OBSERVATORIO FISCAL DEL DISTRITO

Propuesta Documento Técnico de Soporte

Secretaría Distrital de Hacienda

Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales

Bogotá, D.C. diciembre de 2018

Carrera 30 No. 25-90
Código Postal 111311
PBX: (571) 338 5000
Información: Línea 195
www.haciendabogota.gov.co
contactenos@shd.gov.co
Nit. 899.999.061-9
Bogotá, Distrito Capital – Colombia

Contenido

I. Introducción 3
1. Antecedentes 4
2. Marco Jurídico 10
3. Informe del proceso para la elaboración 13
3.1 Metodología 13
3.2 Diseño Conceptual 15
3.2.1 Observatorios fiscales internacionales y nacionales 16
3.2.2 Peticiones, Quejas, Reclamos y Solicitudes PQR's 18
3.2.3 Plan Estadístico 18
3.2.4 Grupos de interés y actores estratégicos 19
3.3 Diseño Operativo 20
4. Propuesta diseño Observatorio Fiscal del Distrito 22
4.1 Aspectos conceptuales 24
4.1.1 Misión, visión, objetivos y alcance 24
4.1.2 Documentos, publicaciones y estadísticas e indicadores 25
4.2 Aspectos administrativos y de gestión 27
4.2.1 Estructura administrativa 27
4.2.1.1 Instancia técnica de aprobación 29
4.2.1.2 Equipo técnico núcleo y preliminar 30
4.2.2 Gestión de la información y publicaciones 33
II. REFERENCIAS 39

I. Introducción

Visibilizar y promover una cultura de transparencia en la actuación estatal, es uno de los propósitos más importantes del sector público en su esfuerzo de fortalecer la construcción conjunta de políticas públicas garantizando el acceso a la información para toda la ciudadanía.

En este contexto, el Distrito Capital ha creado una red de observatorios, como "instrumentos para recopilar, analizar e interpretar información relevante de un tema previamente establecido, con el fin de generar conocimiento, para el posterior monitoreo y toma de decisiones" (CIEEIE, 2012, pág. 8). De hecho, en 2016 existían veintiocho (28) observatorios distritales, en sectores como gestión Pública, Gobierno, Hacienda, Planeación, Desarrollo Económico, Educación, Salud, Integración Social, Cultura Recreación y Deporte, Ambiente, Movilidad, Hábitat, Seguridad, Jurídico y Sector Mujeres. Sin embargo, algunos de ellos se encontraban inactivos, y otros no cumplían con las funciones propias, razón por la cual el Distrito planteó su reorganización y fusión.

En el marco del Sistema de Coordinación de la Administración del Distrito Capital, los observatorios permiten "construir información para la creación y seguimiento de políticas públicas en la ciudad y la divulgación de su contenido, fortaleciendo el principio de transparencia que rige el derecho a la información y facilitar la participación de la comunidad en las decisiones de la ciudad, ayudando a consolidar una sociedad más democrática e incluyente" (Decreto 548, 2016), la Secretaría General de la Alcaldía Mayor y las Secretarías Distritales de Planeación, y de Desarrollo Económico, definieron los "Lineamientos para el reordenamiento y conformación de una red de observatorios en Bogotá DC." que deben seguir las entidades para la construcción y creación de observatorios.

Teniendo en cuenta lo anterior, y que de manera explícita los Lineamientos señalan que:

> *[…] cada sector amerita disponer de un observatorio que dé cuenta de los asuntos de su competencia, así como también poner a disposición la información y conocimiento que corresponda en la red de observatorios, para uso especialmente de las instancias de coordinación distrital […]* (Secretaria Distrital de Planeación (SDP), Secretaria de Desarrollo Económico (SDE), Secretaria General (SG), pág. 12)

La Secretaría Distrital de Hacienda, a través del Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales, en concordancia con lo establecido en el decreto 548 de 2016, ha venido realizando diferentes actividades para poner en funcionamiento en el 2019 el observatorio fiscal. Para esto, en el año 2018 realizó el diseño conceptual del observatorio que sigue lo establecido por los lineamientos del Decreto 548 y la circular 026 de 2018 de la Secretaría General.

Este documento, que se constituye en el DTS del OFD, está organizado en cuatro secciones: en la primera sección se presentan los antecedentes de los observatorios distritales, la segunda sección contiene el marco jurídico y los lineamientos para el reordenamiento y conformación de una red de observatorios en Bogotá, la tercera sección presenta el informe del proceso adelantado para la elaboración de la propuesta de diseño conceptual y operativo, y la cuarto sección presenta la propuesta de diseño operativo del Observatorio Fiscal del Distrito.

1. Antecedentes

Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) juegan un papel fundamental en el proceso de acercamiento del gobierno al ciudadano, así como de

modernización y simplificación en el acceso y la difusión de la información a través de la promoción y mejora de los canales de relacionamiento con la población. Si bien las iniciativas para incorporar el uso de las TIC en la gestión pública iniciaron a finales de la década de los 90's, dichos esfuerzos se materializaron con el Decreto 1151 de 2008 donde se establecieron los lineamientos generales para la implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea, cuyo objetivo "es contribuir con la construcción de un Estado más eficiente, más transparente, más participativo y que preste mejores servicios a los ciudadanos, a las empresas y al mismo Estado, mediante el aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – TIC." (Salas, Rodríguez y Cusba, 2011)

En ese contexto, uno de los objetivos de mediano y largo plazo es "la articulación de las acciones de las entidades del Estado para la provisión de información y servicios a la comunidad" (Salas, et all, 2011), para lo cual las primeras fases consideraban la información, interacción y transacción en línea. Sin embargo, este proceso ha evolucionado de la mano con los avances en materia de gestión pública y las transformaciones tecnológicas, dando lugar a que la estrategia de Gobierno en Línea (GEL) buscara contribuir al incremento de la transparencia en la gestión pública.

En el caso de las nuevas tendencias en materia de gestión pública, Colombia se adhirió a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA-OGP) en 2011, comprometiéndose a "proporcionar activamente información de alto valor, incluidos los datos primarios, de manera oportuna, en formatos que el público pueda encontrar, comprender y utilizar fácilmente, y en formatos que faciliten su reutilización". Más adelante esta se convertiría en una de las bases para la Ley 1712

de 2014 o de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional[1].

El objeto de esta Ley es regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información (Artículo 1°), para lo cual establece criterios de razonabilidad y proporcionalidad para la interpretación del derecho de acceso a la información, así como la aplicación de los principios como transparencia, buena fe, facilitación, no discriminación, gratuidad, celeridad, eficacia, calidad, divulgación proactiva, y responsabilidad en el uso de la información.[2] De esta manera, además de unificar conceptos, la Ley desarrolla elementos sobre la publicidad y del contenido de la información, las excepciones y las garantías al ejercicio del derecho de acceso a la información.

---

[1] De acuerdo con el literal j) del artículo 6° de la ley 1712 de 2014, datos Abiertos son aquellos datos primarios o sin procesar, que se encuentran en formatos estándar e interoperables que facilitan su acceso y reutilización, los cuales están bajo la custodia de las entidades públicas o privadas que cumplen con funciones públicas y que son puestos a disposición de cualquier ciudadano, de forma libre y sin restricciones, con el fin de que terceros puedan reutilizarlos y crear servicios derivados de los mismos.

[2] "Principio de máxima publicidad para titular universal. Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley.
Principio de transparencia. Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia, de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley. **Principio de buena fe.** En virtud del cual todo sujeto obligado, al cumplir con las obligaciones derivadas del derecho de acceso a la información pública, lo hará con motivación honesta, leal y desprovista de cualquier intención dolosa o culposa. **Principio de facilitación.** En virtud de este principio los sujetos obligados deberán facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, excluyendo exigencias o requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo. **Principio de no discriminación.** De acuerdo con el cual los sujetos obligados deberán entregar información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias y sin exigir expresión de causa o motivación para la solicitud. **Principio de gratuidad.** Según este principio el acceso a la información pública es gratuito y no se podrá cobrar valores adicionales al costo de reproducción de la información. **Principio de celeridad.** Con este principio se busca la agilidad en el trámite y la gestión administrativa. Comporta la indispensable agilidad en el cumplimiento de las tareas a cargo de entidades y servidores públicos. **Principio de eficacia.** El principio impone el logro de resultados mínimos en relación con las responsabilidades confiadas a los organismos estatales, con miras a la efectividad de los derechos colectivos e individuales. **Principio de la calidad de la información.** Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad. **Principio de la divulgación proactiva de la información.** El derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de promover y generar una cultura de transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros. **Principio de responsabilidad en el uso de la información.** En virtud de este, cualquier persona que haga uso de la información que proporcionen los sujetos obligados, lo hará atendiendo a la misma."

De esta manera, en los últimos años se ha consolidado el marco regulatorio para asegurar el logro de los objetivos en materia de Gobierno en Línea y de transparencia, así como lo relacionado con la explotación de datos como un activo de las entidades.

> La Política pública de explotación de datos mejorará la transparencia e incrementará el acceso a la información pública, así como la eficiencia y eficacia en la intervención pública a través de lo toma de decisiones mejor informadas.
>
> Al mismo tiempo, esta política aportará al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Concretamente, a las metas relacionadas con el desarrollo de la innovación en los países con un entorno normativo propicio a la adición de valor a los productos básicos (9.b.); la promoción del acceso público a la información (16.10); y el aumento significativo de datos oportunos, fiables y de alta calidad (17.18). (CONPES 3920, 2018).

De lo anterior se deduce que la política pública está orientada a impulsar la disponibilidad de información, oportuna e integral, que promueva una interacción y diálogo permanente entre la población y el gobierno, reduciendo los riesgos de discrecionalidad y corrupción, y aumentando la eficiencia y eficacia de la gestión pública.

En línea con lo anterior, la Red de observatorios distritales, busca “construir información para la creación y seguimiento de políticas públicas en la ciudad y la divulgación de su contenido, fortaleciendo el principio de transparencia que rige el derecho a la información y facilitar la participación de la comunidad en las decisiones de la ciudad, ayudando a consolidar una sociedad más democrática e incluyente” (Decreto 548, 2016).

De allí que, la revisión de la pertinencia y viabilidad de construir y poner en marcha el Observatorio Fiscal del Distrito (OFD) es relevante para la Administración, puesto que contribuirá a avanzar en acciones y compromisos en diferentes campos, como aquellos orientados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Índice de Transparencia, y las recomendaciones de organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Adicionalmente, el Observatorio fortalecerá el seguimiento a la situación fiscal del Distrito, a través de la promoción de estudios e investigaciones de finanzas públicas, para de esta manera promover el debate público y la gestión de conocimiento en la Ciudad, bajo la premisa de que "la recolección, almacenamiento y procesamiento de datos da lugar a la información, de la cual es posible obtener conocimiento" (CONPES 3920, 2018).

En particular, el OFD podrá contribuir con la información disponible para la medición de algunos de los indicadores asociados a los objetivos de Desarrollo Sostenible, concretamente con aquellos asociados al objetivo número 17: "Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo sostenible" (CEPAL, 2018, pág. 20), que busca medir la proporción del presupuesto distrital financiado por impuestos internos, y el total de los ingresos del gobierno en proporción al PIB, desglosado por fuente.

Por otro lado, como instrumento de difusión y divulgación, el OFD contribuirá al índice de transparencia, que busca evaluar la visibilidad, institucionalidad, control y sanción como una herramienta que promoverá la visibilización y divulgación de información[3], teniendo en cuenta que a través de él se difundirán los resultados de

[3] De acuerdo con Transparencia por Colombia (2018): Visibilidad**:** Es la capacidad de una entidad para hacer públicas sus políticas, procedimientos y decisiones, de manera suficiente, oportuna, clara y adecuada. **Institucionalidad:** Es la capacidad de una entidad para lograr que los servidores públicos y la administración en su conjunto cumplan con normas y estándares establecidos para los

principales indicadores fiscales de la ciudad. En este mismo sentido, el observatorio permitiría incorporar algunos de los principios y requerimientos de la OCDE en materia de divulgación de datos, transparencia y acceso a la información.

Finalmente, cabe anotar que el OFD puede ser de gran interés por la particularidad y relevancia de los temas que serían objeto de estudio. Así entonces, el OFD se convierte en una oportunidad para la Administración Distrital, sobre todo si se tiene en cuenta que la información es un activo público, de acuerdo con la Política Nacional de Explotación de Datos (Big Data), por lo tanto, "el aumento de su accesibilidad y usabilidad da lugar a oportunidades económicas y a líneas de investigación, aumenta la transparencia y el acceso a la información pública, entre otras" (CONPES 3920, 2018).

Esta particularidad del OFD, está directamente asociada a la misionalidad de la Secretaría Distrital de Hacienda, siendo esta, "gestionar recursos y distribuirlos entre los sectores de la Administración Distrital (…) bajo el principio de sostenibilidad fiscal". De hecho, "la palabra fiscal tiene su origen en la palabra "fisco" que significa 'tesoro del Estado'; es decir, el tesoro público" (BANREPCULTURAL, 2018). En consecuencia, lo fiscal puede entenderse como el conjunto de recursos financieros del Estado, y que comprenden los ingresos (impuestos, rentas, entre otros) y los gastos (pagos, inversiones, entre otros), que le permiten al gobierno cumplir con sus funciones, y atender las necesidades de la población (BANREPCULTURAL, 2018). De allí que es importante proveer todos los elementos, incluyendo información, estudios y análisis, que generen escenarios para la presentación del manejo de las finanzas públicas distritales, y que brinden herramientas para su comprensión.

---

procesos de gestión. **Control y sanción:** Es la capacidad para generar acciones de control y sanción mediante procesos internos, por acción de los órganos de control y espacios de participación ciudadana.

En resumen, a través de la disponibilidad de estudios y análisis fiscales, la Secretaría continuará facilitando la gestión del conocimiento asegurando el acceso a la información y promoviendo la realización de estudios independientes, con herramientas conceptuales para la comprensión de la gestión fiscal de la ciudad, tales como entidades públicas, calificadoras de riesgo, Organismos Internacionales, empresarios, promotores de inversión en Bogotá, académicos e investigadores, centros de pensamiento, Cámaras de Comercio, organismos de control, gremios económicos, entre otros.

2. Marco Jurídico

El desarrollo del marco jurídico en materia de información pública ha sufrido una importante evolución en los últimos años y abarca diferentes dimensiones, desde la publicación y manejo de información, hasta la protección de datos. En este orden de ideas existe un amplio número de disposiciones jurídicas que van desde leyes y decretos de orden nacional, hasta acuerdos, decretos y actos administrativos de orden distrital, incluyendo aquellos que hacen referencia a la estructura y competencias de la Secretaría Distrital de Hacienda.

Si bien el marco jurídico es muy amplio, a continuación, se relacionan algunas de las disposiciones más importantes[4], a saber:

- Constitución Política de Colombia, 1991.

[4] Una compilación más extensa de las normas puede ser consultada en el CONPES 3920 de 2018.

- Acuerdo Concejo de Bogotá 257 de 2006, Normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá Distrito Capital y se dictan otras disposiciones. Decreto 3851 de 2006 por medio del cual se organiza un sistema de aseguramiento de la calidad, almacenamiento y consulta de la información básica colombiana y se dictan otras disposiciones.

- Decreto 1151 de 2008, "por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia, se reglamenta parcialmente la Ley 962 de 2005 (Ley anti trámites), y se dictan otras disposiciones"

- Decreto 16 de 2013: Por el cual se adopta la estructura interna de la Secretaría Distrital de Planeación y se dictan otras disposiciones

- Ley 1712 de 2014. Crea la ley de transparencia y del derecho al acceso de la información pública nacional y se dictan otras disposiciones.

- Decreto 103 de 2015. "Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones".

- Decreto Nacional 1078 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones"

- Ley 1753 de 2015. Se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

- Decreto Nacional 1743 de 2016 Plan Estadístico Nacional

- CONPES 3920 de 2018 Política Nacional de explotación de datos (Big Data)

- Acuerdo Concejo de Bogotá 645 de 2016, Adopta el plan de desarrollo económico, Social, Ambiental y de Obras Publicas y Plan Plurianual de Inversiones de Bogotá D.C. para el periodo 2016 -2020 “Bogotá Mejor Para Todos”

- Decreto 548 de 2016 “Por medio del cual se fusionan y reorganizan los observatorios Distritales con fundamento en las facultades extraordinarias otorgadas al Alcalde Mayor de Bogotá por el artículo 118 del Acuerdo 645 de 2016, y se dictan otras disposiciones.

- Circular 029 lineamientos del funcionamiento y coordinación de los observatorios Distritales y locales, septiembre de 2018.

De otro lado, en el marco de lo establecido en el Decreto 548 de 2016, la Secretaría General de la Alcaldía Mayor, y las Secretarías Distritales de Planeación y Desarrollo Económico, definieron los lineamientos generales para el funcionamiento, coordinación, producción e intercambio de información de los Observatorios Distritales, los cuales se resumen en:

- Contar con un equipo dedicado a la gestión y actualización de la información.
- Definir temáticas, objetos, sujetos y fenómenos de estudio de acuerdo con la misionalidad.
- Identificar problemáticas para el abordaje del punto anterior, que dificulten la consecución, seguimiento y evaluación.

- Registrar criterios, supuestos y/o hipótesis con su soporte conceptual.
- Contar con un soporte teórico y legal.
- Advertir a los usuarios acerca de alcances, limitaciones, precisión, contenidos y sentidos subyacentes de los productos.
- Registrar las metodologías cualitativas y cuantitativas adoptadas.
- Identificar y clasificar las fuentes de información.
- Registrar las técnicas e instrumentos de captura.
- Registrar el proceso de generación, construcción, acopio y captura de la información.
- Aplicar los métodos de acuerdo con las metodologías adoptadas.
- Generar resultados, observar, describir, explicar, interpretar, monitorear, seguir y/o evaluar los resultados que merecen ser más explícitos.
- Participar en el intercambio de información entre observatorios y fuentes públicas.
- Traducir en efectos los resultados a través de decisiones y acciones públicas.
- La reglamentación del Observatorio se encuentra en proceso.

3. Informe del proceso para la elaboración

3.1 Metodología

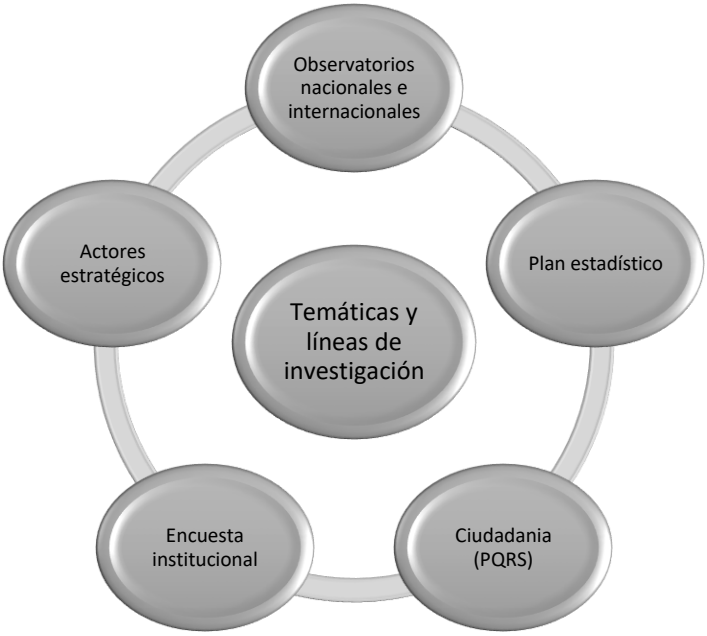
A partir del marco jurídico existente, incluyendo los lineamientos distritales, se adoptó un enfoque integral para la identificación de temáticas y líneas de investigación que considera la misionalidad de la entidad, experiencias de observatorios similares a nivel internacional y nacional, los intereses de posibles

usuarios externos, e incluso necesidades de las áreas al interior de la entidad. Así mismo, con el fin de incorporar la experiencia de otras entidades distritales en la creación de observatorios, también se incorporaron en el proceso de diseño las prácticas exitosas y las lecciones aprendidas de estas entidades.

De esta manera, el proceso de levantamiento de información para el diseño de la propuesta de Observatorio Fiscal del Distrito (OFD) buscó principalmente asegurar su sostenibilidad en el largo plazo, considerando que está determinada por la utilidad de la iniciativa para sus usuarios y por la capacidad institucional en materia de garantizar la disponibilidad y generación de información oportuna y de interés.

Teniendo en cuenta lo anterior, para la identificación y determinación de las temáticas, líneas de investigación y contenidos, así como para la definición de la estructura organizacional, se utilizaron diversas fuentes e instrumentos, con el propósito de asegurar la visión integral propuesta y garantizar la sostenibilidad de la iniciativa. En particular, para el diseño conceptual, se consideró la revisión del estado del arte de observatorios fiscales en otras regiones o sectores, y la realización de jornadas de trabajo con actores estratégicos distritales que hacen uso de la información fiscal. Por su parte, al interior de la Secretaría Distrital de Hacienda, se adelantaron acciones en el marco del Plan Estadístico Distrital, la revisión de las bases de datos de las Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias (PQRS) de 2017, y la aplicación de una encuesta a funcionarios (Ilustración 1).

Ilustración 1. Fuentes e instrumentos para la identificación de temáticas y líneas de investigación



Fuente: Elaboración propia Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales – DEEF - SDH

Finalmente, para la definición de la estructura funcional y administrativa del Observatorio Fiscal del Distrito, se tuvieron en cuenta los lineamientos para la construcción de observatorios Distritales presentados y se realizaron entrevistas a los equipos de otros observatorios distritales para conocer sus experiencias, funcionamiento y estructura administrativa.

3.2 Diseño Conceptual

Como se mencionó anteriormente, el proceso para la elaboración de la propuesta de diseño buscó un abordaje integral que considerara no sólo la misionalidad de la entidad y las disposiciones jurídicas y normativas, sino también las necesidades potenciales de usuarios que podría atender el observatorio. De hecho, para la

identificación de temáticas y líneas de investigación se tuvieron en cuenta diferentes fuentes, de acuerdo con lo señalado en los lineamientos:

> Las temáticas, objetos, sujetos y fenómenos elegidos […] se dan con base en consensos previos respecto a intereses comunes, dentro de un espectro de alternativas temáticas - problemáticas sectoriales […] Considerando que tales circunstancias pueden cambiar y ajustarse según sea el caso, ello sería objeto de alguna forma de registro que dé cuenta de las decisiones implicadas en el proceso para su caracterización. Es importante que esta elección obedezca a un análisis preciso, acorde con las necesidades de las entidades o sectores. (SDP, SDE, SG, 2017. Pág. 5)

En este sentido, durante la etapa de identificación se incluyeron diferentes fuentes, entre ellas:

3.2.1 Observatorios fiscales internacionales y nacionales

A partir de la revisión de otros observatorios se identificaron elementos comunes, para contar con un punto de referencia sobre posibles fenómenos o temáticas que podrían considerarse en el Observatorio Fiscal Distrital (OFD). Para ello se definieron cinco (5) criterios que permitieran comparar y resaltar aquellos elementos que generaban valor agregado. En la ilustración 2 se muestran los criterios de manera general.

Ilustración 2. Criterios de comparación observatorios

Origen	Razones que dieron lugar a su creación y propósito.
Temáticas	Estructura general del observatorio según los temas de estudio.
Líneas de Investigación	Problemas u objetos de profundización, en los que se plantean estudios y/o análisis.
Opciones interactivas	Elementos o herramientas que permiten de manera dinámica acceder a los contenidos.
Otros	Elementos adicionales que brindan información u otros espacios de participación.

Fuente: Elaboración propia Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales – DEEF - SDH

Entre las iniciativas internacionales revisadas se destacan el Observatorio fiscal de Latinoamérica y el Caribe, el Observatorio fiscal federal de Argentina, el Observatorio del gasto fiscal en Chile, y el Observatorio de la Política Fiscal de Quito (Ecuador). Así mismo, a nivel nacional se incluyeron el Observatorio de Política Fiscal de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, y el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana. Si bien los resultados detallados de esta revisión se presentan en el Anexo 1, entre los elementos comunes sobresalen la publicación de información sobre: i) presupuesto de la vigencia y su evolución por niveles de gobierno y sectores, ii) recaudo total y periódico por tipo de impuesto, iii) comportamiento de los ingresos y gastos, y iv) evolución de la deuda pública.

3.2.2 Peticiones, Quejas, Reclamos y Solicitudes PQR's

Para identificar contenidos potenciales del Observatorio, se revisaron los requerimientos de información que recibió la entidad en el año 2017 a través de peticiones, quejas, reclamos y solicitudes consolidadas por la Oficina de Atención al Ciudadano. De un total de 125.769 PQR's se identificaron las solicitudes de información de tipo no personal, asociadas a estadísticas, indicadores, definiciones y conceptos, a partir del asunto registrado en la base de datos. Esta clasificación dio lugar a un total de 102.968 solicitudes, a partir de las cuales se elaboró un listado de temas potenciales, entre los que se destacaron las solicitudes relacionadas con información sobre el recaudo total y periódico por tipo de impuesto, el gasto de la administración central y de los establecimientos públicos, indicadores de deuda pública, conceptos y generalidades de los impuestos distritales, y consulta de aspectos normativos.

3.2.3 Plan Estadístico

En el marco del Plan Estadístico Distrital y con base en las mesas de trabajo desarrolladas con las áreas de la entidad, se realizó la caracterización inicial de la información usada o producida en la entidad. Como resultado de este proceso, en el cual participaron 50 áreas, fueron identificadas 30 áreas como productoras de información estadística y 20 como usuarias. Se identificaron 51 operaciones estadísticas producidas, y una demanda de 107 requerimientos de información. Si bien la información recolectada a través de este proceso está siendo procesada por la Secretaría Distrital de Planeación, quien es la entidad encargada de la formulación e implementación del Plan Estadístico Distrital, estas actividades permitieron identificar potenciales indicadores y estadísticas a incluir en el observatorio.

3.2.4 Grupos de interés y actores estratégicos

Teniendo en cuenta que el Observatorio Fiscal del Distrito (OFD) es una iniciativa institucional que involucra muchas de las áreas de la entidad, se realizó una encuesta a los funcionarios para considerar su experiencia, conocimiento y necesidades en el proceso de diseño. Esto permitió indagar sobre información que podría ser susceptible de visibilizar en el OFD, así como sobre las expectativas en cuanto a la utilidad de la iniciativa.

La encuesta fue dirigida a los 889 funcionarios de la entidad de nivel profesional, asesores y directivos, a través del correo institucional. De esta manera, se indagó sobre el concepto de observatorio, las expectativas de su contenido y posibles propuestas sobre las temáticas (Anexo 2). En total 194 funcionarios dieron respuesta a la encuesta, de las cuales 178 fueron diligenciadas en su totalidad, alcanzando una participación del 22%. Entre los resultados se destaca que el 76.1% de los funcionarios que participaron en la encuesta opina que el observatorio debe abordar estudios e investigaciones sobre temas fiscales específicos (Anexo 3).

De otro lado, con el fin de recoger la percepción y sugerencias de grupos de interés externos, se realizaron entrevistas con actores estratégicos, dado su nivel de interacción con la Secretaría Distrital de Hacienda y su conocimiento y experiencia en temas fiscales del Distrito. Para ello, se plantearon preguntas orientadoras (Anexo 4) que permitieran conocer los diferentes puntos de vista e identificar las expectativas en materia de enfoque, temáticas y/o problemáticas que podrían ser abordados por el observatorio.

En total se realizaron tres (3) entrevistas, de las cuales se destacan aportes como la importancia de diseñar un espacio que permita interactuar con actores

especializados, que contribuyan con la elaboración de documentos técnicos de interés para la Ciudad, así como la relevancia de contar con indicadores claves y novedosos, que evidencien la gestión fiscal del Distrito. Además, se resaltó la necesidad de desarrollar estrategias que garanticen la sostenibilidad del observatorio en el tiempo, incluyendo la institucionalización del observatorio a través de mecanismos como actos administrativos y/o acuerdos que formalicen su creación.

3.3 Diseño Operativo

En línea con lo señalado anteriormente, entre las estrategias para la definición de la estructura funcional y administrativa del observatorio fiscal, se consideraron los lineamientos distritales y el acercamiento a otros observatorios de la Ciudad. De hecho, para definir aspectos asociados a la dinámica y funcionamiento, se buscó aprovechar la experiencia de observatorios activos, con el fin de conocer su experiencia e identificar prácticas exitosas y lecciones aprendidas, que podrían ser adoptadas al interior de la Secretaría Distrital de Hacienda, y así fortalecer aquellos aspectos que garanticen la sostenibilidad del Observatorio Fiscal del Distrito. Para ello, se plantearon preguntas relacionadas con la estructura organizacional, conformación del equipo de trabajo y perfiles, y flujos de información, las cuales se realizaron a los equipos de los Observatorios de Desarrollo Económico, Ambiental de Bogotá, Espacio Público, Técnico Catastral, de Salud, y de Planeación Poblacional Diferencial.

En particular, este ejercicio permitió contar con puntos de referencia en cuanto al proceso formal de creación y funcionamiento del observatorio, su papel al interior de las entidades, el tamaño de los equipos técnicos, la modalidad de vinculación de

los miembros, la disponibilidad de recursos, y los procesos internos para la actualización y mantenimiento, entre otros aspectos.

El resumen con las características se presenta en la Tabla 2, sin embargo, de las reuniones adelantadas se destaca la importancia de la institucionalización o formalización del Observatorio, como un factor que empodera al equipo y facilita la implementación y articulación con el resto de las áreas de la entidad. Así mismo, elementos como la independencia del equipo de trabajo, y su dedicación exclusiva al cumplimiento de los objetivos del observatorio, evita sobrecargas y garantiza su sostenibilidad.

Finalmente, la delimitación de los grupos de interés y la participación de actores externos en los análisis o investigaciones promueve una visión integral de los problemas u objetos de estudio, lo que favorece la gestión de conocimiento y valida y legitima el trabajo realizado.

Tabla 1. Hallazgos en observatorios Distritales

Observatorio	*Observatorio de Desarrollo Económico*	*Observatorio Ambiental de Bogotá*	*Observatorio de Espacio Público*	*Observatorio Técnico Catastral*	*Observatorio de salud*	*Observatorio Poblacional Diferencial*
Mecanismo de creación	En desarrollo de la función administrativa.	Decreto Distrital 681 de 2011	Acuerdo 645 de 2016	Acuerdo 4 de 2012 / Resolución 560 de 2012.	Resolución 2095 del 2015 expedida por la Secretaría Distrital de Salud.	En construcción.
Estructura Organizacional	Depende de la Dirección de Estudios Socioeconómicos	Depende de la Subdirección de Sistemas de Información Ambiental	Depende de la Subdirección de Registro Inmobiliario	Depende directamente de la Dirección General de la entidad	Depende de la Subdirección de Salud Pública	Depende de la Subsecretaria de Planeación Socioeconómica
Planta propia	No. El equipo corresponde a los miembros de la Dirección	Una persona de planta, los demás son contratistas	Contratistas	Si	Contratistas	Si
Conformación del Equipo	14 funcionarios sin dedicación exclusiva, un diagramador	7 funcionarios	17 funcionarios, 4 de dedicación exclusiva	5 funcionarios de planta, más líder	6 funcionarios, contratistas	10 funcionarios
Perfil Equipo	Temáticos y diagramador	Coordinador, profesional de apoyo, comunicador, dos ingenieros de sistemas, persona de apoyo a la gestión de indicadores	Coordinador, temáticos, comunicador y equipo de ingenieros de la entidad	Especialistas en avalúos, sistemas de información geográfica, estadística, economía, y arquitectura	Líder, Epidemióloga, Dos ingenieros, comunicador social, diseñador	Coordinador de Investigaciones, coordinador comunicaciones, 5 Investigadores, estadístico, apoyo asistencial
Producción de información	Producen algunos indicadores, pero su fuente principal es el DANE	Cuentan solo con la información producida por otras entidades	Propusieron algunos indicadores y los mide el observatorio, otros son suministrados por otras entidades del distrito	El observatorio es el único grupo productor de información	Los producen otras áreas de la Secretaría	Toda la información es de fuentes secundarias
Mecanismo entrega de información	Alianzas y acuerdos formales para el intercambio de información	Decreto que regulariza la entrega de información, y solicitud al interior de la Entidad	La información se solicita por oficio a otras entidades o directamente a otras áreas	Al interior de la Entidad la solicitud la realiza la Dirección	Solicitud directa a otras áreas	Toman información de fuentes secundarias
Comité de publicaciones	Si	No	Si	Si	Si	Si

Fuente: Elaboración propia Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales – DEEF - SDH

4. Propuesta diseño Observatorio Fiscal del Distrito

Resultado del proceso descrito en la sección anterior, se presenta la propuesta para el diseño del Observatorio Fiscal del Distrito (OFD), incluyendo la estructura general y aspectos conceptuales, administrativos y de gestión. Para ello, a partir de la

revisión otros observatorios, y teniendo en cuenta los resultados de los instrumentos utilizados para la conceptualización (revisión de PQRS, Plan Estadístico Distrital y grupos de interés y actores estratégicos), se plantea un esquema general en la ilustración 1 que, además, podría considerarse para la estructura de una herramienta tecnológica en el futuro.

Ilustración 1. Estructura general

Fuente: Elaboración propia Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales – DEEF - SDH

4.1 Aspectos conceptuales

4.1.1 Misión, visión, objetivos y alcance

Los lineamientos de la Administración Distrital señalan que:

> […] los observatorios tienen ciertos alcances y ciertas limitaciones asociadas a sus objetivos y enfoques, que los posiciona dentro del espectro temático y problemático y dentro del grado de aproximación a la información observada. Advertir ello, permite saber a los usuarios, acerca de la precisión, los contenidos y sentidos subyacentes de los productos. (SDP, SDE, SG, pág. 6).

Teniendo en cuenta lo anterior, en la ilustración 2 se plantean la misión, visión, alcance y objetivos del observatorio.

Ilustración 2. Misión, Visión, objetivo y alcance propuestos

Misión	• Dar a conocer la información relacionada con la gestión y distribución de recursos, brindando herramientas para su compresión, y contribuyendo con el seguimiento de las finanzas públicas distritales.
Visión	• Para el 2022, el Observatorio será el principal referente para la consulta de información fiscal, a partir de la gestión de conocimiento, por medio de la publicación de resultados, estudios y análisis que permitan al público interesado contar con una visión objetiva y real de la situación fiscal de la Ciudad.
Objetivo General	• Contribuir a la gestión del conocimiento y análisis de la información fiscal del Distrito Capital, a partir de la recopilación de datos de interés y la publicación de análisis oportunos, confiables y de calidad.
Objetivos Especificos	• Identificar la información relevante para el estudio de la situación fiscal distrital. • Difundir los resultados de los principales indicadores fiscales de la Ciudad, así como estudios e investigaciones . • Poner a disposición del público información para el desarrollo de estudios e investigaciones. • Brindar herramientas para el uso e interpretación de la información fiscal.
Alcance	• El observatorio contará con análisis e información generados por Secretaría Distrital de Hacienda u otros actores, que permitan el seguimiento a los principales indicadores, y del abordaje de temas de interés.
Población Objetivo / Usuarios	• Público interesado en conocer la situación fiscal del Distrito, para realizar análisis y/o discusiones con fines académicos o institucionales

Fuente: Elaboración propia Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales – DEEF - SDH

4.1.2 Documentos, publicaciones y estadísticas e indicadores

Los documentos, publicaciones, estadísticas e indicadores que se publicarían en el Observatorio Fiscal del Distrito, estarían agrupados en cinco (5) ejes, a saber: Presupuestal, tributario, gestión financiera, sostenibilidad fiscal y deuda pública. Estos corresponden a las grandes temáticas que se identificaron durante la revisión de las fuentes e instrumentos realizada inicialmente. Adicionalmente, atenderían los lineamientos de la Administración Distrital en lo referente a “optimizar la producción de información y evitar la repetición de actividades al interior del Distrito”. (SDP, SDE, SG. pág. 5). en la medida que están directamente asociados a la misionalidad de la Secretaría Distrital de Hacienda, asegurando la generación de información y evitando la duplicidad de actividades.

A su vez, al interior de cada uno de estos ejes se identificaron posibles temas y/o indicadores que serían objeto de seguimiento o líneas de investigación, los cuales se presentan de manera consolidada en la Ilustración 3. Al respecto, es importante anotar que estos solo son un punto de referencia, dado que la definición de los temas e indicadores se realizará al revisar la propuesta con las áreas involucradas en la producción o generación de la información para los estudios y análisis en cada eje. De hecho, a partir de este proceso las áreas que participarían en el suministro de información de acuerdo con la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Hacienda serían: Dirección Distrital de Presupuesto; Dirección de Impuestos de Bogotá, Tesorería Distrital, Dirección Distrital de Crédito Público, y Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

Ilustración 3. Ejes, temáticas e indicadores

Presupuestal	•Presupuesto, Presupuesto Plurianual y de cuatrienio •Ejecución presupuestal general, por sector y por entidad •Nivel de ejecución financiera y física de los proyectos de inversión •Vigencias futuras •Transferencias
Gestión Financiera	•Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) •Nivel de Ejecución del Flujo de Caja de los Proyectos de Inversión •Ingresos y egresos de caja de la Administración •Total cartera y por tipo •Total facilidades de pago otorgadas y porcentaje •Contingencias y pagos por demandas judiciales al distrito
Tributaria	•Recaudo total y periódico por tipo de impuesto •Seguimiento al cumplimiento de la meta por impuestos •Cambios en la normatividad •Indicadores de evasión
Sostenibilidad fiscal	•Ingresos totales, corrientes y de capital •Déficit o ahorro de la Administración Central, balance total y primario •Capacidad de Pago •Proyección de ingresos y gastos •Pasivos contingentes •Resultados Fiscales de Bogotá por localidad
Deuda pública	•Indicadores de endeudamiento •Evolución del saldo de la deuda pública (millones y %PIB) •Ejecución de recursos cupo de endeudamiento •Cupo de endeudamiento

Fuente: Elaboración propia Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales – DEEF - SDH

4.2 Aspectos administrativos y de gestión

4.2.1 Estructura administrativa

La creación del Observatorio Fiscal del Distrito (OFD) requiere contar con un equipo de trabajo dedicado a las labores necesarias para su funcionamiento. Si bien en algunos observatorios distritales esta condición se ha traducido en la creación de una nueva dependencia en la Entidad, los lineamientos de la Administración Distrital solo hacen referencia a la necesidad de la conformación de un equipo que se encuentre vinculado a la dependencia, entidad o sector. De hecho, los lineamientos plantean la necesidad de:

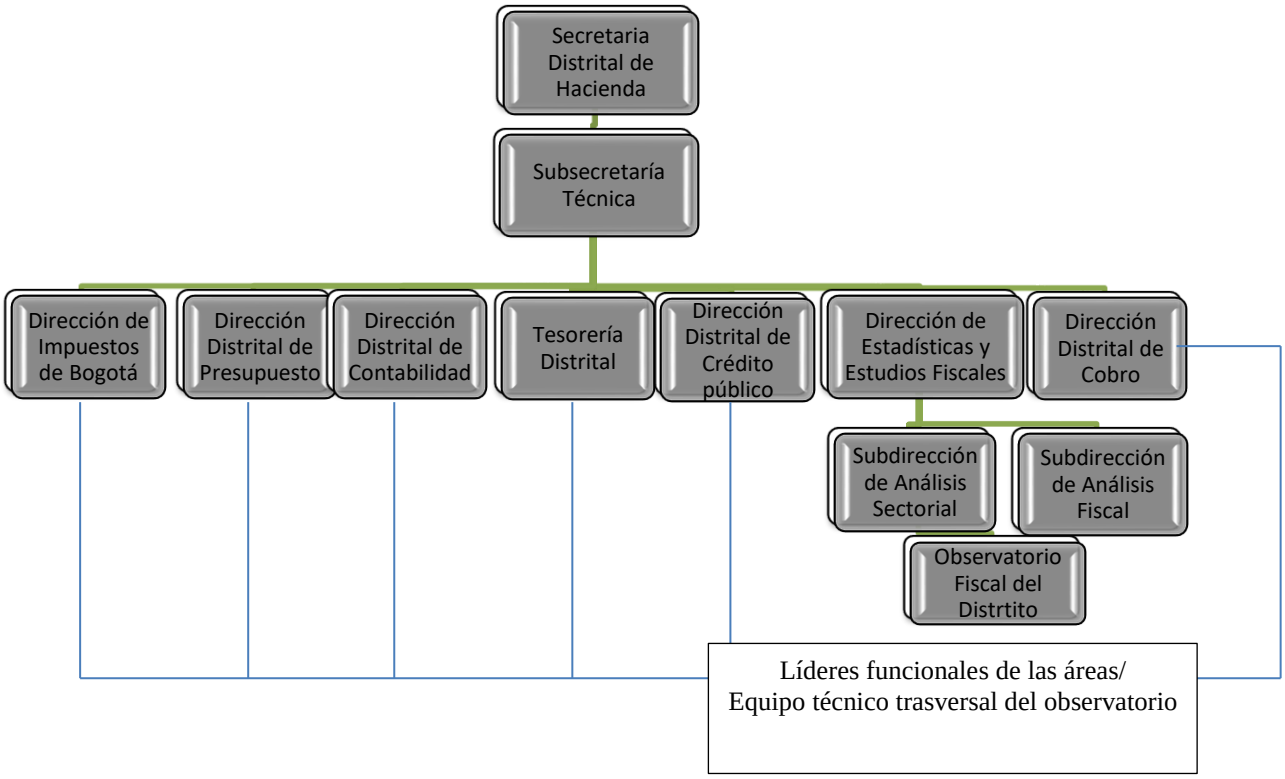
> […] la presencia permanente de actores o agentes especialmente dedicados a gestionar la información, que conformen el equipo técnico y profesional del observatorio. Ella deberá garantizarse mediante vinculación formal a la dependencia, entidad y/o sector, que esté específica y legalmente facultada para ejercer la función. (SDP, SDE, SG, 2017, pág. 5)

Bajo este contexto y teniendo en cuenta la necesidad de conformar un equipo profesional y técnico que permita desarrollar los propósitos institucionales y sectoriales del observatorio, la Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales (DEEF) solicitó a la Dirección de Talento Humano en el mes de septiembre de 2018, un estudio de cargas laborares con el objetivo de identificar posibles necesidades de ajustes en el talento humano de la DEEF para que estés acordes con la implementación y puesta en marcha del observatorio fiscal del Distrito

Adicionalmente, con el objetivo de desarrollar los lineamientos para la conceptualización, el diseño del observatorio y el lanzamiento del mismo en el año 2019, se definió la propuesta de composición del equipo del observatorio, el cual estaría bajo la coordinación de la Subdirección de Análisis Sectorial de la Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales y lo conformarían profesionales tanto de la

subdirección fiscal, como de la sectorial y el despacho de la DEEF, que podrá reconfigurarse a partir del análisis de cargas de la Subdirección del Talento Humano(Ilustración 4). Además, se considera conformar un equipo con líderes funcionales de las diferentes áreas de la SHD, que posteriormente también podrían formar parte del equipo técnico trasversal del observatorio.

Ilustración 4. Organigrama inicial para el OFD

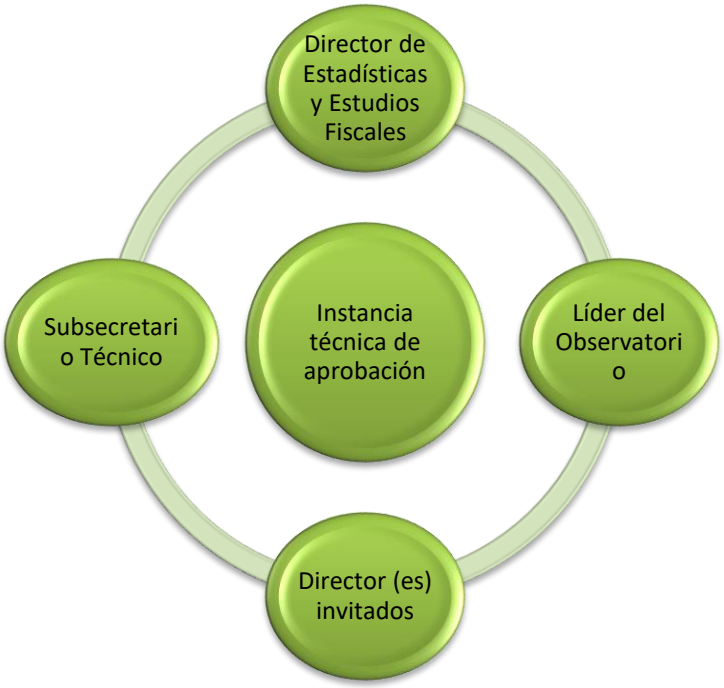


Fuente: Elaboración propia Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales – DEEF - SDH

4.2.1.1 Instancia técnica de aprobación

Siguiendo las buenas prácticas de otros observatorios distritales, así como las recomendaciones recibidas durante el proceso de recolección de información, se propone la conformación de una instancia técnica de aprobación, con el fin de contar con un espacio para la articulación, coordinación y definición de lineamientos en cuanto a los contenidos y operatividad del Observatorio Fiscal del Distrito. Esta instancia estaría compuesta por el Subsecretario Técnico, el Director de Estadísticas y Estudios Fiscales, y el líder del OFD. No obstante, queda a consideración si los directores de otras áreas involucradas deben ser miembros permanentes, o serían invitados, según el tema a tratar. En la ilustración 5 se puede apreciar un esquema general.

Ilustración 5. Comité del observatorio propuesto



Fuente: Elaboración propia Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales – DEEF - SDH

Funciones generales de la instancia técnica de aprobación

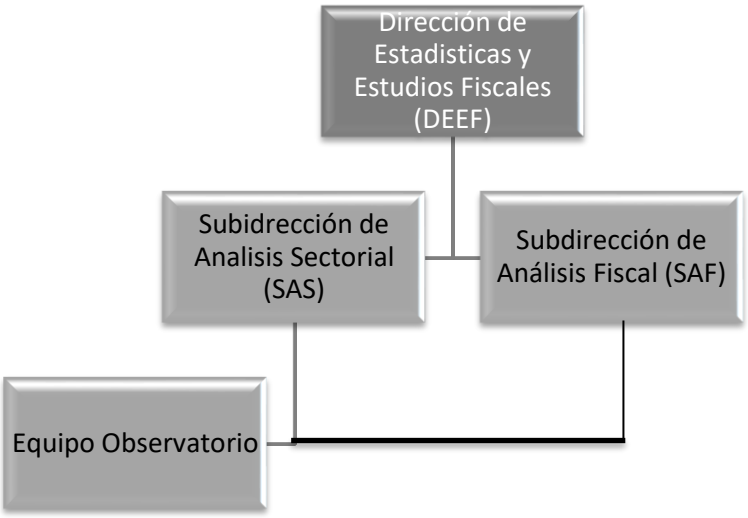
- Definir los criterios para el desarrollo de las investigaciones, estudios, y análisis a desarrollar por el equipo del observatorio, según las necesidades o la planeación estratégica de la entidad.
- Establecer las estrategias, herramientas o instrumentos que permitan la articulación del Observatorio al interior de la entidad, de tal manera que se asegure la participación, provisión de información y apoyo al equipo de trabajo por parte de las diferentes áreas.
- Determinar las condiciones y criterios para la realización de convocatorias externas, orientadas a promover la participación de actores de interés en la elaboración de investigaciones, análisis y estudios, que contribuyan a la generación de conocimiento y a discusiones de alto nivel sobre las finanzas públicas distritales.
- Aprobar el plan de acción anual del observatorio, así como aquellas actividades que durante la vigencia deban ser modificadas o reprogramadas.
- Determinar niveles de responsabilidad y de toma de decisiones: cada uno de los actores involucrados debe contar con funciones y compromisos concretos.

4.2.1.2 Equipo técnico núcleo y preliminar

El equipo núcleo del Observatorio estaría conformado por expertos temáticos.. Adicionalmente, es indispensable que el equipo cuente con un líder que actúe como interlocutor con las diferentes instancias, entidades o grupos de interés involucrados en la iniciativa, de tal manera que esté a cargo de la coordinación, articulación y definición de lineamientos del grupo de trabajo. En este contexto, el observatorio estará bajo la Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales y el líder funcional directo del observatorio el Subdirector de Análisis Sectorial.

Teniendo en cuenta lo anterior, el equipo nuevo propuesto estaría conformado por un (1) líder y al menos, cuatro (4) investigadores, 3 de la subdirección sectorial y uno de la fiscal. A continuación, se presentan algunas de las funciones propuestas que adelantarían los miembros del equipo, como un punto de referencia para la definición de la estructura:

Ilustración 6. Conformación Equipo del Observatorio Fiscal del Distrito (OFD)



Fuente: Elaboración propia Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales – DEEF - SDH

Funciones Líder/Subdirector Sectorial

- Participar en la formulación y ejecución del Plan Estratégico de la Secretaría Distrital de Hacienda, y elaborar el plan de acción con las actividades que llevará a cabo el observatorio fiscal para el siguiente año.
- Convocar al comité del Observatorio para la revisión, selección y aprobación de convocatorias de investigación y publicaciones.

- Coordinar las investigaciones de corto, mediano y largo plazo, coordinar las acciones requeridas con otros actores para su elaboración y desarrollo, y gestionar al interior de la entidad la provisión de información para el Observatorio.
- Realizar las revisiones de los contenidos a publicar en el observatorio, así como de los diferentes procesos que adelante el equipo de trabajo, de tal manera que cumplan con los lineamientos del Comité, en materia de operatividad y publicación.
- Proponer a la instancia técnica de aprobación los mecanismos para la presentación de propuestas de estudios e investigaciones y diseñar instrumentos para la publicación de los resultados.
- Preparar y presentar los informes con los resultados obtenidos por el observatorio durante el año.

Funciones de servidores públicos

- Identificar problemáticas, proponer temas de investigación y generar los insumos necesarios para su desarrollo, en el marco de los lineamientos definidos por el Comité.
- Diseñar e implementar estrategias que promuevan la participación de expertos, así como de otras entidades para el desarrollo de investigaciones, estudios o análisis, de acuerdo con los lineamientos definidos por el Comité.
- Producir y recopilar datos para la construcción de indicadores o elaboración de documentos, análisis o estudios que aporten a la generación de conocimiento sobre las finanzas públicas distritales.
- Elaborar boletines periódicos con los resultados y análisis de los principales indicadores fiscales, y mantener actualizada la información que se encuentra publicada.

- Diseñar instrumentos o herramientas que faciliten la comprensión de la información que es publicada, y que permita el entendimiento de las finanzas públicas distritales.
- Participar en la elección y documentación de metodologías, fuentes de información, técnicas e instrumentos, para la generación de conocimiento por parte del Observatorio.

4.2.2 Gestión de la información y publicaciones

La definición del proceso de gestión de información y de elaboración y publicación de estudios o investigaciones, se enmarcó en el objetivo y el alcance planteado, haciendo especial énfasis en que el Observatorio Fiscal del Distrito no está concebido como un sistema de información, sino como una herramienta que contribuya a la gestión del conocimiento y análisis de la información fiscal del Distrito Capital, a partir de la recopilación de datos de interés y la publicación de análisis oportunos, confiables y de calidad.

En particular, el observatorio se enfocará en el suministro de información que permita el seguimiento a los principales indicadores fiscales, y el estudio de temas relacionados que sean de interés para un público interesado, que pueda contribuir en los análisis y/o discusiones fiscales con fines académicos y de política pública.

En este contexto, entre los factores que se identificaron como determinantes para el funcionamiento del Observatorio, está la gestión de la información que se utilizará para el cumplimiento de los objetivos. Por lo anterior, la definición de aspectos como las fuentes, flujos y responsables de la información son fundamentales para su

puesta en marcha y funcionamiento. De hecho, los lineamientos de la Administración señalan que, para la producción de información, es necesario:

> […] reconocer, promover, fortalecer, formalizar y en definitiva institucionalizar los procesos realizados […] Estos comprenden de algún modo una serie de actividades […]; que están asociadas al estudio e investigación de los fenómenos observados de manera periódica, por lo que tienen un carácter cíclico y pueden conformar procedimientos […] (SDP, SDE, SG. Pág. 5).

Adicionalmente, en la producción de información los Lineamientos hacen referencia a (i) identificación de fuentes de información, (ii) aplicación de técnicas e instrumentos de captura, y (iii) generación, construcción, acopio y captura de la información. Para ello, se hace necesario no sólo la construcción de un inventario de información, sino también la elaboración de protocolos o procedimientos que den cuenta de las metodologías, y que establezcan los flujos e intercambios durante el proceso. Lo anterior, sin olvidar que la actividad de generación, construcción, acopio y captura de la información

> […] es una de las más importantes dentro del proceso de producción de la información realizado en un observatorio, porque […] se trata del insumo principal, con base en el cual se efectúa el procesamiento y se obtienen los resultados. El desarrollo de esta actividad depende de dos aspectos: por una parte, de recursos humanos, tecnológicos, etc. suficientes y permanentes; y por otra de los enfoques dados y sus grados de aproximación a fenómeno observado, según los cuales cada observatorio desarrolla su trazabilidad, respecto a sus fuentes internas y externas. (SDP, SDE, SG. Pág. 7).

Teniendo en cuenta lo anterior, en la siguiente sección se plantea una propuesta para avanzar en el proceso de gestión de información para el Observatorio, los cuales serán debidamente documentados dentro del sistema de gestión de calidad

a. Fuentes de información

El proceso para la construcción de un inventario e identificación de las fuentes de información se basó en el trabajo adelantado al interior de la Secretaría Distrital de Hacienda para el Plan Estadístico Distrital, cuyo principal objetivo es identificar la

producción estadística estratégica y los requerimientos de información estadística necesarios para tomar decisiones y facilitar el seguimiento y la evaluación de las políticas, planes y programas orientados al desarrollo del país (SDP, 2017).

De esta manera, además de los insumos obtenidos en el proceso de identificación de oferta y demanda de información del Plan Estadístico, se obtuvo información de la revisión de otros canales como la página web de la entidad, y la encuesta interna de expectativas del observatorio. Con base en estos resultados, se definió que la fuente principal de información del Observatorio Fiscal del Distrito serán las áreas de la entidad, en la medida que son las únicas productoras de la información relacionada con los ejes (presupuestal, tributario, gestión financiera, sostenibilidad fiscal y deuda pública) del Observatorio a nivel distrital. Adicionalmente, se contará con la participación de la Lotería de Bogotá y del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (FONCEP) como proveedores de información del sector hacienda relevante para el observatorio.

Esta condición facilitará el funcionamiento del Observatorio, en cuanto a su operatividad, porque no dependería de otras entidades para su funcionamiento y mantenimiento, pero además evidencia la importancia de la iniciativa para la Administración. Por lo tanto, habiendo identificado la organización del equipo del observatorio y las fuentes de información, se plantea la estructura funcional del observatorio como se muestra en la Ilustración 7 a continuación:

Ilustración 7. Estructura Funcional del Observatorio

b. Captura y recolección de la información

Como se mencionó, en la medida que la información requerida para el Observatorio es producida al interior de la entidad, para su captura y recolección se prevé la definición de acuerdos con las áreas productoras, que establezcan el instrumento de recolección y acopio, la periodicidad de envío, las características de la información, los roles y responsables tanto de la generación del dato, como de las etapas posteriores hasta su publicación, entre otros.

Cabe anotar que este esquema permitirá identificar los flujos de información de manera clara, pero además garantizará que las áreas productoras definan las condiciones para el uso y manejo de la información suministrada, como directos responsables de la misma. En este caso, el Observatorio actuaría como un instrumento de divulgación y difusión de la información, y solo sería responsable por su uso en el caso de estudios o análisis realizados. En cualquier caso, el

Observatorio no duplicaría información que se encuentre publicada a través de otros canales de la Secretaría.

Finalmente, en cuanto a los instrumentos de captura, se podrá contar con la participación del área de tecnología, cuando la información esté dispuesta en sistemas o bases de datos que puedan ser consultadas directamente por el Observatorio, para asegurar el acceso y definir los requerimientos de este. Entre las acciones puntuales podrían destacarse:

- Definir con las áreas productoras la construcción de indicadores y la publicación de estadísticas de interés que cumplan con los criterios del Observatorio.
- Establecer acuerdos para la entrega periódica y oportuna de la información, cuando esta no esté disponible a través de otros instrumentos.
- Contar con acceso a los sistemas de información de la entidad, por ejemplo, al CORE/ERP

c. Análisis y difusión de información

Teniendo en cuenta el enfoque y alcance del Observatorio Fiscal del Distrito, el análisis y difusión de información con valor agregado se convierte en el pilar fundamental para el cumplimiento de su objetivo como generador de conocimiento al interior de la Administración. De allí que la interpretación de los resultados de los indicadores y estadísticas, así como la publicación de análisis o estudios estará a cargo del equipo de profesionales del observatorio, quienes de manera individual o como parte de grupos de trabajo, realizarán un breve análisis de los resultados. En efecto, uno de los propósitos principales del Observatorio es la presentación de información en contexto de tal manera que facilite su análisis y comprensión, y promuevan un debate y discusión “informado” de los temas fiscales.

d. Estrategias de gestión para publicaciones

En el caso de investigaciones es importante plantear estrategias que permitan la vinculación de diferentes actores en su desarrollo, de tal forma que se incorporen diversos enfoques y perspectivas, asegurando una visión integral de las problemáticas. Adicionalmente, esto permitiría articular esfuerzos y fortalecer y legitimar los resultados de las investigaciones y estudios.

Si bien es necesario diseñar un esquema de incentivos para lograr la participación esperada, en principio estos se orientarían a la publicación de los documentos y a su presentación en diferentes escenarios de la Administración Distrital, mientras se fortalecen los espacios de interlocución del Observatorio en otros niveles. Entre las estrategias que se proponen para la vinculación se destacan:

- Convocatorias externas: Cada año se realizarían convocatorias para el desarrollo de estudios o investigaciones en los temas que defina el Comité del Observatorio, como línea de profundización para la vigencia. De esta manera, se promovería la participación de expertos reconocidos, grupos de investigación, estudiantes universitarios, funcionarios de la Secretaría o de otras entidades. Los interesados conformarían un equipo de trabajo con uno de los miembros del Observatorio y, si es el caso, con funcionarios de la entidad designados.

- Convocatorias internas. Teniendo en cuenta la importancia de la participación de las áreas de la Secretaria Distrital de Hacienda; se realizarán convocatorias internas para los estudios o investigaciones.

- Producción interna. En el plan de acción propuesto por el equipo del observatorio fiscal para cada año, deben incluirse aquellos estudios o análisis que se prevé realizar en la siguiente vigencia; para esto deben fijarse metas y productos que permitan cumplir con las actividades planteadas.

e. Generación de herramientas tecnológicas para acceso y difusión

Aunque la Secretaría Distrital de Hacienda cuenta con diferentes canales de difusión y comunicación, se propone considerar el desarrollo de una herramienta que, además de permitir la difusión y divulgación de la información, análisis, estudios o investigaciones, permita la creación de una identidad propia para el Observatorio.

Esta herramienta sería el resultado del proceso de maduración de la iniciativa, que debe evolucionar de manera constante para adecuarse a los cambios, tanto al interior de la entidad como aquellos de fuentes externas.

II. REFERENCIAS

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 548 de 2016. Por medio del cual se fusionan y reorganizan los Observatorios Distritales con fundamento en las facultades extraordinarias otorgadas al Alcalde Mayor de Bogotá por el artículo 118 del Acuerdo 645 de 2016, y se dictan otras disposiciones. Bogotá, 2016

BANREPCULTURAL (Red Cultural del Banco de la República de Colombia). (2018, 10 de mayo). Política Fiscal. Recuperado de http://enciclopedia.banrepcultural.org.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2018). Marco de Indicadores Mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Comisión Intersectorial de Estudios Económicos, Información y Estadísticas del D.C. (CIEEIE). (2012). *Lineamientos generales para el diseño e implementación de observatorios en el distrito capital*, Bogotá.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3920; Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2018). Política Nacional de Explotación de Datos (Big Data), Bogotá.

Congreso de la República. Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Bogotá, 2014.

SALAS, Francisco: RODRIGUEZ, Ana Carolina Rodríguez; CUSBA, Enrique. (2011). *Evolución del Gobierno en línea en Colombia*. Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicación. Bogotá.

Secretaría Distrital De Planeación (SDP); Secretaría De Desarrollo Económico (SDE), Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá (SG). (2017). *Lineamientos para el reordenamiento y conformación de una red de observatorios en Bogotá DC*, Bogotá.

Secretaría Distrital de Planeación (2017). *Plan Estadístico Distrital*. Dirección de Información, Cartografía y Estadística - Subsecretaría de Información y Estudios Estratégicos, Bogotá.

Transparencia por Colombia. (2018, 6 de junio). ¿Qué es el ITEP? *Índice de Transparencia de las Entidades Públicas -ITEP*. Recuperado de http://indicedetransparencia.org.co