Públicos (finalizada)	36	36	0	0	0	0	0	0	36	36	100%

Anexo 1
PLAN DE DESARROLLO BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA
PROYECTOS DE MEJORAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN HACENDARIOS
SEGUIMIENTO A METAS 2004-2007

Cód.	Proyecto/Meta	2004		2005		2006		2007		Total		
		programado	ejecutado	programado	ejecutado	programado	ejecutado	programado	ejecutado	meta	ejecutado	% avance
	Implementar el 100% el POR en 42 entidades (ESEs Localidades) incluye ejercicidos de planeación estratégica, definición de objetivos y productos con sus indicadores y asignación de recursos por producto y metas) para el total de los recursos locales	100%	74%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	74%	74%
	Conceptualizar, desarrollar y mantener 80% del MGMP como herramienta que permita extender el horizonte presupuestario más allá del ejercicio anual e incorporar el análisis de las políticas, efectos e impactos del gasto público. Así como las necesidades futuras de los recursos (integración de los modelos de proyección y consistencia macroeconómica (mpcm) y sectorial de proyección y priorización del gasto (mspp) con el plan plurianual de inversiones y el sistema de seguimiento y evaluación en el contexto del POR. (finalizada)	80%	80%	0	0	0	0%	0%		80%	80%	100%
	Operar el 100% en 36 entidades el proceso de programación, ejecución y seguimiento del Pmr (productos, metas y resultados) en la Admón Central y Establecimientos Públicos (finalizada)	0%	0%	100%	105%	0%	0%	0%		100%	105%	105%
	Implementar en el 100% el Pmr en las 20 localidades y 22 ESE incluyendo la revisión y ajuste de objetivos y productos con sus indicadores (finalizada)	0%	0%	100%	100%	0%	0%	0%		100%	100%	100%
	Desarrollar en 100% el Pmr en seis EICE incluyendo ejercicios de planeación estratégica, identificación de objetivos y asignación de recursos por producto (finalizada)	0%	0%	100%	100%	0%	0%	0%		100%	100%	100%
	Implementar en 100% ocho modelos de proyecciones financieras del MGMP para las entidades de la Administración Central y Establecimientos Públicos	0%	0%	40%	20.4%	39.6%	39.6%	20%	17.80%	100%	77.8%	77.8%
	Articular en un 100% el sistema de costeo al MGMP y Pmr en las entidades de la Administración Central y Establecimiento Públicos	0%	0%	75%	75.0%	25%	25%	0%	0	100%	100%	100%
	Implementar en 100% el sistema de seguimiento y evaluación en las 36 entidades de la Admón Central y Estapúblicos	0%	0%	75%	75.0%	20%	20%	5%	5%	100%	100%	100%
	Implementar en 100% una estrategia de comunicación que provea información clara y relevante para los ciudadanos	0%	0%	75%	75.0%	20%	20%	5%	3.50%	100%	98.5%	98.5%
	Implementar en 100% los ajustes al sistema de información del POR	0%	0%	50%	50.0%	25%	25%	25%	23%	100%	98%	98%
	Desarrollar en 100% una rendición de cuentas a partir de la información suministrado por el PMR	0%	0%	65%	65.0%	30%	30%	5%	5%	100%	100%	100%

Fuente: Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo - SEGPLAN a 31 de diciembre de 2007.

Anexo 2
PRESUPUESTO POR RESULTADOS
OBJETIVOS Y PRODUCTOS PROGRAMACIÓN INICIAL DE CADA VIGENCIA

Sector/Entidad	2004		2005		2006		2007	
	Objetivos	Productos	Objetivos	Productos	Objetivos	Productos	Objetivos	Productos
GESTION PÚBLICA								
Secretaría General	4	13	4	6	4	9	4	9
Departamento Administrativo del Servicio Civil	2	6	1	8	1	8	1	9
GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA								
Secretaría de Gobierno	4	10	4	11	8	9	7	8
Departamento Adtivo de la Defensoría del Espacio Público	3	8	1	8	1	10	1	10
UAE de Bomberos								
Depto Adtivo de Acción Comunal / Inst. Part y Acción Comunal	2	6	3	5	2	5	2	5
Fondo para prevención y atención de emergencias	3	4	6	11	6	6	6	6
Fondo de Vigilancia y Seguridad	2	5	2	8	3	9	3	9
HACIENDA								
Secretaría de Hacienda	4	9	4	10	6	8	6	8
Fondo de Ahorro y Vivienda FAVIDI/ Fondo de Cesantías y Pensiones FONCEP	2	3	2	4	3	4	3	4
Depto Adtivo de Catastro Distrital / UAE de Catastro Distrital	3	2	3	3	3	3	3	3
PLANEACIÓN								
Depto Adtivo de Planeación Distrital / Sec Distrital de Planeación	3	7	3	4	3	12	3	12
DESARROLLO ECONÓMICO, INDUSTRIA Y TURISMO								
Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (nueva)								
Fondo de Ventas Populares / Instituto para la Economía Social IPES	2	3	3	4	4	5	6	7
Instituto Distrital de Turismo (nueva)								
EDUCACIÓN								
Secretaría de Educación Distrital	2	3	3	3	2	9	2	9
Instituto para la invest. educativa y desarrollo pedagógico	2	5	2	3	2	5	2	5
Universidad Distrital Francisco José de Caldas	3	6	3	7	3	5	4	5
SALUD								
Secretaría Distrital de Salud*								
Fondo Financiero Distrital de Salud	3	3	3	4	3	8	3	8
INTEGRACIÓN SOCIAL								
Departamento Administrativo de Bienestar Social/ Sec. Integración Social	6	21	8	24	8	23	8	23
Instituto para la protección de la niñez y la juventud	2	5	3	6	3	6	3	6
CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE								
Instituto Distrital de Cultura y Turismo / Sec Distrital de Cultura, Recreación y Deporte	4	8	7	7	5	7	5	7
Instituto Distrital de Recreación y Deporte IDRD	2	4	4	4	4	3	8	3
Corporación la Candelaria / Instituto Distrital del Patrimonio Cultural	2	5	3	10	3	8	3	8
Orquesta Filarmónica	2	6	6	6	4	6	4	6
Fundación Gilberto Alzate Avendaño	1	5	1	5	1	5	1	5
MEDIO AMBIENTE								
Depto Adtivo del Medio Ambiente / Secretaria del Medio Ambiente	3	7	2	4	3	7	4	7
Jardín Botánico	3	6	4	18	4	17	4	17
MOVILIDAD								
Fondo de Educación y Seguridad Vial (en liquidación)	3	7	3	6	3	6	3	6
Secretaría de Tránsito y Transporte** /Secretaría de la Movilidad								
Instituto de Desarrollo Urbano	3	9	3	11	3	10	3	11
Secretaría de Obras Públicas / UAE de Rehabilitación y Mantenimiento Vial	1	2	2	2	2	3	2	3
HÁBITAT								
Secretaría Distrital de Hábitat (nueva)								
Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos / UAE de servicios públicos	7	9	3	5	5	9	4	9
Caja de la vivienda popular	3	5	4	13	6	14	7	16
OTRAS ENTIDADES								
Concejo	4	7	4	7	1	5	4	5
Personería	4	4	4	5	4	7	4	7
Contraloría	3	7	4	5	2	3	2	3
Veeduría	2	11	2	6	2	6	2	7
TOTAL	**99**	**221**	**114**	**243**	**117**	**260**	**127**	**266**

Fuente: Proyecto de Presupuesto Anual vigencias 2004, 2005, 2006 y 2007

* la Secretaría de Salud se presenta unida al Fondo Financiero Distrital de Salud

** la Secretaría de Tránsito se presenta unida al FONDATT

Anexo 4
PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN DE LOS PRODUCTOS
Millones de pesos de 2007

Sector/Entidad	2004				2005			
	Pto inicial	Pto definitivo	Giros	%giros/Pto	Pto inicial	Pto definitivo	Giros	%giros/Pto
GESTION PÚBLICA								
Secretaría General	44,764	45,182	29,871	66.1	59,820	62,980	33,461	53.1
Departamento Administrativo del Servicio Civil	2,381	2,500	1,457	58.3	3,155	3,155	1,921	60.9
GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA								
Secretaría de Gobierno	78,617	78,508	74,237	94.6	124,695	124,695	47,629	38.2
Departamento Adtivo de la Defensoría del Espacio Público	10,036	10,414	9,916	95.2	9,253	9,253	4,581	49.5
UAE de Bomberos	-	-	-		-	-	-	
Depto Adtivo de Acción Comunal / Inst. Part y Acción Comunal	9,732	10,171	-	-	22,476	22,455	7,705	34.3
Fondo para prevención y atención de emergencias FOPAE	13,079	17,382	7,610	43.8	16,064	16,064	7,607	47.4
Fondo de Vigilancia y Seguridad	73,164	59,186	31,868	53.8	73,101	62,087	24,963	40.2
HACIENDA								
Secretaría de Hacienda	74,422	70,968	-		90,489	91,317	-	
Fondo de Ahorro y Vivienda FAVIDI/ Fondo de Cesantías y Pensiones FONCEP	47,075	46,114	-		41,234	41,424	-	
Depto Adtivo de Catastro Distrital / UAE de Catastro Distrital	17,075	17,050	20,774	121.8	22,499	22,499	7,705	34.2
PLANEACIÓN								
Depto Adtivo de Planeación Distrital / Sec Distrital de Planeación	37,696	37,712	35,531	94.2	53,020	52,912	19,163	36.2
DESARROLLO ECONÓMICO, INDUSTRIA Y TURISMO								
Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (nueva)								
Fondo de Ventas Populares / Instituto para la Economía Social IPES	4,027	5,388	4,727	87.7	12,893	12,860	2,893	22.5
Instituto Distrital de Turismo								
EDUCACIÓN								
Secretaría de Educación Distrital	1,137,570	1,137,382	1,092,576	96.1	1,473,089	1,471,327	499,095	33.9
Instituto para la invest. educativa y desarrollo pedagógico	-	-	-		-	-	3,508	
Universidad Distrital Francisco José de Caldas	-	-	-		-	-	-	
SALUD								
Secretaría Distrital de Salud	15,577	16,977	16,964	99.9	18,329	18,329	8,600	46.9
Fondo Financiero Distrital de Salud	677,601	677,225	584,119	86.3	991,634	991,592	299,399	30.2
INTEGRACIÓN SOCIAL								
Departamento Administrativo de Bienestar Social - Sec. Int. Social	173,236	180,628	154,154	85.3	242,720	242,712	130,160	53.6
Instituto para la protección de la niñez y la juventud	50,570	62,468	61,131	97.9	75,654	75,654	45,314	59.9
CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE								
Instituto Distrital de Cultura y Turismo / Sec Distrital de Cultura, Recreación y D.	30,349	32,406	31,996	98.7	41,771	41,771	11,963	28.6
Instituto Distrital de Recreación y Deporte IDRD	83,930	84,746	-		81,645	87,495	-	
Corporación la Candelaria / Instituto Distrital del Patrimonio Cultural	3,909	4,063	1,388	34.2	3,496	3,496	1,170	33.5
Orquesta Filarmónica	9,327	10,294	-		10,876	10,876	-	
Fundación Gilberto Alzate Avendaño	1,299	1,363	229	16.8	1,537	1,537	76	4.9
MEDIO AMBIENTE								
Depto Adtivo del Medio Ambiente / Secretaria del Medio Ambiente	105,438	82,023	271,704	331.3	117,582	118,192	22,884	19.4
Jardín Botánico	7,569	8,048	4,369	54.3	11,596	11,596	6,979	60.2
MOVILIDAD								
Fondo de Educación y Seguridad Vial (en liquidación)	85,733	82,836	66,216	79.9	105,484	101,200	35,998	35.6
Secretaría de Transito y Transporte /Secretaría de la Movilidad (nueva)	9,399	11,589	-		11,829	11,829	-	
Instituto de Desarrollo Urbano	336,495	289,430	285,597	98.7	376,878	376,878	121,104	32.1
Secretaría de Obras Públicas / UAE de Rehabilitación y Mantenimiento Vial	6,507	6,459	6,584	101.9	8,742	8,742	4,971	56.9
HÁBITAT								
Secretaría Distrital de Hábitat (nueva)	-	-	-		-	-	-	
Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos / UAE de servicios públicos	19,194	16,274	16,790	103.2	22,134	21,794	2,221	10.2
Caja de la vivienda popular	19,529	18,989	3,558	18.7	30,719	30,895	5,456	17.7
OTRAS ENTIDADES								
Concejo	22,280	22,280	20,776	93.3	25,529	25,529	18,405	72.1
Personería	44,336	51,474	51,205	99.5	54,602	54,602	36,731	67.3
Contraloría	45,759	45,759	-		-	-	-	
Veeduría	6,689	7,141	6,186	86.6	9,850	9,850	5,742	58.3
TOTALES	**3,304,367**	**3,250,428**	**2,891,534**	**89.0**	**4,244,394**	**4,237,598**	**1,417,403**	**33.4**

Fuente: Sistema PREDIS - POR informes: programación de presupuesto, actualización y giros de productos.

Nota: Los espacios en blanco corresponden a datos que no se pueden consultar en el sistema o que aparecen en cero.

Anexo 4
PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN DE LOS PRODUCTOS
Millones de pesos de 2007

Sector/Entidad	2006				2007			
	Pto inicial	Pto definitivo	Giros	%giros/Pto	Pto inicial	Pto definitivo	Giros	%giros/Pto
GESTION PÚBLICA								
Secretaría General	82,346	82,346	78,229	95.0	88,366	85,977	69,455	80.8
Departamento Administrativo del Servicio Civil	3,659	4,287	4,089	95.4	5,008	5,469	5,285	96.6
GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA								
Secretaría de Gobierno	130,808	141,985	123,884	87.3	134,240	124,613	115,451	92.6
Departamento Adtivo de la Defensoría del Espacio Público	10,296	15,796	9,614	60.9	19,350	18,614	14,390	77.3
UAE de Bomberos	-	-	-		35,586	41,315	29,061	70.3
Depto Adtivo de Acción Comunal / Inst. Part y Acción Comunal	24,787	25,344	26,302	103.8	26,204	28,445	27,051	95.1
Fondo para prevención y atención de emergencias FOPAE	19,817	25,974	19,051	73.3	23,656	28,405	18,363	64.6
Fondo de Vigilancia y Seguridad	74,932	95,752	84,752	88.5	122,703	139,124	94,453	67.9
HACIENDA								
Secretaría de Hacienda	105,913	109,702	97,685	89.0	134,418	133,834	97,069	72.5
Fondo de Ahorro y Vivienda FAVIDI/ Fondo de Cesantías y Pensiones FONCEP	39,043	33,823	33,193	98.1	33,823	46,140	273,668	593.1
Depto Adtivo de Catastro Distrital / UAE de Catastro Distrital	37,938	37,938	34,266	90.3	26,376	29,140	23,946	82.2
PLANEACIÓN								
Depto Adtivo de Planeación Distrital / Sec Distrital de Planeación	66,222	69,687	53,698	77.1	85,847	69,869	56,152	80.4
DESARROLLO ECONÓMICO, INDUSTRIA Y TURISMO								
Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (nueva)					28,567	27,909	22,119	79.3
Fondo de Ventas Populares / Instituto para la Economía Social IPES	17,766	23,719	15,925	67.1	46,512	50,644	32,697	64.6
Instituto Distrital de Turismo					5,650	5,650	3,734	66.1
EDUCACIÓN								
Secretaría de Educación Distrital	1,804,316	1,955,607	1,740,330	89.0	1,985,313	2,070,942	1,804,061	87.1
Instituto para la invest. educativa y desarrollo pedagógico	-	-	4,128		6,478	6,744	6,240	92.5
Universidad Distrital Francisco José de Caldas	155,952	-	-		129,931	-	-	
SALUD								
Secretaría Distrital de Salud	20,428	20,428	20,440	100.1	23,514	24,106	22,672	94.1
Fondo Financiero Distrital de Salud	1,119,148	1,190,178	881,509	74.1	1,275,325	1,271,770	890,694	70.0
INTEGRACIÓN SOCIAL								
Departamento Administrativo de Bienestar Social - Sec. Int. Social	335,103	361,343	310,233	85.9	424,295	418,456	343,195	82.0
Instituto para la protección de la niñez y la juventud	92,600	107,077	87,564	81.8	129,941	130,750	114,738	87.8
CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE								
Instituto Distrital de Cultura y Turismo / Sec Distrital de Cultura, Recreación y D.	39,462	40,673	40,626	99.9	41,391	48,609	44,070	90.7
Instituto Distrital de Recreación y Deporte IDRD	109,637	114,474	97,516	85.2	132,738	130,200	105,833	81.3
Corporación la Candelaria / Instituto Distrital del Patrimonio Cultural	6,712	6,936	4,650	67.0	9,491	10,921	7,637	69.9
Orquesta Filarmónica	15,644	15,644	14,873	95.1	15,881	15,816	15,368	97.2
Fundación Gilberto Alzate Avendaño	1,954	1,954	1,884	96.4	2,238	2,570	2,441	95.0
MEDIO AMBIENTE								
Depto Adtivo del Medio Ambiente / Secretaria del Medio Ambiente	136,133	137,811	124,018	90.0	128,840	147,983	115,710	78.2
Jardín Botánico	15,257	15,488	14,417	93.1	18,396	18,806	15,043	80.0
MOVILIDAD								
Fondo de Educación y Seguridad Vial (en liquidación)	125,475	155,913	59,791	38.3	4,339	9,721	7,486	77.0
Secretaría de Transito y Transporte /Secretaría de la Movilidad (nueva)	12,363	12,363	-		41,124	50,076	26,420	52.8
Instituto de Desarrollo Urbano	591,505	841,389	298,370	35.5	1,306,371	1,129,724	491,878	43.5
Secretaría de Obras Públicas / UAE de Rehabilitación y Mantenimiento Vial	8,764	8,764	5,123	58.5	90,279	84,879	25,954	30.6
HÁBITAT								
Secretaría Distrital de Hábitat (nueva)	-	-	-		14,371	19,494	14,022	71.9
Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos / UAE de servicios públicos	59,122	59,122	23,030	39.0	42,008	49,762	24,107	48.4
Caja de la vivienda popular	33,575	59,077	33,622	56.9	58,413	54,812	46,604	85.0
OTRAS ENTIDADES								
Concejo	29,906	30,507	30,598	100.3	31,854	32,960	32,138	97.5
Personería	58,504	59,865	59,810	99.9	63,046	62,938	60,796	96.6
Contraloría	58,873	62,297	62,466	100.3	67,178	72,662	65,095	89.6
Veeduría	10,429	10,927	10,753	98.4	11,661	11,661	11,188	95.9
TOTALES	**5,454,387**	**5,934,192**	**4,506,437**	**75.9**	**6,870,720**	**6,711,510**	**5,176,287**	**77.1**

Fuente: Sistema PREDIS - POR informes: programación de presupuesto, actualizac
Nota: Los espacios en blanco corresponden a datos que no se pueden consultar en