|  |
| --- |
| **secretaría distrital de gobierno** |
| Modelo de gestión institucional para incrementar la eficiencia de políticas públicas en la etapa del postconflicto |
| Experiencia Exitosa |
| **Lúbar Andrés Chaparro Cabra – Subsecretario de Gestión Institucional** |
| **Lizeth Jahira González Vargas – Contratista Subsecretaría de Gestión Institucional** |
| **01/09/2016** |

|  |
| --- |
| Documento de trabajo elaborado por la Subsecretaría de Gestión Institucional como experiencia exitosa, presentado al Premio de Alta de Gerencia del Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP, en su versión 2016. |

**II. Contexto de la experiencia**

**Nombre de la experiencia:** Modelo de gestión institucional para incrementar la eficiencia de políticas públicas en la etapa del postconflicto[[1]](#footnote-1)

**a. En qué consiste la experiencia**

El “Modelo de gestión institucional para incrementar la eficiencia de políticas públicas en la etapa del postconflicto” es una apuesta de la actual administración de la Secretaría Distrital de Gobierno, que concibe como base; para la adecuada implementación de políticas públicas en el postconflicto[[2]](#footnote-2); la organización interna de la entidad. El *qué* de esta experiencia se enmarca en la optimización de los procedimientos, trámites y responsabilidades de la organización frente a la liberación y pago de pasivos exigibles, pagos oportunos de compromisos vigentes y/o en reservas presupuestales y por último en la óptima programación presupuestal y contractual.

La estrategia definida partió de la premisa según la cual, el proceso de política pública comprende un conjunto de programas que se desarrollan en proyectos de inversión y que se ejecutan por medio de la estructuración de contratos estatales. En este sentido, el enfoque organizacional y funcional que se adoptó para la organización interna de la Secretaría Distrital de Gobierno (SDG) consistió en depurar los 443 compromisos presupuestales que se habían configurado antes de la vigencia fiscal de 2014 y 1690 contratos que se constituyeron reservas presupuestales. Esto implica una considerable carga administrativa heredada de vigencias pasadas que significan un costo de oportunidad para las políticas públicas del actual plan de desarrollo.

La experiencia surge como iniciativa de la Subsecretaría de Planeación y Gestión *para* modificar la situación de la administración frente a las deficiencias en la ejecución presupuestal y contractual presentada en vigencias anteriores. Y, se constituye en una estrategia utilizada *para* “*ordenar la casa*” que propende por la organización presupuestal y contractual interna, de modo tal que la implementación de las políticas públicas en el marco del postconflicto inicie desde el punto básico de los compromisos presupuestales y se consolide para dar cumplimiento a los diferentes retos de ciudad que trae consigo la nueva administración.

**b. Razones que motivaron el desarrollo de la experiencia**

La situación problemática que dio origen a esta experiencia en la Secretaría Distrital de Gobierno se enmarca en las siguientes situaciones:

* Crecimiento constante de los compromisos constituidos como pasivos exigibles. A corte de 31 de diciembre de 2015 se identificaron y consolidaron 443 compromisos que fenecieron presupuestalmente por un valor de $5.555.731.985,56 cifra que representa un incremento del 11% en comparación a la vigencia anterior.
* Crecimiento constante de los compromisos constituidos como reservas presupuestales, creando así una tendencia proclive a la constitución de pasivos exigibles. El incremento entre el año 2014 al 2015 corresponde a la suma de $8.188.419.144, equivalente al 42,9%.
* El incumplimiento de los principios de planificación y anualidad en el presupuesto generó la “regla” de dejar todo para último momento, lo que no es más que una muestra de la deficiente programación presupuestal y contractual.

Las falencias en el manejo y control de pagos y liberaciones de las obligaciones de vigencias anteriores fueron evidentes, así como el débil control a la ejecución de la respectiva vigencia. Este escenario fue detallada de forma reiterativa por parte de la Contraloría de Bogotá, D.C., al punto que en los últimos cuatro años el crecimiento de pasivos y reservas presupuestales ha conducido a la generación de hallazgos administrativos frente a la gestión fiscal de la entidad. En la Secretaría Distrital de Gobierno, para la vigencia 2016, esta realidad significó la destinación de recursos apropiados para la vigencia en el pago de obligaciones no cubiertas en el plazo programado inicialmente, reduciendo así la disponibilidad de recursos para compromisos priorizados en la ejecución del Plan de Desarrollo vigente.

**c. Indicar cuando surgió la experiencia**

El cambio de administración distrital, el empalme y los diferentes procesos de revisión y análisis a la gestión de vigencias anteriores, aunado al caso de la eminente escisión con la nueva Secretaría Distrital de Seguridad; según Acuerdo 637 de 2016; se convirtió en el escenario propicio para la implementación de grandes retos organizacionales en la Secretaría Distrital de Gobierno.

Fue así, que la Subsecretaría de Planeación y Gestión; desde el mes de enero; asumió el reto de “*ordenar la casa*” en cuanto a ejecución presupuestal y contractual se refiere. Por lo tanto, este periodo comprende el punto inicial de la experiencia “Modelo de gestión institucional para incrementar la eficiencia de políticas públicas en la etapa del postconflicto”.

**d. Descripción básica de la experiencia**

Así las cosas, la decisión tomada por la administración, incluyó la optimización de los procesos administrativos que concurren en la depuración de pasivos y reservas presupuestales de la entidad, control al comportamiento cíclico y fortalecimiento de la inversión futura al eliminar la existencia de obligaciones con cargo a la apropiación presupuestal de la vigencia. En este orden de ideas, la experiencia se enmarca en cuatro grandes fases sobre las cuales se miden los resultados de la misma. La primera de estas consistió en la conformación de un equipo de trabajo, con responsables de las diferentes áreas involucradas (*fase de aprestamiento)*. La segunda fase inició con la realización de la primera reunión de organización y generación de compromisos, *fase de sensibilización*. La tercera etapa consiste en la definición de las estrategias de intervención, *fase de formulación*, y una última fase está dada por la implementación y ejecución de la estrategia completa, *fase de ejecución*.

**III. Criterios a desarrollar y que otorgan puntaje en el proceso de evaluación**

**1. Innovación**

El desarrollo de la experiencia objeto del presente documento se sustenta sobre el papel de las entidades estatales en la ejecución presupuestal (compromisos), como responsabilidad fundamental en la implementación de políticas públicas en el marco del postconflicto. Es así que la estrategia desarrollada en la Secretaría Distrital de Gobierno; para determinar el eje transversal de innovación; visiona su accionar desde lo singular a lo general, donde el punto inicial en términos de organización presupuestal, es la celebración de contratos estatales como medio de cumplimiento a las metas de proyectos de inversión, a las metas del Plan de Desarrollo Distrital, a los propósitos marcos de políticas públicas, y así continúa escalando hasta dar cumplimiento a los fines esenciales del Estado.

Lo anterior, no es más que la representación de la metáfora de la cebolla de políticas públicas, que en palabras de Röth (2010):

“(…) cada capa representa un desarrollo una política o un programa nuevo a partir de su núcleo u orientación inicial. Cada capa se ajusta a la capa anterior, aunque a la vez puede ser considerada de manera autónoma, ya que no está pegada de manera inseparable de las otras.”

En este punto es necesario precisar, que si bien es cierto todas las entidades utilizan la ejecución presupuestal como medio de implementación de diferentes acciones y decisiones públicas, el grado de innovación de la Secretaría Distrital de Gobierno radica en el nivel de importancia y compromiso con el que se asumió el reto de *“organizar la casa”,* de modo tal que superara los resultados obtenidos en vigencias anteriores y facilitara el camino para la implementación de las políticas públicas generadoras de paz que ha planteado la nueva administración distrital. Es así que la innovación de esta estrategia se circunscribe a tres ejes, como es el cambio cultural, el cambio organizacional y el control sobre las actuaciones de la administración pública. A continuación se detalla cada uno de los ejes:

* Cambio cultural

Este eje de desarrollo del “Modelo de gestión institucional para incrementar la eficiencia de políticas públicas en la etapa del postconflicto”, toma como punto innovador la implementación de buenas prácticas para la obtención de resultados en la Secretaría Distrital de Gobierno. Al iniciar el año 2016, el cambio de administración implicó la indagación sobre las prácticas que regían la gestión diaria de la entidad, el análisis de los resultados obtenidos, y por ende la mirada prospectiva sobre el quehacer de la entidad. Esto es seguido por la toma de decisiones… ¿Qué se puede hacer ahora para mejorar?

El punto central de esta experiencia, radica en la instauración de una estrategia que permitiera generar altos niveles de compromisos entre los participantes y resultados notables en el corto plazo. Por esto, el cambio cultural está orientado al enfoque de Gestión Orientada a Resultados. Para contextualizar, de este modelo se dice que:

“Es una estrategia de gestión que **orienta la acción** de los actores públicos del desarrollo hacia la **generación de mayor valor público** posible a través del **uso de instrumentos de gestión** que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar mejoras sostenibles en la calidad de vida de las personas” (García López y García Moreno, 2010)[[3]](#footnote-3).

De acuerdo a la definición mencionada, el modelo de gestión orientada a resultados supone la identificación de las variables exactas que desencadenarán en productos y servicios de la administración hacia una ciudadanía constructora de paz. Al diseñar una cadena de resultados en el marco de esta estrategia se obtiene lo siguiente:

Según la cadena de resultados ilustrada se habla de cambio cultural, porque en la Secretaría Distrital de Gobierno se requirió modificar la visión sobre las responsabilidades aisladas de cada área en cuanto a la ejecución presupuestal y contractual. Ya no se trata de generar acciones separadas que no se conectan para alcanzar un fin último, sino que comprende un trabajo mancomunado en pro de la entidad y el Distrito Capital. De manera que el cambio cultural comprendió lo siguiente:

1. Identificación de áreas responsables, entre las que está la Subsecretaría de Planeación y Gestión (dependencia que además ostenta la delegación de la ordenación del gasto de la entidad), la Oficina Asesora Jurídica, la Dirección Financiera y demás áreas que contribuyen en la ejecución de recursos públicos para el desarrollo de políticas públicas[[4]](#footnote-4).
2. Reunión inicial de sensibilización frente al cambio hacia la gestión orientada a resultados.
3. Establecimiento de compromisos y trabajo articulado.

El foco de estos puntos estuvo en que los funcionarios y contratistas involucrados en la experiencia, aprehendieran que la gestión por resultados involucra conocer el fin último de sus acciones, la meta final a alcanzar por la entidad y la optimización de sus labores para minimizar los tiempos de ejecución.

* Cambio organizacional

La arista de innovación orientada al cambio organizacional, está representada por el aprovechamiento y optimización de las capacidades, roles y sustento normativo que apoya la gestión presupuestal y contractual en la entidad. En la Secretaría Distrital de Gobierno el mayor número de compromisos son adquiridos con recursos de inversión[[5]](#footnote-5); es así que la entidad cuenta con la Resolución 130 del 11 de marzo de 2011, “Por medio de la cual se conforma el grupo de trabajo de Programas y Proyectos de la Secretaría Distrital de Gobierno y se dan lineamientos de operación”.

Este soporte normativo contempla la figura de Gestor(a) de Proyectos de Inversión “a quien se le asigna la responsabilidad de apoyar las labores administrativas, de programación y seguimiento de los proyecto(s) asignados al responsable o gerente”; así mismo, su campo de acción comprende diversas actividades para las etapas de formulación y ejecución del proyecto. No obstante, al iniciar este año se evidenció que el mayor *desorden* en ejecución presupuestal estaba en el componente del gasto de inversión, aunque cada gestor tenía asignado entre uno o dos proyectos de los 18 existentes en la vigencia anterior. Es así, que la situación inicial arrojó que la labor de los gestores en materia de ejecución del presupuesto estuvo enmarcada en la celebración de contratos, descuidando otros componentes de la ejecución presupuestal y contractual, por lo que se evidencia un número elevado de contratos sin liquidación y tendencias crecientes de recursos públicos en reservas y pasivos presupuestales.

Esto llevó a replantear el papel de los gestores para modelo de gestión institucional eficiente en el desarrollo de políticas públicas para el postconflicto. Para alcanzar este reto se buscó establecer un nivel uniforme de responsabilidad en los gestores, mediante la conformación de un equipo sólido, el cual cuenta con la orientación y dirección directa del ordenador del gasto.

El cambio organizacional se vislumbra en la consolidación de un equipo de gestores con las capacidades y habilidades requeridas para garantizar un modelo eficiente de gestión, donde la ejecución presupuestal y contractual no sea sólo un medio de resultado inmediato, sino que consoliden bases en la entidad en cara a la implementación de acciones constructoras de paz. La gestión del conocimiento generada a través del fortalecimiento del equipo de gestores, incluye elementos que articulan su labor frente a las responsabilidades de las áreas involucradas en la estrategia.

* Control sobre las actuaciones de la administración pública

Las decisiones de traen cambios y asumen retos para las organizaciones; como es el caso de la experiencia expuesta; se enfrentan al riesgo de establecer compromisos que sólo queden plasmados y no ejecutados. Es así que la siguiente fuente de innovación se enmarca en la definición de un mecanismo de seguimiento, el cual ha permitido generar alertas tempranas sobre las posibles dificultades que afecten la obtención de resultados. En este orden de ideas el seguimiento ha de ser constante y ha de acompañarse de reportes parciales y periódicos con los resultados obtenidos sobre los valores finales establecidos como meta de la estrategia.

La experiencia del modelo de gestión institucional eficiente se ha desarrollado bajo el siguiente esquema de seguimiento y monitoreo:

1. Diseño de herramientas de seguimiento. Para este punto, la SDG cuenta con diferentes bases de datos que contienen información sobre los pasivos y reservas presupuestales. En estos instrumentos se consigna la información de los compromisos de vigencias anteriores con saldos pendientes, el rubro de imputación, la dependencia responsable de la gestión para su depuración y el monto de saldo. Como medio de control se relaciona el valor liberado o pagado, el estado actual del compromiso, fechas límites para evitar la pérdida de competencia en la liquidación de contratos, entre otros.
2. Reportes de seguimiento. Constituidos en el insumo para la toma de decisiones en relación a situaciones difíciles y fallas en la supervisión de contratos de vigencias anteriores. Estos reportes son presentados por cada una de las partes involucradas; es así, que periódicamente se presentan informes elaborados por los gestores de proyectos, por la Dirección Financiera, por la Oficina Asesora Jurídica y por la Subsecretaría de Planeación y Gestión. La finalidad de estos reportes es establecer con exactitud el estado actual de cada trámite y reducir los tiempos de gestión.
3. Reuniones semanales entre gestores de proyectos y el ordenador del gasto. Estas reuniones hacen parte del modelo de micro-gerencia adoptado por el Subsecretario de Planeación y Gestión; de esta forma, el seguimiento es puntual y detallado; además, permite la transmisión de las directrices de para continuar con la correcta ejecución de la estrategia.

Indudablemente, gran parte del éxito de esta estrategia se debe al seguimiento y monitoreo constante. El plan de depuración de saldos pendientes en pasivos y reservas fue formulado y de igual forma se impartieron las directrices para procurar que la programación presupuestal estuviera bajo los principios de planeación y anualidad, pero el seguimiento continuo es el medio innovador para responder a la gestión orientada a resultados.

**2. Efectos positivos y resultados de impacto**

Los resultados obtenidos durante el tiempo de implementación del Modelo de gestión institucional para incrementar la eficiencia de políticas públicas en la etapa del postconflicto en la Secretaría Distrital de Gobierno, se presentan y estudian bajo tres campos de acción (eficiencia, eficacia e impacto), los cuales se presentan a continuación:

* Resultados de eficiencia

Llegar a los resultados de eficacia e impacto de la experiencia de “*ordenar la casa*” en materia presupuestal y contractual requiere el desarrollo de otras actividades orientadas hacía el fin último. De esta manera, al interior de la entidad se generaron varios resultados de eficiencia con la relevancia suficiente para ser relacionados en la presente experiencia.

1. Del total de los compromisos (contemplados por rubro) que integran el monto de pasivos exigibles con corte al 31 de diciembre de 2015, a la fecha han sido objeto de liquidación contractual 196 compromisos por rubro, que equivale al 44% del total del número de compromisos iniciales a intervenir.
2. Del total de los compromisos (contemplados por rubro) que integran el monto de pasivos exigibles con corte al 31 de diciembre de 2015, a la fecha se han elaborado 196 Resoluciones de liberación de saldos, reconocimiento u ordenación de pago y/o liquidaciones unilaterales para compromisos por rubro, cifra que equivale al 44% del total del número de compromisos iniciales a intervenir.
3. Se ha declarado un incumplimiento.
4. Del total de los compromisos a intervenir, a la fecha sólo queda el 1,1% sin iniciar ningún trámite. Los demás compromisos están en trámite o ya depurados.
5. De los recursos depurados se ha obtenido un monto en pagos ordenados por valor de $787.161.701 y recursos liberados por el valor de $2.784.732.423.
6. De los 1690 contratos que integraban el listado de las reservas presupuestales, a la fecha sólo quedan 255 contratos pendientes de pago.

Ordenar la ejecución presupuestal y contractual integra diversas actividades que dan eficiencia a todo el proceso, por lo que los resultados son sólo una pequeña muestra de todos los esfuerzos implementados por la administración.

* Resultado de eficacia. Cifras de ejecución presupuestal ordenada:

De acuerdo a los campos de acción de la experiencia, uno de los puntos iniciales para “*ordenar la casa”* es la intervención de los compromisos que fenecieron presupuestalmente y por ende conforman los pasivos exigibles reportados con corte al 31 de diciembre del 2015. El resultado esperado es la liberación o pago de estos recursos que ascienden a la cifra de $5.555.731.985,56. La implementación de la estrategia ha permitido que la gestión de la administración presente resultados notables en la presente vigencia al punto que la depuración alcanza la cifra de $3.571.986.896, valor que representa el **64,3%** del valor inicial reportado.

Al comparar este porcentaje de depuración con las vigencias anteriores, se obtiene lo siguiente:

Tabla 1 Porcentajes de depuración de pasivos del 2012 al 2016 - SDG

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Año** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** |
| **% Depuración** | 68.17% | 59.26% | 37.80% | 44.78% | 64,3% |

Fuente: Dirección Financiera

Sin desconocer las diferentes medidas adoptadas anteriormente con la depuración de pasivos presupuestales, es notorio que la gestión de los ocho meses transcurridos en la presente vigencia, superan el resultado de eficacia en depuración de pasivos de las vigencias anteriores. A este resultado se suma que de los 443 compromisos constituidos como pasivos exigibles, la depuración total ha abarcado un total de 250 compromisos, en eficacia se ha obtenido el **60,53%** de resultado.

En cuanto al control de los recursos constituidos como reservas presupuestales, para el 31 de diciembre de 2015, los recursos de inversión que adquirieron esta categoría ascendieron a la cifra de $24.127.123.156 (equivalente al 30,6% de la ejecución en inversión de la vigencia 2015) de los cuales según las anulaciones efectuadas a Registros Presupuestales quedó como cifra definitiva $23.340.607.993. De esta cifra final; con corte al 8 de septiembre del 2016; se han girado $16.522.553.762,08 suma que equivale al **70,79%** como resultado de eficacia.

En cuanto al campo de acción de la programación presupuestal, los resultados de este se ven fortalecidos con los dos anteriores, en primer lugar hay una reducción notable de pasivos exigibles que ya no existirán para la vigencia 2017; así mismo, con el pago oportuno de las reservas presupuestales garantiza la ruptura del ciclo que constituye nuevos pasivos exigibles. A esto se suma, que para el 2016 se estableció como compromiso de gestión que de los recursos de inversión ejecutados en la vigencia se constituirán como máximo el **12%** de reservas presupuestales, cifra que presenta una disminución considerable con el porcentaje reportado al inicio de la vigencia.

* Resultados de impacto

Todo el trabajo que envuelve la implementación de esta experiencia en la Secretaría Distrital de Gobierno no sólo arroja resultados de gestión interna, sino que al igual de la metáfora de la cebolla de implementación de políticas públicas, interviene en la obtención de productos mayores. Para efectos del presente documento a continuación se incluyen dos grandes resultados:

1. Disponibilidad de recursos de inversión para la implementación de políticas públicas distritales.

La existencia de desorden en la ejecución presupuestal, representada en el alto monto de pasivos exigibles y comportamiento creciente en las últimas vigencias, ocasiona que con cargo a la apropiación de la vigencia se deban trasladar recursos para asumir la obligación de actuaciones ejecutadas en vigencias anteriores; esta situación claramente disminuye los recursos disponibles para la ejecución de los proyectos de inversión para la presente vigencia.

Es así, que el resultado de impacto obtenido con la implementación de la experiencia en el año 2016, se materializa en la prevención que con cargo a las apropiaciones de las vigencias de los años siguientes no se deban asumir pagos por concepto de pasivos exigibles. Así mismo, genera mayor campo de acción al contar con la totalidad de la apropiación disponible para adquirir compromisos necesarios en el cumplimiento de las metas de los proyectos de inversión y las metas del Plan de Desarrollo Distrital en la construcción de paz en la ciudad. La disponibilidad de recursos, como se presenta en este caso, también es la oportunidad para que la población beneficiaria reciba mayores bienes y servicios.[[6]](#footnote-6)

1. Solución de problemas contractuales para proveedores de bienes y servicios.

Los compromisos de vigencias anteriores que hacen parte de los pasivos y reservas presupuestales, en la mayoría de los casos, son el resultado de contratos estatales celebrados con otras entidades o con particulares (personas naturales y jurídicas), que a la fecha se encontraban sin cierre del expediente contractual y en algunos casos, ya había caducado los plazos de liquidar los contratos en los términos establecidos legalmente.

Por esto, el resultado de impacto a favor de las partes con las que la Secretaría Distrital de Gobierno mantuvo vínculos contractuales, se define en la solución de las situaciones jurídicas a que hubiera lugar. Es así, que los contratistas como integrantes de la sociedad, pueden llegar a la fase de cierre del expediente contractual, así como la definición del estado de cuenta final y el establecimiento de “paz y salvo” frente al cumplimiento de su objeto contractual y obligaciones específicas. Cabe resaltar que algunos de estos contratistas fueron beneficiados con la ordenación de pagos de saldos pendientes a favor, lo que en una política macro implica mayor disponibilidad de recursos en el mercado. Este tipo de resultados no es más que otro reflejo de las buenas prácticas de la administración que contribuyen en los procesos de transparencia en la entidad, define situaciones concretas en las relaciones contractuales.

1. Planeación en la compra de bienes y servicios de la entidad

La disponibilidad de recursos para las siguientes vigencias, que garantiza esta experiencia en la administración pública, es otro gran resultado que dispone a la entidad frente a los retos que trae consigo la construcción de paz en la ciudad. Ordenar la ejecución mediante un modelo de gestión eficiente, hace que cada proceso de contratación sea planeado y ejecutado en el tiempo exacto y arroje resultados acordes a la misionalidad de la entidad. Por esto, la planeación de compra de bienes y servicios fortalecida, hace parte de los productos de impacto de la experiencia.

Estos resultados de eficiencia, eficacia e impacto, no es más que un refuerzo al modelo triangular que beneficia en primer lugar a la ciudadanía con los resultados positivos de la implementación de políticas públicas, beneficia a los proveedores de bienes y servicios, bajo dinámicas transparentes de acción y legitima el accionar público del Estado.

Adicional a los anteriores, hay otro resultado de impacto para la entidad. Es pertinente traer a colación los informes de las auditorías de regularidad efectuadas por la Contraloría de Bogotá, D.C., en ejercicio de sus funciones de control fiscal a las últimas cuatro vigencias, en los que se generaron hallazgos administrativos reiterativos frente al crecimiento de los pasivos y reservas presupuestales. Es así, que se espera como resultado de impacto, para la siguiente vigencia estos hallazgos no sean reiterados por parte del ente de control.

**3. Posibilidad de réplica**

La Secretaría Distrital de Gobierno, mediante la presentación de la experiencia, desea posicionarse como un ejemplo, no sólo para las entidades distritales, sino para todas aquellas que aprecien la obtención de resultados en el corto plazo. Para esto, se parte de una premisa básica, todas las entidades en menor o mayor grado son implementadoras de política pública y todas ejecutan recursos públicos, no sólo para su funcionamiento, sino también para garantizar la extensión de determinada política pública.

Así las cosas, la experiencia del “Modelo de gestión institucional para incrementar la eficiencia de políticas públicas en la etapa del postconflicto” es totalmente replicable. Todas las entidades presentan en menor o mayor grado recursos constituidos como reservas y pasivos presupuestales, y el crecimiento de los mismos se da en relación a las dinámicas internas de la organización. Sin lugar a dudas, todas las entidades requieren el desarrollo de acciones que permitan mejorar sus condiciones presupuestales para así contribuir al cumplimiento de los fines esenciales y sociales del Estado.

Como es una experiencia de tipo administrativa, favorece su adaptación en cualquier entidad pública sin importar la dimensión en la que se desenvuelva. Su implementación se facilitará en algunos escenarios más que en otros, y requerirá de mayor esfuerzo de acuerdo al nivel de intervención que se determine en el diagnóstico inicial de la situación; sin embargo, el éxito radica en el firme propósito de contribuir al fortalecimiento interno de la organización y en la comprensión que cada pequeña acción a nivel organizacional contribuye en la consolidación de fines estatales mayores, como el que nos atañe en la actualidad en la construcción de paz y así como la metáfora de la cebolla de implementación de políticas públicas, cada capa se articula con la capa superior. De hecho, su adaptabilidad puede ser estudiada desde los siguientes aspectos:

* En términos de asignación presupuestal para el desarrollo de la experiencia; como ya se ha mencionado; su implementación depende del grado de compromiso e interés de los funcionarios y/o servidores públicos para “*ordenar la casa*”; es por eso, que la destinación de recursos presupuestales dependerá del nivel de *desorden* en que se encuentre la organización. Para el caso de la Secretaría Distrital de Gobierno; el esfuerzo presupuestal estuvo orientado hacia el pago de los pasivos exigibles, que de un total de $5.555.731.985,56 constituidos como pasivos exigibles con corte al 31 de diciembre de 2015, a la fecha de presentación de esta experiencia se han liberado $2.784.732.423 y se han pagado $787.161.701[[7]](#footnote-7), estos últimos con cargo al presupuesto de la vigencia 2016.

Es decir, del monto total apropiado como inversión directa en la vigencia 2016, ha surgido la necesidad para la entidad de trasladar el 1,85% hacia el pago de pasivos exigibles. Efectivamente, para la vigencia esto representó una disminución en los recursos disponibles y necesarios para iniciar con la implementación de las prioridades de inversión en políticas públicas de la actual administración distrital. Sin embargo, este esfuerzo es la garantía que en los siguientes años la administración ya no tendrá que destinar recursos bajo este concepto; sino que al organizar su ejecución presupuestal la apropiación inicial será netamente para el desarrollo de su misionalidad en la respectiva vigencia.

* Otro de los factores que facilita la réplica de esta experiencia en otras entidades estatales, está asociado a la optimización del talento humano disponible en las organizaciones. Todo se trata de un cambio cultural y organizacional, de gestionar conocimiento y generar capacidad instalada.

Para este aspecto, el secreto está en la definición específica de las tareas necesarias para alcanzar los resultados esperados, por esto se debe tener en cuenta lo estipulado en los diferentes procedimientos internos, procedimientos generados externos y que apliquen para la entidad y las disposiciones normativas. Esto permitirá la definición de las áreas y personas responsables de la acción. Así, quien asuma el liderazgo de la experiencia podrá conformar un equipo de trabajo multidisciplinario y transversal al trabajo de las áreas involucradas. En este punto, el número de personas que intervienen en la experiencia; al igual que el aspecto anterior; dependerá del grado de intervención que requiera la entidad para la organización de la ejecución presupuestal.

Asociado a este aspecto del talento humano, es pertinente mencionar que las actividades inherentes a esta experiencia no son ajenas a los procesos, procedimientos y trámites efectuados a diario en la administración pública; por ende, no se requeriría contar con procesos de capacitación especializados externos. No obstante, la réplica de la experiencia si requiere de procesos de sensibilización que oriente las acciones de las personas de la organización hacia la generación de resultados en el corto plazo.

De acuerdo a los dos aspectos enunciados, las organizaciones públicas que asuman el ***reto*** de organizar la ejecución presupuestal al igual que la Secretaría Distrital de Gobierno, deberán establecer un diagnóstico inicial de la situación a intervenir, más allá de conocer el valor total de los saldos de compromisos constituidos como reservas y pasivos exigibles se recomienda identificar los siguientes aspectos:

1. Monto total de compromisos constituidos como reservas y pasivos presupuestales.
2. Número total de compromisos constituidos como reservas y pasivos presupuestales.
3. Para el caso de los pasivos exigibles se requiere diferenciar entre los saldos a liberar y los saldos a pagar.
4. De los compromisos constituidos como pasivos exigibles se requiere establecer la vigencia de la que vienen, para así conocer y priorizar su intervención según las fechas de pérdida de competencia para la liquidación de contratos.
5. Identificar las dependencias responsables de la gestión de los recursos en saldos.
6. Clasificar los niveles de intervención y priorización de los compromisos con saldos en reservas y/o pasivos exigibles según: a) montos, b) contratos con procesos de presunto incumplimiento, c) contratos con situaciones consideradas de especial atención, d) fechas máximas de pérdida de competencia en la liquidación de contratos, e) compromisos con saldos elevados.
7. Programación presupuestal en procesos de contratación de bienes y servicios, según la información del Plan Anual de Adquisiciones.

El diagnóstico, como línea base de intervención, determinará la cantidad de recursos presupuestales que la entidad requiere destinar para la réplica de la experiencia. Debe tenerse en cuenta, que como el caso de la Secretaría Distrital de Gobierno, el pago de los pasivos exigibles no están contemplados en la apropiación inicial del presupuesto, por lo tanto se debía efectuar traslados presupuestales desde los rubros que originaron la obligación principal.

El número de personas que pueden intervenir en la experiencia también es determinado por el diagnóstico inicial, toda vez que este refleja la magnitud de trabajo que requiere la entidad para “*organizar la casa*” y las diferentes actividades a desarrollar. Es así, que se puede decir que la implementación de la experiencia se maneja a un margen de costo cero, no implica destinación adicional que al propio funcionamiento de la organización.

Otro elemento central a tener en cuenta por parte de las entidades que decidan replicar esta experiencia, es el de determinar los tiempos en los que desea obtener resultados. Este elemento se debe precisar para así determinar los tiempos requeridos en la ejecución de cada actividad contenida en los procedimientos y la normatividad aplicable.

**4. Sustentabilidad en el tiempo**

“*Ordenar la casa*” en la ejecución presupuestal hace que las organizaciones se consoliden presupuestalmente, y que destinen la totalidad de los recursos apropiados para prioridades de la vigencia y de la actual administración. Es por ello que la sustentabilidad en el tiempo radica en las bases sólidas construidas al iniciar la experiencia como tal.

Por un lado, se crea una línea base de acción en ejecución presupuestal, ya no se trata de destinar recursos de la vigencia para responder ante compromisos generados en vigencias anteriores (como es el caso del pago de pasivos exigibles), sino que amplía el campo de acción de la administración con la garantía de recursos netamente disponibles para sus propósitos actuales, de cara a los retos de ciudad de la administración distrital. Como segunda medida, el cambio cultural contribuye en la generación de buenas prácticas de transparencia, legalidad, optimización de procedimientos y trámites, lo que conlleva a que la experiencia sea no sólo una situación de momento, sino que se arraiga en la gestión diaria de las organizaciones.

Otra de las bases de la sustentabilidad en el tiempo es que efectivamente la ordenación presupuestal implica:

* Programación presupuestal. En términos técnicos y económicos la forma de ordenar la ejecución presupuestal en las diferentes entidades públicas, es mediante el cumplimiento de los principios presupuestales. En la Secretaría Distrital de Gobierno se ha hecho énfasis en los principios de planeación y anualidad, al dar cumplimiento a los mismos se propende por la sustentabilidad de la experiencia.

Para esto, se ha establecido que la programación de los compromisos presupuestales en las herramientas de planeación contractual, en especial en los contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión su plazo de ejecución no debe superar la vigencia.

* Metas de reservas presupuestales. Cada año se debe establecer como compromiso de gestión en la entidad, el porcentaje máximo de presupuesto ejecutado que pasará a la siguiente vigencia como reserva presupuestal. Este punto está directamente relacionado con el anterior, donde se espera que en la programación presupuestal los compromisos que lleguen a superar la vigencia, sólo sean aquellos que por la estricta necesidad de la entidad así lo requieran. De igual forma, el propósito de este mecanismo de sustentabilidad de la experiencia permite que haya control en la ejecución presupuestal y así evitar el regreso a la situación identificada al inicio del año 2016.
* Evitar el ciclo de generación de pasivos exigibles. Este aspecto se relaciona con los dos relacionados con anterioridad, el cumplimiento de uno permite que el otro de igual forma se alcance. Con el desarrollo de la experiencia, se ha trabajado para el pago y/o liberación de los montos constituidos como pasivos exigibles, y se mantiene el firme propósito que en las siguientes vigencias no se repita esta situación.

Por esto, la sustentabilidad de la experiencia está en romper el ciclo que constituye otros recursos en pasivos exigibles, va más allá de la depuración actual y una de estas medidas está en el pago de las reservas, la liquidación de los compromisos contractuales en el menor tiempo posible y en el cumplimiento de las metas de reservas presupuestales.

Con los aspectos anteriores se demuestra que la sustentabilidad en el tiempo de la experiencia comprende el diseño de las actividades precisas y articulación entre las mismas; por esto, el año 2016 como punto inicial de la experiencia es el momento de la toma de decisiones, establecimiento de directrices y responsabilidades y sensibilización al talento humano que ejecuta las acciones de la experiencia. Es así que se han incorporado medidas de gestión del conocimiento y se ha generado capacidad instalada para el diario vivir de la gestión de la entidad; estos dos aspectos son el punto focal que garantizará la sustentabilidad en el tiempo de la experiencia.

**IV. Justificación de la postulación**

Es importante mencionar que la apuesta nacional está en la construcción de paz y en este contexto la Secretaría Distrital de Gobierno, bajo su misionalidad, es un organismo rector de esta política pública en el Distrito; por esto, esta experiencia “*ordena la casa*” para dar vía libre a este firme propósito. Así las cosas, esta experiencia debe ser galardonada porque varios estudios revelan que el fracaso de las políticas públicas se debe a modelos no eficientes de implementación, y el modelo presentado orienta a los resultados en el corto, mediano y largo plazo de la entidad. Además, representa fáciles oportunidades de réplica[[8]](#footnote-8) en distintas entidad públicas debido a su costo cero, es un nuevo enfoque de manejo de recursos tendiente a la reducción de la carga administrativa y garantiza disponibilidad de recursos para beneficiar a mayor número de ciudadanos.

**Referencias bibliográficas**

Röth, A. N. (2010). *¿Política, programa o proyecto?*. Contenida en “Boletín POLÍTICA PÚBLICA HOY Número 8”. Departamento Nacional de Planeación – DNP.

**Anexos**

**Anexo1:**

|  |
| --- |
| **Reservas Presupuestales Constituidas** |
| a 31 de diciembre de 2015 |
|  |  |  |
|  | **Cantidad de Contratos** | **Presupuesto** |
| **Total Gastos** | **1690** | **$ 27.246.634.272** |
| Funcionamiento | 49 | $ 3.119.511.116 |
| Inversión | 1641 | $ 24.127.123.156 |

Fuente: Dirección Financiera

**Anexo 2:**

Tabla 2. Información histórica de pasivos (31 de Agosto de 2016)

| **Vigencia** | **Concepto** | **Valor Inicial de Pasivos**  | **Valor Depurado** | **Porcentaje de Depuración** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 2012 | Funcionamiento  | 37.182.891,00 | 6.068.597,00 | 16,32% |
| Inversión | 2.479.156.128,00 | 1.709.383.798,00 | 68,95% |
| TOTAL | 2.516.339.019,00 | 1.715.452.395,00 | 68,17% |
| 2013 | Funcionamiento  | 237.402.765,00 | 197.007.977,00 | 82,98% |
| Inversión | 4.756.812.831,27 | 2.762.410.793,27 | 58,07% |
| TOTAL | 4.994.215.596,27 | 2.959.418.770,27 | 59,26% |
| 2014 | Funcionamiento  | 166.563.101,00 | 43.504.267,00 | 26,12% |
| Inversión | 4.301.324.264,00 | 1.645.155.863,00 | 38,25% |
| TOTAL | 4.467.887.365,00 | 1.688.660.130,00 | 37,80% |
| 2015 | Funcionamiento  | 224.134.655,00 | 162.985.242,00 | 72,72% |
| Inversión | 4.762.159.962,00 | 2.069.996.358,00 | 43,47% |
| TOTAL | 4.986.294.617,00 | 2.232.981.600,00 | 44,78% |
| 2016 | Funcionamiento  | 159.384.005,56 | 68.742.609,00 | 43,13% |
| Inversión | 5.396.347.980,00 | 3.404.499.508,00 | 63,09% |
| TOTAL | 5.555.731.985,56 | 3.473.242.117,00 | 62,52% |

Fuente: Dirección Financiera

**Anexo 3:**

Tabla 3. Comportamiento mensual de la depuración de pasivos SDG (31 de Agosto de 2016)

| **Pasivos** | **Mes** | **Valor Inicial de Pasivos Vigencia 2016** | **Valor Depurado** |
| --- | --- | --- | --- |
| Pasivos Exigibles Vigencia 2016 | Enero | **5.555.731.985,56** | 42.110.075,00 |
| Febrero | 32.708.085,00 |
| Marzo  | 76.787.172,00 |
| Abril | 368.794.058,00 |
| Mayo | 1.722.363.230,00 |
| Junio | 624.227.310,00 |
| Julio | 540.655.847,00 |
| 10 Agosto | **71.593.777,00** |
| Pasivos Exigibles de Funcionamiento | Enero | 159.384.004,56 | 27.488.409,00 |
| Febrero | 6.887.965,00 |
| Marzo  | 5.733.226,00 |
| Abril | 3.255,00 |
| Mayo | 19.551.024,00 |
| Junio | 15.354.775,00 |
| Julio | 0,00 |
| 10 Agosto | **60.001,00** |
| Pasivos Exigibles de Inversión | Enero | 5.396.347.980,00 | 14.621.666,00 |
| Febrero | 25.820.120,00 |
| Marzo  | 71.053.946,00 |
| Abril | 368.790.803,00 |
| Mayo | 1.702.812.206,00 |
| Junio | 608.872.535,00 |
| Julio | 540.655.847,00 |
| 10 Agosto | **71.533.776,00** |

Fuente: Dirección Financiera

1. Documento elaborado por Lúbar Andrés Chaparro Cabra – Subsecretario de Planeación y Gestión, y Lizeth Jahira González Vargas – Profesional contratista Subsecretaría de Planeación y Gestión. [↑](#footnote-ref-1)
2. La Secretaría Distrital de Gobierno como cabeza de sector, según el Acuerdo 637 de 2016, es la entidad encargada de “(…) orientar y liderar la formulación y seguimiento de las políticas encaminadas al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el ámbito distrital y local, mediante **la garantía de los derechos humanos** y constitucionales, la convivencia pacífica, el ejercicio de la ciudadanía, **la promoción de la paz** y la cultura democrática (…)”, por lo tanto requiere un modelo de gestión institucional eficiente. [↑](#footnote-ref-2)
3. Negrilla fuera del texto. Documento citado en la presentación de la Sesión #5 – Presupuesto por resultados, monitoreo y evaluación (12-11-2015), elaborada por el profesor Juan Pablo Remolina de la Universidad Externado de Colombia. Programa Especialización en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos. [↑](#footnote-ref-3)
4. Actualmente la Secretaría Distrital de Gobierno, con diferentes áreas misionales para el desarrollo de procesos propios de la garantía de derechos humanos. [↑](#footnote-ref-4)
5. A modo de ejemplo, en la vigencia 2015 se celebraron cerca de 30 contratos con recursos de funcionamiento y alrededor de 1.670 contratos con recursos de inversión [↑](#footnote-ref-5)
6. Dos de los proyectos de inversión de la SDG y que apuntan directamente a los procesos de construcción de paz son: 1095 - Promoción y visibilización de los derechos de los grupos étnicos en el Distrito Capital y 1131 - Construcción de una Bogotá que vive los Derechos Humanos. [↑](#footnote-ref-6)
7. El monto pagado por concepto de pasivos exigibles, a la fecha de elaboración del presente documento, han sido por obligaciones generadas con gastos de inversión. [↑](#footnote-ref-7)
8. De requerirse información adicional por parte de una entidad que quiera replicar la experiencia, la Secretaría Distrital de Gobierno está dispuesta a ampliar la experiencia. Esta se encuentra documentada y actualizada. [↑](#footnote-ref-8)