



**INFORME DE INVERSIÓN DIRECTA  
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL Y GIROS**

**BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL**  
Agosto 31 de 2012



## **Informe de Inversión Directa Ejecución presupuestal y giros Agosto 31 de 2012**

### **INTRODUCCIÓN**

La Veeduría Distrital, en cumplimiento de las funciones establecidas en el Decreto Ley 1421 de 1993 y en el Acuerdo 24 del mismo año, realiza periódicamente el seguimiento y la evaluación a la ejecución presupuestal en las entidades distritales.

En el presente informe se analiza la inversión directa<sup>1</sup>, a partir de establecer el porcentaje de ejecución y giros realizados, en cada uno de los niveles de la Administración Distrital, con corte a agosto 31 de 2012, con el propósito de evaluar la eficacia y oportunidad en la ejecución de los recursos asignados para proveer los bienes y servicios esenciales que demanda la ciudadanía.

Adicionalmente, el nivel de ejecución actual se compara con el resultado obtenido en el primer año de los anteriores periodos de gobierno, a fin de determinar las particularidades del proceso presupuestal en el inicio del mismo.

El resultado del análisis permite a la Veeduría Distrital formular un llamado de atención a las entidades para que procedan, a la mayor brevedad posible, a elaborar un plan de contingencia, con el fin de realizar las contrataciones requeridas para la garantizar la oportuna y debida ejecución de los distintos rubros presupuestales y, en particular, de los proyectos del Plan de Desarrollo Distrital Bogotá Humana, en el último trimestre del año.

---

<sup>1</sup> Inversión directa: son los recursos asignados para la ejecución de los proyectos del Plan de Desarrollo en la vigencia fiscal.



INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL  
DE LAS ENTIDADES DEL DISTRITO – INVERSIÓN DIRECTA  
A AGOSTO DE 2012

## 1. EJECUCIÓN Y GIROS (corte a agosto 31)

### 1.1. Administración Distrital:

La ejecución de compromisos y giros a la fecha de corte del análisis mantiene una tendencia similar en los tres (3) últimos periodos de gobierno, registrando una diferencia que no supera dos puntos porcentuales entre periodos (Cuadro No.1).

Este comportamiento indica, en primer lugar, la existencia de restricciones estructurales que afectan la ejecución presupuestal, asociadas a la obligación de formular el Plan de Desarrollo y realizar la armonización presupuestal. En segundo lugar, la baja capacidad institucional para responder simultáneamente por la ejecución de la fase final del anterior Plan de Desarrollo e iniciar la ejecución del correspondiente al nuevo periodo. En tercer lugar, el escaso nivel de aprendizaje institucional en estas materias, toda vez que el bajo porcentaje se repite en todos los primeros años de gobierno.

**Cuadro No.1**  
**Ejecución del primer año de gobierno: Compromisos y giros**  
**(Agosto 31)**

Grupo de Entidades ó Entidades	2004		2008		2012	
	Compromisos	Giros	Compromisos	Giros	Compromisos	Giros
Administración Central	59%	43%	64%	44%	60%	42%
Establecimientos Públicos	57%	24%	43%	22%	42%	24%
Empresas Industriales y Comerciales del Estado	51%	11%	63%	16%	49%	7%
Universidad Distrital Francisco José de Caldas	0%	0%	3%	1%	4%	2%
Contraloría de Bogotá	2%	2%	8%	3%	0%	0%
<b>Total General</b>	<b>57%</b>	<b>30%</b>	<b>55%</b>	<b>28%</b>	<b>50%</b>	<b>28%</b>
Fondos de Desarrollo Local	22%	10%	25%	9%	27%	10%

Fuente:www.shd.gov.co

Sin embargo, es preciso señalar que los montos de inversión han crecido significativamente de un gobierno a otro –110% entre 2004 y 2008, y 24% entre 2008 y 2012-, entre otras, una razón que podría explicar las dificultades del aparato distrital para lograr ejecuciones más ajustadas a lo debido. Al respecto, el débil resultado de la ejecución se explicaría por un crecimiento excesivo del ingreso sin mejoras significativas en la capacidad de ejecución del aparato público.

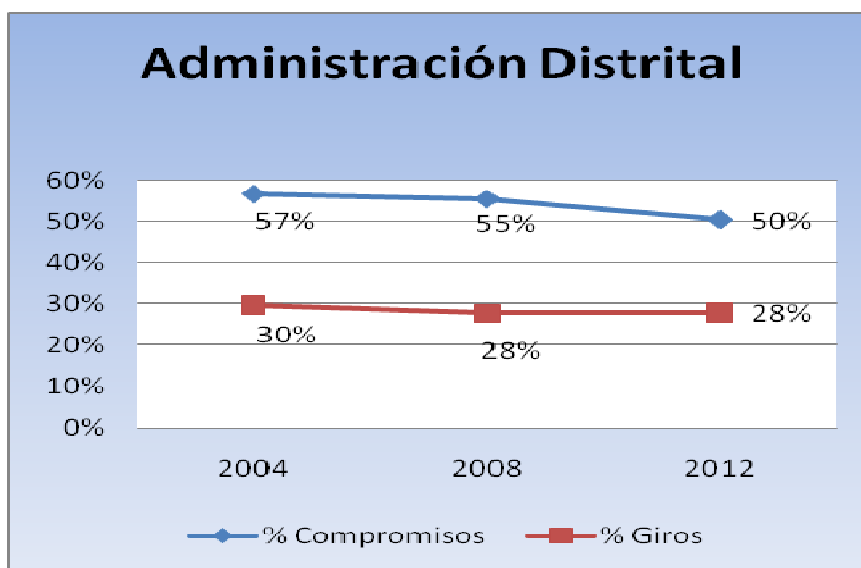


INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL  
DE LAS ENTIDADES DEL DISTRITO – INVERSIÓN DIRECTA  
A AGOSTO DE 2012

Como consecuencia de tales limitaciones, en el último cuatrimestre del presente año las entidades deben ejecutar el 50% de sus recursos de inversión y los Fondos de Desarrollo Local el 73% de los recursos asignados, lo que exige un enorme esfuerzo para adelantar los procesos contractuales de manera efectiva y evitar la constitución de un monto elevado de reservas presupuestales (mecanismo extraordinario de ejecución presupuestal).

También es de prever una enorme presión sobre la Tesorería Distrital, que reporta un recaudo del 59% pero apenas ha girado el 28%, restando por girar dos tercios más en el último tercio del año (Gráfico No. 1).

**Gráfico No.1**  
Ejecución del primer año de gobierno  
(Agosto 31)

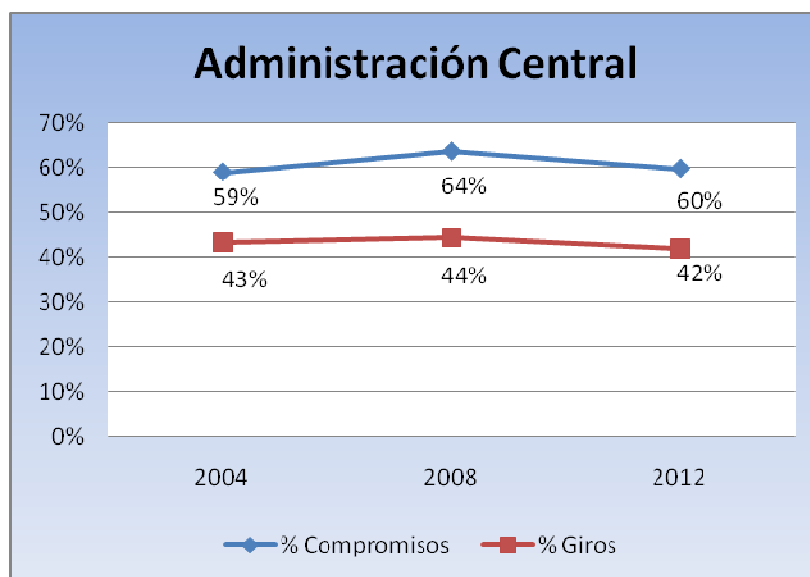


Fuente: [www.shd.gov.co](http://www.shd.gov.co)

### 1.2. Administración Central:

Al analizar los compromisos adquiridos por la Administración Central a agosto 31 del primer año de gobierno se encuentra que, el nivel más alto se registró en 2008 (64%), cuando se presentó un crecimiento en los compromisos respecto de 2004 (59%), aunque el mismo se redujo en 2012 (60%) a niveles cercanos a los de 2004 (Gráfico No. 2). En cuanto a los giros, que presentaron un leve repunte en 2008 frente a los realizados para igual fecha de 2004 (44 y 43%, respectivamente), tienen en la actualidad el menor nivel de los periodos analizados (42%).

**Gráfico No.2**  
**Administración Central: ejecución y giros**  
**(Agosto 31)**



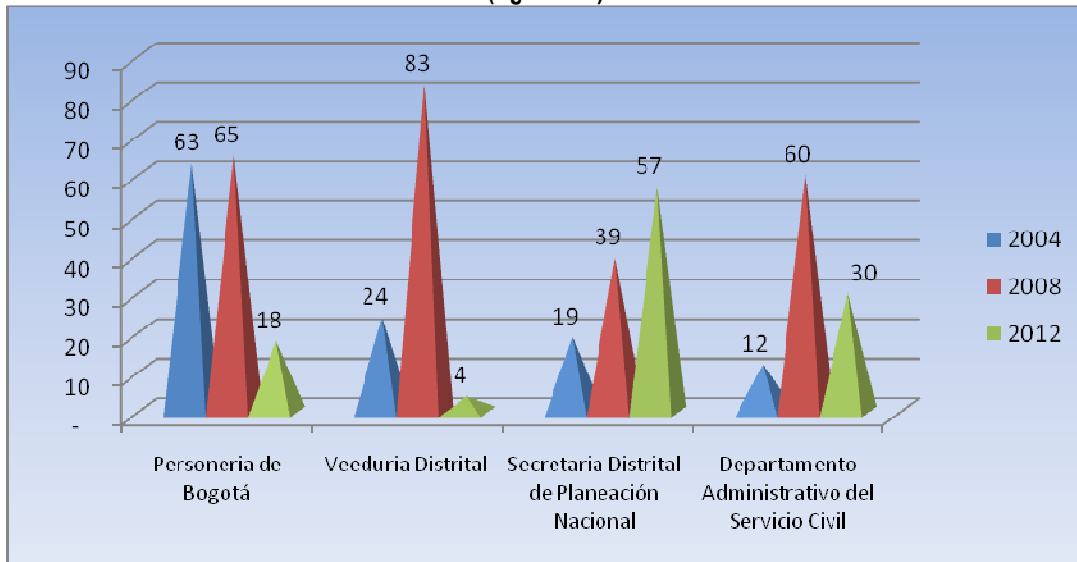
Fuente: [www.shd.gov.co](http://www.shd.gov.co)

Al comparar la ejecución de compromisos de entidades como Personería de Bogotá, Veeduría Distrital, Secretaría Distrital de Planeación (antes Departamento Administrativo de Planeación) y Departamento Administrativo del Servicio Civil, se observan diferencias sustanciales en el periodo de análisis, que reflejan las particularidades de cada entidad y la variabilidad de su comportamiento en cada gobierno, sin que sean claras las razones de tales diferencias (Gráfico No. 3).

Mientras que la ejecución de compromisos de Veeduria Distrital y el Departamento Administrativo del Servicio Civil registra fluctuaciones a la fecha de corte, en el caso de Personeria dicha ejecución presenta una severa caída en 2012 y en el de Secretaria de Planeación un crecimiento progresivo y significativo entre 2004 y 2012.

El incremento en el nivel de ejecución presupuestal de la Secretaria de Planeación en los últimos periodos de gobierno expresa un aprendizaje importante en el manejo de los ciclos de planeación y presupuestal, que puede atribuirse, de un lado, al cambio en el carácter de la entidad –de Departamento Administrativo a Secretaria- y, de otro, a la experiencia acumulada después de formular los planes de desarrollo de cerca de una decena de gobiernos y conocer los requerimientos de esta fase particular de dichos periodos. Sin embargo, sorprende la escasa proyección de este resultado en otras entidades y en el conjunto de la Administración Distrital.

**Gráfico No.3**  
**Administración Central: compromisos y giros**  
**(Agosto 31)**

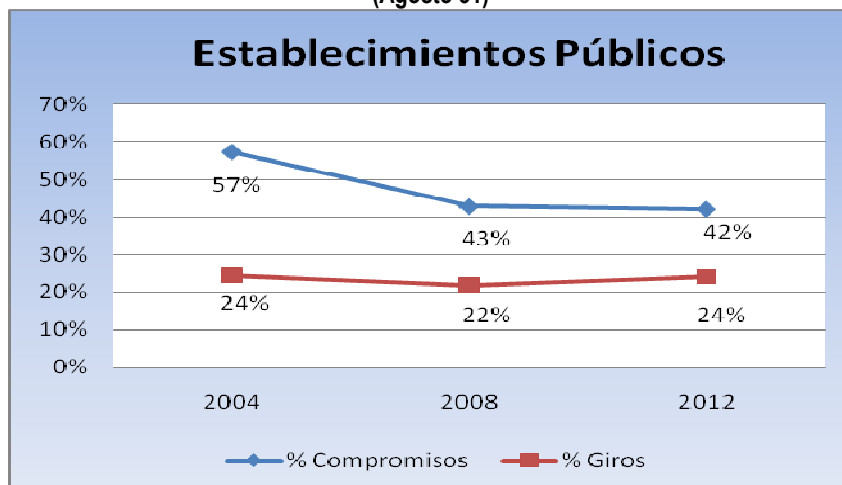


Fuente: www.shd.gov.co

### 1.3. Establecimientos Públicos:

Los Establecimientos Públicos registraron en 2004 un nivel de compromisos de 57%, pero en 2008 y 2012 esta ejecución fue significativamente menor (Gráfico No. 4).

**Gráfico No.4**  
**Establecimientos públicos: compromisos y giros**  
**(Agosto 31)**



Fuente: www.shd.gov.co



INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL  
DE LAS ENTIDADES DEL DISTRITO – INVERSIÓN DIRECTA  
A AGOSTO DE 2012

El elevado porcentaje de ejecución de 2004 se explica por la ejecución de algunos proyectos de entidades como IDIPRON, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Favidí, Caja de Vivienda Popular, Fondo Financiero de Salud y Fondo Rotatorio de Ventas Populares, que en su mayoría desaparecieron en la reestructuración.

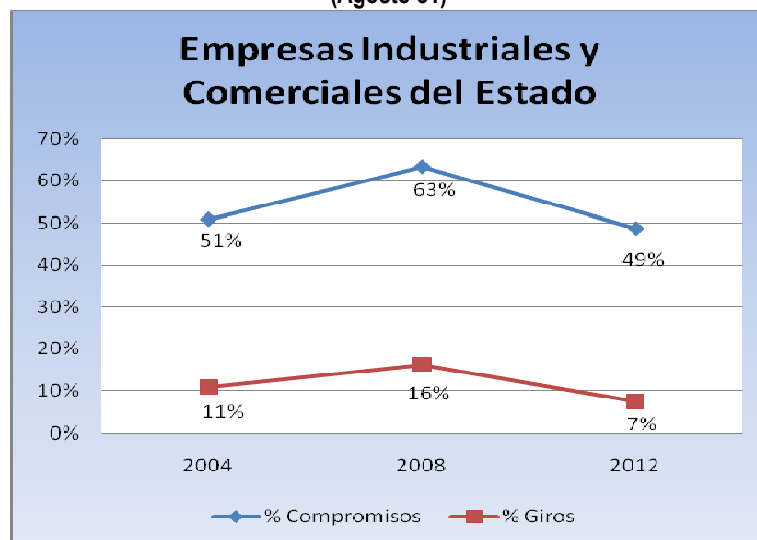
Sin embargo, la ejecución de los giros es similar en todos los años mencionados, aunque en 2008 y 2012 se reduce la brecha entre el nivel de compromisos y los giros, por la caída en las ejecuciones de compromisos y no por mejora en el nivel de los giros.

#### 1.4. **Empresas Industriales y Comerciales del Estado:**

Para el caso de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, la ejecución tiene su mejor nivel en 2008 (63%), como resultado de la realización de proyectos del anterior Plan de Desarrollo -Bogotá Sin Indiferencia-, en el primer semestre de la vigencia 2008 (Gráfico No. 5).

En este grupo de entidades es muy marcada la diferencia entre el porcentaje de ejecución y los giros, lo que puede atribuirse al tipo de contrataciones que realizan Transmilenio y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, y que tienen por objeto la construcción de obras que implican tiempos de ejecución mayores a la vigencia presupuestal que, en consecuencia, generan un desfase entre el compromiso y los giros.

**Gráfico No.5**  
**Empresas Industriales y Comerciales del Estado**  
**(Agosto 31)**



Fuente: [www.shd.gov.co](http://www.shd.gov.co)



INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL  
DE LAS ENTIDADES DEL DISTRITO – INVERSIÓN DIRECTA  
A AGOSTO DE 2012

Debe anotarse que en 2012 estas empresas registran los menores porcentajes de ejecución de compromisos y giros, sin que sea conocida la causa de tal retroceso en la ejecución de la inversión directa.

### 1.5. *Universidad Distrital Francisco José de Caldas:*

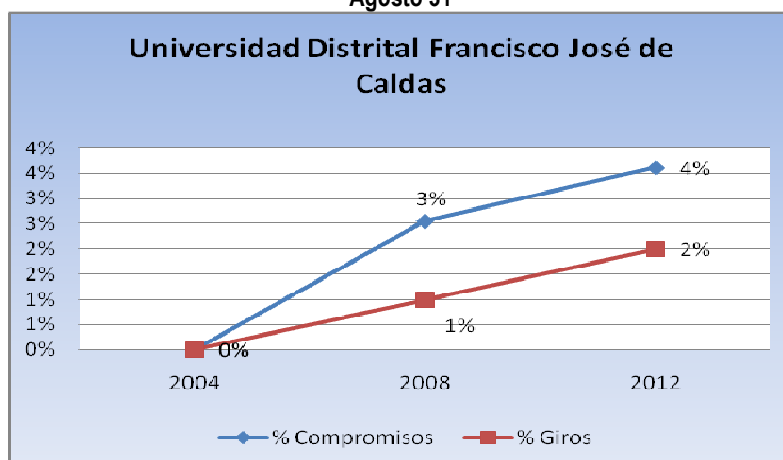
Los niveles de ejecución de la inversión directa de la Universidad Distrital para la fecha de corte y en todos los años analizados, son mínimos (Gráfico No. 6). En consecuencia, se presenta un aplazamiento reiterado de proyectos de inversión de impacto para la comunidad universitaria, en razón a que los recursos que afora apenas cubren los gastos de funcionamiento, situación que ha sido constante en la última década.

Entre los proyectos de inversión, se destacan los siguientes:

- *Construcción de la Nueva Ciudadela Porvenir Bosa*
- *Mejoramiento y ampliación de la infraestructura física de la Universidad*
- *Promoción de la investigación y el desarrollo científico*
- *Tecnología de la información y la comunicación al servicio del ciudadano*
- *Desarrollo y fortalecimiento de doctorados y maestrías*
- *Dotación de laboratorios*
- *Dotación actualización de la biblioteca*

Si bien en 2012 se presenta una ligera mejoría en los niveles de ejecución de compromisos y giros, ambos siguen siendo claramente insuficientes.

**Gráfico No.6**  
**Universidad Distrital Francisco José de Caldas**  
**Agosto 31**



Fuente: [www.shd.gov.co](http://www.shd.gov.co)

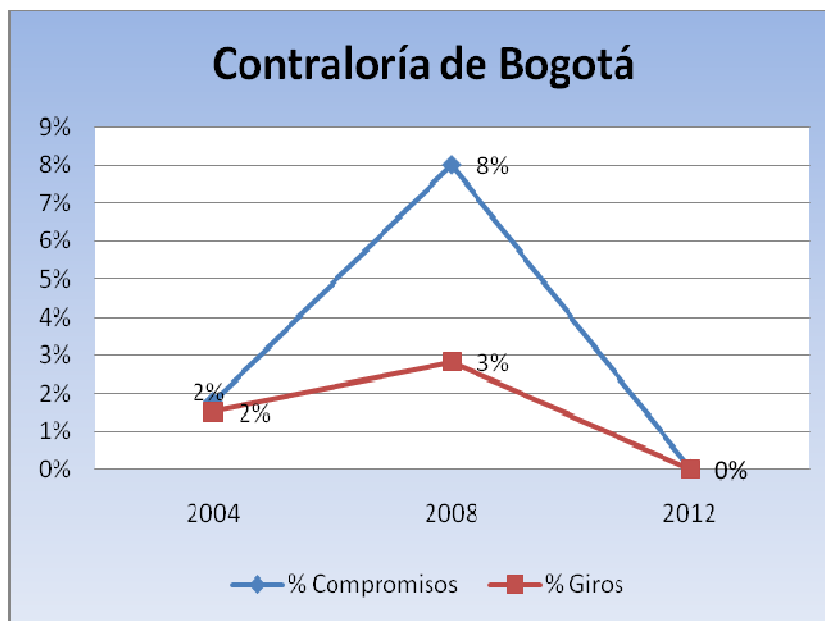


### 1.6. Contraloría Distrital de Bogotá:

El nivel de ejecución de la inversión directa de la Contraloría Distrital muy bajo (Gráfico No. 7), pero registró un repunte significativo en 2008 con respecto a 2004, que se puede explicar, fundamentalmente, por la ejecución de proyectos del Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia, entre otros:

- *Renovación e implementación de la plataforma tecnológica para el soporte de la participación ciudadana y el control fiscal en la Contraloría de Bogotá*
- *Promoción de la cultura de la participación y el control social.*

**Gráfico No.7**  
Contraloría Distrital de Bogotá  
Agosto 31



Fuente: [www.shd.gov.co](http://www.shd.gov.co)

Es necesario destacar que en 2012, no se registra ejecución de compromisos ni giros, lo que representa un comportamiento atípico, aunque en los inicios de los anteriores periodos de gobierno los niveles de ejecución hayan sido muy bajos.



### 1.7. Fondos de Desarrollo Local

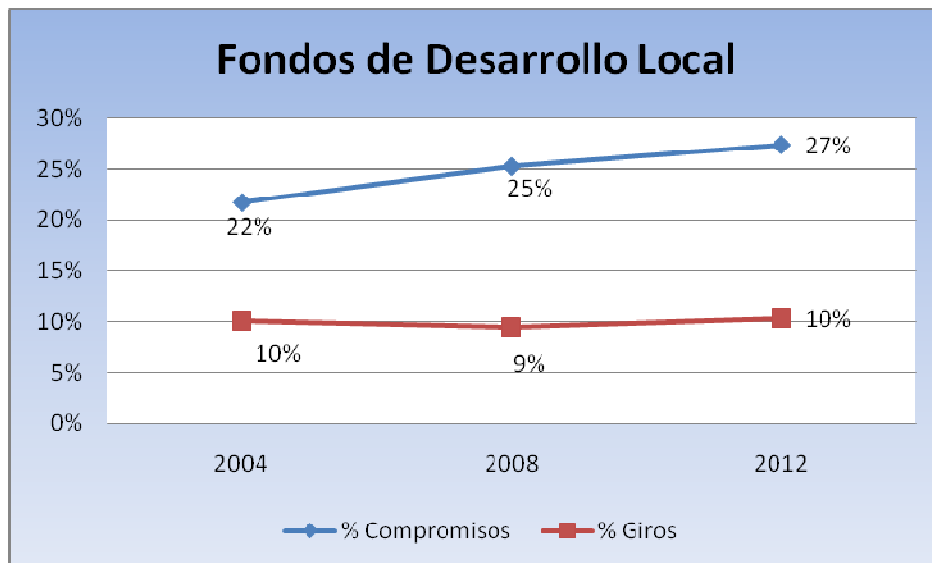
Los Fondos de Desarrollo Local tendrán que comprometer el 73% de los recursos en el último cuatrimestre del año, corriendo los riesgos de acumular la mayor parte de la contratación para el último trimestre del año y de constituir un monto elevado de reservas presupuestales (Gráfico No. 8).

En relación con los giros, los Fondos de Desarrollo Local registran una situación más precaria aún, considerando que ascienden al 10% cuando tan solo falta una tercera parte del año.

En estos términos, no se entregaran con oportunidad los bienes y servicios a la comunidad, su costo se encarecerá en relación con los recursos inicialmente programados y se eleva el costo de oportunidad de los recursos asignados, por la falta de utilización en los tiempos previstos.

Esta práctica denota falta de planeación presupuestal, dificultades para el diseño y contratación de proyectos y problemas en la programación de tesorería que derivan, en conjunto, en la dificultad para ejecutar y pagar los proyectos con oportunidad y exactitud, sin que se evidencie en el periodo de estudio ninguna mejora sustancial al tiempo que se reincide en infracciones al principio de anualidad del presupuesto distrital.

**Gráfico No.8**  
**Fondos de Desarrollo Local**  
**Agosto 31**



Fuente: [www.shd.gov.co](http://www.shd.gov.co)



INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL  
DE LAS ENTIDADES DEL DISTRITO – INVERSIÓN DIRECTA  
A AGOSTO DE 2012

## 2. Ejecución y giros de inversión directa, a diciembre 31 de 2004 - 2011

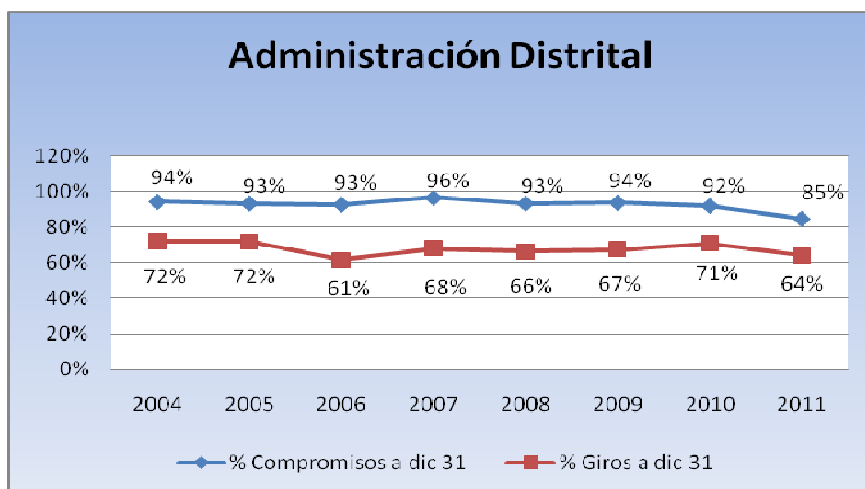
Al final del periodo de las dos últimas administraciones, la ejecución de compromisos y giros a diciembre 31 no presenta una diferencia significativa en comparación con los demás años de cada periodo de gobierno y, en particular, con el primer año del siguiente periodo (Gráfico No. 9).

Sin embargo, en 2011 se registro una ejecución del 85%, menor al promedio histórico (93%), a pesar de ser el último año de la correspondiente administración. De hecho, representa el menor nivel de compromisos reportado en el periodo analizado.

En cuanto a los giros, que en ningún año llegan siquiera a representar el 75%, ascendieron en 2007 al 68% de lo previsto, registrando un crecimiento leve frente a 2006 (61%), y en 2011 al 64%, porcentaje menor al 71% girado en 2010.

La menor ejecución –compromisos y giros- del año 2011 se puede asociar con los efectos de la crisis administrativa y, en particular, con la problemática denominada “el carrusel de la contratación”, que implicó desacelerar la realización de obras en la ciudad.

**Gráfico No. 9**  
Ejecución de la inversión directa  
Diciembre 31, 2004 - 2011



Fuente: [www.shd.gov.co](http://www.shd.gov.co)



## Conclusiones y recomendaciones

- El comportamiento de la ejecución de la inversión directa en el primer año de gobierno indica, en primer lugar, la existencia de restricciones estructurales que afectan la ejecución presupuestal, asociadas a la obligación de formular el Plan de Desarrollo y realizar la armonización presupuestal. En segundo lugar, la baja capacidad institucional para responder simultáneamente por la ejecución de la fase final del anterior Plan de Desarrollo e iniciar la ejecución del correspondiente al nuevo periodo. En tercer lugar, el escaso nivel de aprendizaje institucional en estas materias, toda vez que el bajo porcentaje se repite en todos los primeros años de gobierno.
- Como consecuencia de lo anterior, las entidades Distritales deben comprometer el 50% de los recursos de inversión en el último cuatrimestre del año y los Fondos de Desarrollo Local el 73%, lo que exige un enorme esfuerzo de las entidades para adelantar los procesos contractuales de manera efectiva y evitar la constitución de un monto elevado de reservas presupuestales.
- Pero concentrar la ejecución presupuestal en el último trimestre del año no es un comportamiento exclusivo del actual gobierno ni del primer año de gobierno de periodos anteriores. Lo particular de la situación actual es, de un lado, que registra el menor porcentaje de ejecución de compromisos en relación con años similares precedentes y, de otro lado, no muestra ninguna mejoría en los giros entre 2008-2012, con un nivel de ejecución menor al de 2004.
- Sin embargo, el comportamiento de la ejecución de la inversión directa a diciembre 31 de cada año permite inferir una problemática que supera el primer año de gobierno, relacionada con la caída sucesiva en el porcentaje de ejecución de compromisos, que llega a su menor nivel en 2011, y una más acentuada reducción en el porcentaje de ejecución de giros, que en ese año representa el menor nivel de la administración correspondiente y uno de los más bajos del periodo analizado.
- De allí que las reservas presupuestales, mecanismos extraordinarios de ejecución presupuestal, se hayan convertido en una práctica ordinaria, establecida para corregir en la marcha los retrasos en la ejecución presupuestal de las Entidades Distritales, y legalizar la transgresión al principio de anualidad. Al respecto, entidades como el Instituto de Desarrollo Urbano, la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento de la Malla Vial, el Instituto para la Economía Social y el Instituto de Recreación y Deporte debieron reducir su presupuesto de inversión de 2012 para cubrir faltantes en el rubro de reservas, que corresponden a compromisos dejados de ejecutar en la vigencia anterior, obligándose a aplazar la entrega oportuna de bienes y servicios a los ciudadanos.



VEEDURIA  
DISTRITAL

INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL  
DE LAS ENTIDADES DEL DISTRITO – INVERSIÓN DIRECTA  
A AGOSTO DE 2012

---

- Los Fondos de Desarrollo Local requieren una intervención especial desde la Dirección de Localidades de la Secretaría de Gobierno, considerando el bajo monto de compromisos presupuestales adquiridos a la fecha (27%), aunque es evidente una mejora relativa en relación con los años similares de administraciones anteriores, no así en el nivel de ejecución de giros que se mantiene en 10%.
- Los Establecimientos Públicos reportan una baja ejecución de los recursos de inversión, que corresponde a una tendencia decreciente en el periodo de análisis (de 57% en 2004 a 42% en 2012), y un cierto estancamiento en el nivel de giros (24%), que afecta a la ciudadanía en aspectos como malla vial, vivienda de interés social, pensiones y servicios públicos.
- En relación con el bajo nivel de ejecución de compromisos y giros a la fecha, es oportuno recomendar una acción inmediata encaminada a la formulación y desarrollo de planes de contingencia para la contratación en las entidades, acompañados de las Secretarías de Hacienda, Planeación y Gobierno en el caso de la Localidades, para procurar un mejor resultado presupuestal en la presente vigencia.
- Sin embargo, el carácter recurrente de la baja ejecución de la inversión directa y la tendencia decreciente tanto de los compromisos como de los giros en el periodo analizado, indican la existencia de problemas estructurales que afectan la dinámica presupuestal, más allá de las restricciones asociadas al ciclo de la planeación.
- Al respecto, es necesario profundizar en el análisis de las causas del desfase persistente entre los montos de recursos asignados y el porcentaje de compromisos presupuestales y giros. La diferencia tan marcada que se registra (50% y 28% en 2012), pone en evidencia las limitaciones administrativas para desarrollar con oportunidad, eficiencia y celeridad la contratación y ejecución de los recursos de inversión. A los problemas de baja capacidad administrativa se pueden sumar problemas de sobreestimación del gasto, lo que puede generar severos inconvenientes y errores en la ejecución de la inversión; problemas en la preparación y diseño de los proyectos de inversión, o en los controles del Banco de proyectos y el sistema de planeación, pero también restricciones legales y normativas, que dificultan un dimensionamiento real de las necesidades del gasto de funcionamiento acorde a los montos de inversión y al carácter de las competencias y funciones del aparato distrital.



INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL  
DE LAS ENTIDADES DEL DISTRITO – INVERSIÓN DIRECTA  
A AGOSTO DE 2012

## ANEXO

### Ingresos (Agosto 31 de 2012)

Ingresos (\$)	Disponible	Recaudo	%
Administración Central	9.869.051.496.377	6.993.929.452.272	71%
Establecimientos Públicos	4.941.772.880.018	2.337.236.096.666	47%
Empresas Industriales y Comerciales del Estado	3.263.724.162.799	1.396.968.784.742	43%
Contraloría de Bogotá	78.973.668.000	49.370.969.683	63%
Universidad Distrital	120.917.826.974	55.244.593.351	46%
<b>Total</b>	<b>18.274.440.034.168</b>	<b>10.832.749.896.714</b>	<b>59%</b>

### Inversión Directa (Agosto 31 de 2012)

Inversión Directa (\$)	Disponible	Compromisos	%	Giros	%
Administración Central	3.436.145.863.440	2.053.134.476.000	60%	1.440.989.726.315	42%
Establecimientos Públicos	3.260.034.500.094	1.376.218.459.208	42%	789.700.264.169	24%
Empresas Industriales y Comerciales del Estado	1.695.430.600.818	825.874.666.302	49%	125.804.314.340	7%
Contraloría de Bogotá	1.680.000.000	-	0%	-	0%
Universidad Distrital	65.271.452.000	2.361.387.818	4%	1.307.449.602	2%
<b>Total</b>	<b>8.458.562.416.352</b>	<b>4.257.588.989.328</b>	<b>50%</b>	<b>2.357.801.754.426</b>	<b>28%</b>