



**VEEDURÍA
DISTRITAL**

Prevención • Transparencia • Incidencia

**EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO ANUAL Y GENERAL
DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL
(A 31 de marzo de 2016)**

(En cumplimiento del literal j, del artículo 8 del Acuerdo 24 de 1993)

Bogotá, D.C., mayo de 2016



Tabla de contenido

Introducción	3
1. Ejecución del presupuesto de ingresos	4
1.1 En el presupuesto anual del Distrito Capital.....	4
1.2 En el presupuesto general del Distrito Capital.....	7
2. Ejecución de apropiaciones	8
2.1 En el presupuesto anual del Distrito Capital	8
2.2 En el presupuesto general del Distrito Capital	10
3. Ejecución de la inversión directa	12
4. Ejecución de las reservas presupuestales	13
5. Conclusiones	14
Referencias	17

Lista de tablas

<i>Tabla 1.</i> Ejecución de ingresos en el presupuesto anual	4
<i>Tabla 2.</i> Ejecución de ingresos en la administración central	5
<i>Tabla 3.</i> Ejecución de ingresos en el presupuesto general del Distrito Capital	7
<i>Tabla 4.</i> Ejecución de apropiaciones en el presupuesto anual	8
<i>Tabla 5.</i> Ejecución de apropiaciones en el presupuesto general del Distrito Capital	10
<i>Tabla 6.</i> Ejecución de la inversión directa	12
<i>Tabla 7.</i> Ejecución de las reservas presupuestales	13



Introducción

El presupuesto de Bogotá, Distrito Capital, presenta dos niveles: el presupuesto anual y el presupuesto general. Este informe se presenta en cada uno de los niveles citados, para el periodo enero-marzo de 2016.

Conforman el presupuesto anual del Distrito Capital las entidades de la administración central (secretarías, Personería, Veeduría, Concejo de Bogotá y departamentos administrativos), los establecimientos públicos (17), unidades administrativas especiales (3), la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y la Contraloría Distrital de Bogotá.

Conforman el presupuesto general del Distrito Capital, el presupuesto anual, más el presupuesto de las empresas industriales y comerciales del Distrito (7) y el presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local (20).

Este es un periodo particular en razón a que simultáneamente, se ejecuta un Plan de Desarrollo y se estructura y tramita la aprobación de otro.

De igual manera, es el periodo en que de acuerdo a su comportamiento, se perfila lo que será la ejecución del presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia, comparativamente con la anterior. Así mismo, se genera la expectativa sobre la cancelación total de las cuentas por pagar y la posterior depuración de las reservas presupuestales constituidas a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior.

Durante el primer trimestre del año en curso, se esperan dos tipos de actividades, la primera que radica en la corrección o continuación de los comportamientos mantenidos en otras vigencias, mientras la segunda, busca las evidencias suficientes de las estrategias diseñadas previamente, en procura de la ejecución efectiva tanto de ingresos como de gastos, logrando así los objetivos y metas del Plan de Desarrollo propuesto.

En este contexto, el informe presenta la ejecución de ingresos tanto en el presupuesto anual como general del Distrito Capital, la ejecución de las apropiaciones en los mismos niveles, la ejecución de la inversión directa y, finalmente, la ejecución de las reservas presupuestales y las conclusiones.



1. Ejecución del presupuesto de ingresos

1.1 En el presupuesto anual del Distrito Capital

Tabla 1. Ejecución de ingresos en el presupuesto anual
A 31 de marzo de 2016
Millones de pesos corrientes de 2016

<i>Entidad</i>	<i>Presupuesto Inicial</i>	<i>Presupuesto Vigente</i>	<i>Recaudos Acumulados</i>	<i>% De Ejecución</i>
Administración Central	14.643.053	14.643.053	2.285.935	16
Establecimientos Públicos	1.951.075	1.951.075	482.756	25
Universidad Distrital F.J.C.	91.434	91.434	24.781	27
Contraloría de Bogotá	1.135	1.135	192	17
Total Presupuesto Anual	16.686.698	16.686.698	2.793.664	17

Fuente: elaboración con base en la información reportada por la Secretaría Distrital de Hacienda (2016).

Se precisa que en cada uno de los grupos y entidades, distintos a la administración central, se han registrado solamente los recursos propios, ingresos corrientes, transferencias de la Nación u otras transferencias y los recursos de capital, de cada una de ellas. Los recursos que transferirá la administración central a los establecimientos públicos por \$3.49 billones, a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas por \$218.822 millones, a la Contraloría de Bogotá por \$115.126 y a los Fondos de Desarrollo Local por \$724.422 millones, están contenidos en su presupuesto.

En el periodo de análisis se recaudaron \$2.79 billones, de los cuales la administración central aporta el monto más representativo. Igualmente, se resalta el recaudo de los recursos propios de los establecimientos públicos y se llama la atención por el recaudo marginal de los mismos en la Contraloría y la Universidad Distrital Francisco de Paula Santander.

A continuación, se presenta cuál fue el comportamiento de los recaudos durante el periodo en estudio, de cada uno de los subgrupos que hacen parte del presupuesto anual del Distrito capital.

En primer lugar, el recaudo de los recursos de la administración central a 31 de marzo de 2016, presenta una ejecución promedio del 16%, es decir, \$2.29 billones, de acuerdo con lo siguiente:



*Tabla 2. Ejecución de ingresos en la administración central
A 31 de marzo de 2016
Millones de pesos corrientes de 2016*

<i>Ingresos</i>	<i>Presupuesto Inicial</i>	<i>Presupuesto Definitivo</i>	<i>Recaudo a marzo 31</i>	<i>% De Recaudo</i>
1. Ingresos corrientes	7.549.880	7.549.880	1.664.114	22
2. Transferencias	2.406.433	2.406.433	529.467	22
3. Recursos de capital	4.686.740	4.686.740	92.354	2
Total Ingresos	14.643.053	14.643.053	2.285.935	16

Fuente: elaboración con base en la información reportada por la Secretaría Distrital de Hacienda (2016).

Del total de los ingresos efectivamente recaudados por \$2.29 billones, los corrientes aportaron el 72,8% por la incidencia del buen comportamiento de los contribuyentes con el 69,16%. Entre estos ingresos, el impuesto predial y el de industria y comercio significaron el 54,5%, lo que en valores absolutos les lleva a sumar juntos alrededor de \$1.2 billones, mientras que los ingresos no tributarios apenas representaron en este periodo el 3,64%.

Las transferencias aportaron el 23,16%, representada particularmente por las de la Nación, sistema general de participaciones, para educación y salud.

Entre tanto, los recursos de capital se ejecutaron en un 4,04%, es decir, \$92.353 millones en la misma fecha, representados de manera particular por los rendimientos financieros.

Se espera que en abril de 2016 el recaudo por concepto de predial unificado se ejecute en por lo menos un 80%, es decir, que la ejecución por este concepto alcance en promedio, \$1.6 billones, debido a que hasta el 15 de abril se otorga un 10% de descuento en el pago del impuesto.

Si al recaudo por el vencimiento del predial unificado con el 10% de descuento se le suma el de vehículos o impuesto de rodamiento, cuyo vencimiento con igual porcentaje de descuento es el 13 de mayo de 2016, la administración dispondrá durante el primer semestre del año de unos importantes excedentes de liquidez para rentarlos, máxime cuando la misma se encuentra en un periodo de transición de plan de desarrollo y subsiguiente armonización presupuestal.

Mientras se surte el proceso de aprobación del nuevo plan de desarrollo para la ciudad, en el seno del Concejo Distrital, durante el mes de mayo y parte del mes de junio, todas las entidades de la administración distrital deberán estar en el proceso de formulación de los proyectos de inversión que inscribirán y registrarán en el banco de programas y proyectos respectivo. De esta manera, se busca que puedan presupuestarse, incluirse en la armonización presupuestal e iniciar su ejecución al comienzo del segundo semestre.

Desde ya se prevé que los excedentes de liquidez al final de la vigencia 2016 serán representativos, pues como están las cosas no habrá presión sobre la caja. Los procesos de



contratación que se surtan a partir del segundo semestre de este año impactarán de manera significativa las cuentas por pagar y reservas presupuestales que se constituyan a 31 de diciembre de 2016.

En segundo lugar, el presupuesto de ingresos vigente para los 17 establecimientos públicos y 3 unidades administrativas especiales para 2016, está tasado en \$1.95 billones, que corresponden a sus recursos propios.

Durante el periodo, el recaudo consolidado de estos recursos presenta una ejecución promedio del 24,7%. Es decir, \$482.756 millones de los cuales \$173.857 millones corresponden a ingresos corrientes, \$130.141 millones a transferencias de la Nación y, \$178.757 millones a recursos de capital representados en buena parte por los recursos de balance.

En esta ejecución, las siguientes son las entidades que han recaudado en mayor proporción sus recursos propios: Fondo Financiero de Salud (\$56.382 millones), el Instituto de Desarrollo Urbano (\$47.013 millones), el Instituto Distrital de Recreación y Deporte (\$43.389 millones) y, el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones, (\$18.334 millones).

En tercera instancia, el presupuesto de ingresos vigente de la Universidad Francisco José de Caldas para 2016 está tasado, con recursos propios, en \$91.434 millones, de los cuales \$54.138 son ingresos corrientes, \$25.334 corresponden a transferencias distintas a las de la Administración Distrital y, \$11.962 millones a recursos de capital.

El recaudo de los recursos de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, a 31 de marzo de 2016, presenta una ejecución promedio del 27,1%, es decir, \$24.781 millones, de los cuales, \$19.567 millones corresponden a ingresos corrientes, \$4.825 millones a otras transferencias y \$389 millones a recursos de capital.

Los recursos que la Universidad Francisco José de Caldas presupuesta como propios es una cifra poco representativa, equivalente al 8,7% del total de su presupuesto, frente al potencial de servicios que debiera cobrar la Universidad. Los programas de posgrado por ejemplo, pueden ser excelentes generadores de mayores recursos, tema que vale la pena evaluar con detenimiento. Se hace evidente una alta dependencia en las transferencias de la administración central, máxime cuando la Universidad se precia de ser un ente autónomo en la estructura de Distrito y en el concierto Nacional. Este comportamiento que se precia de pregonar autonomía sin recursos financieros, parece una contradicción difícil de sostener.

Finalmente, el presupuesto de ingresos vigente de la Contraloría de Bogotá, con recursos propios, está tasado para 2016 en \$1.135 millones equivalente al 1% de su presupuesto total. El recaudo de estos recursos a 31 de marzo de 2016, presenta una ejecución promedio del 17%, es decir, \$192 millones.



1.2 En el presupuesto general del Distrito Capital

*Tabla 3. Ejecución de ingresos en el presupuesto general del Distrito Capital
A 31 de marzo de 2016
Millones de pesos corrientes de 2016*

<i>Entidad</i>	<i>Presupuesto Inicial</i>	<i>Presupuesto Vigente</i>	<i>Recaudos Acumulados</i>	<i>% De Ejecución</i>
Total Presupuesto Anual	16.686.698	16.686.698	2.793.664	17
(+) Fondos de Desarrollo Local	-	-	-	-
(+) Empresas Industriales y Comerciales	6.626.026	6.607.679	1.997.744	30
(=) Total Presupuesto General	23.312.724	23.294.378	4.791.407	21

Fuente: elaboración con base en la información reportada por la Secretaría Distrital de Hacienda (2016).

El presupuesto general del Distrito Capital está conformado por el presupuesto anual, más el presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local y el de las empresas industriales y comerciales del Distrito.

En razón a que los Fondos de Desarrollo Local no tienen tesorería propia sino que es la misma de las entidades que conforman la administración central, es decir, la Tesorería Distrital, tanto sus ingresos como pagos se contabilizan directamente en ella.

Dicho lo anterior, al presupuesto e ingresos del presupuesto anual se le adiciona el de las Empresas del Distrito para el cálculo del presupuesto general del mismo.

En síntesis, al corte del periodo, las empresas han realizado una modificación en su presupuesto tanto de ingresos como de gastos, básicamente por un ajuste en el valor definitivo de la disponibilidad inicial (-\$17.577 millones), lo que originan un presupuesto definitivo menor que el inicialmente aprobado y presentan nominalmente una muy buena ejecución de ingresos por cuanto, la disponibilidad inicial que se presupuesta en las empresas con base en los saldos en bancos a 31 de diciembre de 2015, se registra como ejecutada o ingresada a partir del 1° de enero de 2016 (\$1.05 billones), incidiendo de manera significativa en los indicadores de ingreso.

Las empresas industriales y comerciales del Distrito ejecutaron en el periodo ingresos por valor de \$1.99 billones que corresponden, adicional a la disponibilidad inicial ya registrada, a ingresos corrientes por valor de \$417.876 millones, transferencias por valor de \$498.254 millones y, recursos de capital por \$35.927 millones.

En resumen, las entidades del presupuesto anual ejecutaron ingresos, durante el periodo enero-marzo de 2016, en cuantía de \$2.79 billones que corresponden al 17% de los de recursos presupuestados para la vigencia, ejecución levemente superior a la del mismo periodo de 2015, en el que se ejecutaron \$2.74 billones que correspondieron al 16% de los recursos presupuestados.



En lo relacionado con la ejecución de ingresos del presupuesto general del Distrito Capital, la ejecución en 2016 es significativamente superior a la del mismo periodo de 2015, ejecutándose \$4.79 billones, 21% de lo presupuestado y, \$4.34 billones, 18% de lo presupuestado, respectivamente.

Esta diferencia está focalizada en la ejecución que presentaron las empresas industriales y comerciales en un periodo y otro. Mientras en 2016 éstas ejecutaron ingresos por \$1.99 billones, en 2015 lo hicieron en \$1.6 billones.

Como se ha dicho anteriormente, la disponibilidad inicial que metodológicamente presupuestan las empresas anualmente en cuantías superiores al billón y que al iniciar la vigencia fiscal automáticamente se ejecutan como recaudadas, por estar en caja, sesgan la ejecución de sus ingresos comparativamente con otras entidades.

En cuanto al comportamiento en general de la ejecución de los ingresos, se puede inferir que los periodos de transición poco o nada tienen que ver con la ejecución de los mismos en el Distrito Capital. Tanto el proceso electoral como la formulación y aprobación del plan de desarrollo, son procesos tan autónomos e independientes como lo es la cultura de tributación y pago de los compromisos fiscales en la ciudad. Bogotá cumple fiscalmente, independientemente de quien la gobierne.

2. Ejecución de apropiaciones

2.1 En el presupuesto anual del Distrito Capital

*Tabla 4. Ejecución de apropiaciones en el presupuesto anual
A 31 de marzo de 2016*

Millones de pesos corrientes de 2016

<i>Entidad</i>	<i>Apropiación Inicial</i>	<i>Apropiación Vigente</i>	<i>Compromisos Acumulados</i>	<i>% De Ejecución</i>	<i>Giros Acumulados</i>
Administración Central	10.091.957	10.091.957	1.545.496	15	843.643
Establecimientos Públicos	6.193.558	6.193.558	1.155.394	19	848.506
Universidad Distrital F.J.C.	284.922	284.922	75.283	26	39.738
Contraloría de Bogotá	116.261	116.261	21.834	19	21.090
Total Presupuesto Anual	16.686.698	16.686.698	2.798.007	17	1.752.978

Fuente: elaboración con base en la información reportada por la Secretaría Distrital de Hacienda (2016).

En los gastos, a diferencia de lo que se presenta en los ingresos, en cada entidad o grupo de ellas se registra el total de la apropiación con que cuentan, incluyendo, además de sus recursos propios, las transferencias que se hacen desde la administración central para financiar: i) funcionamiento \$1.52 billones; ii) el pago de pasivos \$440.789 millones; iii) para inversión \$2.49 billones y, iv) para bonos pensionales de FONCEP \$100.000 millones.



Como puede observarse en la tabla 4, en primer lugar, no ha habido modificaciones en el presupuesto de gastos de las entidades que hacen parte del presupuesto anual del Distrito Capital y, en segundo lugar, que los compromisos acumulados son del 17% equivalentes a \$2.8 billones, mientras que los giros apenas suman \$1.75 billones. Comparativamente, en el mismo periodo de 2015 se habían comprometido recursos por valor de \$3.1 billones, el 18% de lo apropiado, y se habían girado \$1.36 billones, es decir, hubo una mayor ejecución de compromisos y a su vez, se giraron menos recursos.

En su orden, la administración central, incluidas las transferencias a que hemos hecho referencia anteriormente, para los 17 establecimientos públicos y 3 unidades administrativas especiales de la ciudad, para la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y para la Contraloría de Bogotá, ha comprometido el 15% de su presupuesto (\$1.55 billones) y ha pagado de éstos \$843.643 millones, mientras que el recaudo fue de \$2.29 billones. En el mismo periodo de 2015, la administración central comprometió recursos por \$1.78 billones, el 15% de lo apropiado, y realizó giros por \$770.950 millones, mientras que el recaudo fue de \$2.276.546.

Ejecuciones muy similares en el mismo periodo pero en diferentes vigencias, sin embargo, la ejecución de apropiaciones en la administración central es baja en este trimestre y su rezago en el mismo es de por lo menos \$1 billón, si la ejecución fuera lineal en cada uno de los trimestres del año.

En este mismo orden, los establecimientos públicos y las unidades administrativas especiales han comprometido de manera importante recursos por \$1.16 billones, los cuales, por concepto del gasto, se distribuyen así: funcionamiento \$504.091 millones, servicio de la deuda \$33.348 e inversión \$617.955 millones.

Igualmente, giraron \$848.506 millones y, como puede observarse, estas entidades han utilizado la caja acumulada de la vigencia anterior, para pagar sus compromisos en 2016, dado que sus ingresos de acuerdo con lo presupuestado para esta vigencia, fueron de \$809.616 millones en el mismo periodo.

En cuanto a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, comprometió durante el periodo apropiaciones por valor de \$72.648 millones en funcionamiento, en tanto que en inversión lo hizo por \$2.635 millones.

Los gastos de la Universidad están representados fundamentalmente en funcionamiento, con el 85%, frente a la inversión que apenas representa el 15%.

Finalmente, la Contraloría de Bogotá ejecutó en el periodo, apropiaciones por valor de \$21.715 millones en funcionamiento y \$119 millones en inversión.



2.2 En el presupuesto general del Distrito Capital

*Tabla 5. Ejecución de apropiaciones en el presupuesto general del Distrito Capital
A 31 de marzo de 2016*

Millones de pesos corrientes de 2016

<i>Entidad</i>	<i>Apropiación Inicial</i>	<i>Apropiación Vigente</i>	<i>Compromisos Acumulados</i>	<i>% De Ejecución</i>	<i>Giros Acumulados</i>
Total Presupuesto anual	16.686.698	16.686.698	2.798.007	17	1.752.978
(+) Fondos de Desarrollo Local	-	-	-	-	-
(+) Empresas Industriales y Comerciales	6.626.026	6.607.679	2.257.383	34	997.456
(=) Total Presupuesto general	23.312.724	23.294.377	5.055.390	22	2.750.434

Fuente: elaboración con base en la información reportada por la Secretaría Distrital de Hacienda (2016).

Reiteramos en este aparte que el presupuesto general del Distrito Capital está conformado por el presupuesto anual, más el presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local y el de las empresas industriales y comerciales del Distrito.

Igualmente, que para los Fondos de Desarrollo Local en la Secretaría de Hacienda Distrital, Tesorería Distrital, se registran tanto sus ingresos como gastos.

Sobre los Fondos de Desarrollo Local, sin embargo, es pertinente decir que en 2016 tienen para ejecutar un presupuesto histórico de \$1.48 billones, de los cuales el 47% corresponde a recursos de vigencias anteriores. Lo restante pertenece a recursos nuevos, que para ser ejecutados con eficiencia y eficacia, requerirán de un esfuerzo extraordinario.

Iniciaron 2016 con una ejecución del 46% producto de la contabilización a partir del 1° de enero de las obligaciones por pagar constituidas a 31 de diciembre de 2015, que pueden no ser obligaciones efectivas sino de registro contable. El reto está entonces en ejecutar todos estos recursos y hacerlo bien dentro de la vigencia.

Es preciso apoyar a estos Fondos para que en 2016 no se repitan las dificultades que presentan periódicamente por física incapacidad institucional para comprometer, contratar e impactar su localidad con lo que hacen. Debe iniciarse un proceso de acompañamiento tanto por parte de las entidades de la administración central, como de los descentralizados por servicios, en procura de establecer un sistema de premios y castigos, la gestión del redireccionamiento de recursos para sectores o temas prioritarios, entre otras medidas que impacten los resultados que la ciudadanía espera de sus alcaldes locales.

Los planes de desarrollo locales deberán diseñar mecanismos que permitan la integración inter localidades y abordar la solución de problemáticas que hoy afectan a unas y otras por igual.



En otro punto, el presupuesto apropiado para las empresas industriales y comerciales del Distrito Capital asciende a \$6.61 billones, dentro de los cuales Transmilenio es la más representativa con una participación del 59%, seguido de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá con un 35%.

Igualmente, las empresas han comprometido en el primer trimestre el 34,2% de los recursos, destacándose la Empresa Aguas de Bogotá con un 43% y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, con un 42%. Lo que evidencia un buen nivel de ejecución promedio en el contexto del Distrito Capital.

La ejecución de las apropiaciones de las empresas está representada en gastos de funcionamiento por \$380.887 millones, gastos de operación \$323.275, servicio de la deuda \$45.748, inversión \$436.497 millones, inversión directa \$427.499 millones, transferencias para inversión \$8.958 millones y cuentas por pagar \$1.07 billones.

Lo más significativo de la ejecución está dado por las cuentas por pagar a 31 de diciembre, 99,5% y en principio, cumplen con lo requerido, es decir, que se deben pagar en el transcurso del primer trimestre de la vigencia siguiente a la que se constituyen.

Los gastos de operación y el servicio de la deuda alcanzaron niveles de ejecución superiores al 55% durante el periodo, seguidos por funcionamiento con el 31%. En los demás conceptos de gasto la ejecución oscila entre el 7% y 13%.

En resumen, las entidades del presupuesto general del Distrito Capital ejecutaron apropiaciones, durante el periodo enero-marzo de 2016, en cuantía de \$5.06 billones, cifra significativamente representativa y muy cerca a lo que debería ser; en promedio, la ejecución de apropiaciones del trimestre es jalonada definitivamente por la ejecución de las empresas.

En cuanto a los giros, esta parece ser una tendencia en la que tan sólo se gira en periodos parciales y final, en una franja que está ubicada entre el 55% y 65% de los recursos comprometidos.

Uno de los hallazgos importantes nos lleva a enfatizar que la ejecución de apropiaciones en el Distrito Capital, con excepción de las empresas, presenta cierta inercia y velocidad moderada en el primer trimestre del año que se refleja en las ejecuciones, cuestión que mantiene casi las mismas similitudes de una vigencia respecto de la otra.

Como seguramente se evidenciará más adelante, el acelerador tocará fondo en el tercero y más en el cuarto trimestre del año, razón por la cual suceden de manera recurrente varios eventos.

1. Este tiene que ver con los altos niveles de excedentes de liquidez durante casi todo el año, pero que se dan de manera particular durante el primer semestre, debido a que la presión



sobre la caja es prácticamente inexistente. La ejecución de apropiaciones es lenta comparativamente frente a la mayor velocidad del recaudo. Por esta razón se establece que existe una relación asincrónica entre estos dos procesos.

2. Sí el acelerador está puesto a partir del segundo semestre en cada vigencia, es apenas “normal” que a final del año se constituya un gran volumen de reservas presupuestales con todo lo que ello implica para ejecutarlas posteriormente.
3. Ante los altos niveles de liquidez existentes en la Tesorería Distrital, es importante que se implementen políticas como la de no contratar créditos que no son desembolsados y agravan esta distorsión financiera. Así mismo, utilizar la caja para pagar compromisos con cargo a una fuente que se ejecuta desde la apropiación, pero que por no tener suficiente liquidez, se opta por sustituirla o recurrir a cualquier otro artificio al final de la vigencia para amparar los compromisos que con cargo ella se adquieran.

¿Por qué ese nivel de desaceleración en la ejecución de apropiaciones presupuestales en los primeros trimestres del año?, ¿No están los proyectos de inversión lo suficientemente formulados para que faciliten la elaboración de los términos de referencia y pliegos que dan inicio a su contratación?, ¿Son los procesos de contratación estatal los causantes de esa desaceleración inicial?

3. Ejecución de la inversión directa

*Tabla 6. Ejecución de la inversión directa
A 31 de marzo de 2016
Millones de pesos corrientes de 2016*

<i>Entidad</i>	<i>Presupuesto Inicial</i>	<i>Compromisos Acumulados</i>	<i>% De ejecución</i>	<i>Saldo por Ejecutar</i>
Administración Central	4.550.935	1.136.880	25	3.414.055
(+) Establecimientos Públicos	4.178.624	583.435	14	3.595.189
(+) Otras entidades	51.060	2.649	5	48.411
(=) Total Inversión Directa en el Presupuesto Anual	8.780.619	1.722.964	20	7.057.655
(+) Empresas Industriales y Comerciales	3.307.801	305.594	9	3.002.207
(=) Inversión Directa Presupuesto General	12.088.420	2.028.558	17	10.059.862

Fuente: elaboración con base en la información reportada por la Secretaría Distrital de Hacienda (2016).

La inversión directa en 2016 se tasó en \$12.09 billones en tanto que en 2015 fue de \$13.3 billones. La reducción ocurrió particularmente en la administración central, \$549.033 millones, y las empresas industriales y comerciales, \$715.674 millones.

En este periodo de transición 2016, la inversión directa se resintió de manera significativa en su ejecución, en relación con el mismo periodo de 2015 y de manera específica en la inversión de los establecimientos públicos. Estos en 2015 habían comprometido en el periodo el 25%, \$1.03



billones de su apropiación vigente, mientras que en 2016 tan solo lo hacen en el 14%, \$583.435 millones.

Si se resiente la inversión directa, también se resiente la satisfacción de las necesidades básicas y se aplazan en el tiempo las metas y objetivos del plan de desarrollo de propender por ellas.

4. Ejecución de las reservas presupuestales¹

*Tabla 7. Ejecución de las reservas presupuestales
A 31 de marzo de 2016
Millones de pesos corrientes de 2016*

<i>Entidad</i>	<i>Reservas Constituidas</i>	<i>Giros a marzo 31</i>	<i>% De Ejecución</i>
1. Administración Central	912.177	298.462	33
a. Funcionamiento	44.363	18.742	42
b. Inversión	867.654	279.560	32
c. Servicio de la Deuda	160	160	100
2. Establecimientos públicos, Contraloría y Universidad	1.032.015	257.779	25
a. Funcionamiento	78.961	40.183	51
b. Inversión	953.054	217.596	23
Total Reservas	1.944.192	556.241	29

Fuente: elaboración con base en la información reportada por la Secretaría Distrital de Hacienda (2016).

Las empresas industriales y comerciales no constituyen reservas presupuestales en cambio, constituyen cuentas por pagar.

Se ha vuelto costumbre que el Distrito liquide al final de cada vigencia un monto muy alto de reservas presupuestales. En 2016 estas superaron los \$1.94 billones y es en inversión donde buena parte de ellas están concentradas, tanto en la administración central como en la descentralizada.

Es comprensible que estas reservas en el pasado reciente fueron la causa de déficits presupuestales y fiscales porque se comprometía más de lo que ingresaba y por esa razón están legalmente proscritas. Si bien en el Distrito están financiadas en su totalidad, por ahora, y se obvian las consecuencias de no estarlo, se está fallando por lo menos en dos procesos:

1. En la formulación de los proyectos: legalmente un proyecto es sujeto de presupuesto, es decir, debe estar en el Plan Operativo Anual de Inversiones, solo si está debidamente inscrito y registrado en el banco de programas y proyectos; vale decir, que ya está evaluado financiera, social y económicamente por la autoridad competente y por tanto, cuenta con un

¹ Las empresas industriales y comerciales no constituyen reservas presupuestales de acuerdo con las normas presupuestales que las regulan, pero si constituyen cuentas por pagar.



nivel de elaboración, por lo menos el de pre inversión, que le permite iniciar su ejecución tan pronto se le asigna presupuesto, porque es claro su horizonte, sus costos y sus limitaciones. Esto no se está haciendo y los proyectos trascienden una vigencia sin utilizar un instrumento técnico y legal que se denomina vigencias futuras, el cual elimina de hecho las reservas presupuestales. Valdría la pena revisar estos temas y contratar ajustados al principio de anualidad o si no, utilizar las vigencias futuras como mecanismo idóneo para trascenderlas.

2. Procesos de contratación: concomitante con lo anterior, los planes de contratación se mueven todos los días y los procesos de contratación se surten en cualquier momento, sin tener en cuenta que lo contratado superará la vigencia. Es un esfuerzo administrativo significativo manejar reservas y más por debilidades en la planeación en el ciclo de ejecución de proyectos. En 2016, éstas superaron los \$1.94 billones.

5. Conclusiones

- El presupuesto anual de 2016, que se encuentra en transición debido al trámite legal de elaboración y aprobación que debe tener el nuevo plan de desarrollo, con corte al 31 de marzo de 2016, alcanzó una ejecución del 17%, mientras que durante el mismo periodo de corte en los años 2014 y 2015, la ejecución de los recursos lograron las cifras de 14% y 18%, respectivamente.

Igual comportamiento presenta el presupuesto general del Distrito, su ejecución durante el mismo periodo trimestral fue del 23%, coincidiendo este porcentaje con la ejecución en la misma fecha de corte durante los años 2014 y 2015.

Sin embargo, en 2016 se observa que dicha ejecución está significativamente jalonada por las entidades descentralizadas en los dos niveles, esto es dado, porque la ejecución de la administración central es la menor, alcanzando un 16% en relación con el 19% de los establecimientos públicos, el 26% de la Universidad, el 19% de la Contraloría, el 47% de los Fondos de Desarrollo Local y, el 34% de las empresas industriales y comerciales. De este comportamiento se infiere que la transición incide, de alguna manera, en la menor ejecución de gasto en las entidades que hacen parte de la administración central mientras no ocurre lo mismo en el sector descentralizado.

La ejecución consolidada, tanto en el presupuesto anual como en el presupuesto general del Distrito, es muy similar en relación con las vigencias 2014 y 2015. Incluso, esta tendencia tiende a incrementarse, lo que significa, que a pesar de ser un periodo de transición, éste no incidió en el comportamiento del gasto de manera global.

- La dinámica global del gasto parece no haberse afectado ante la suspensión ordenada por el gobierno distrital mediante Circular No. 001 del 7 de enero de 2016. Esta medida tuvo



alcance en todos los organismos y entidades que hacen parte del presupuesto general del Distrito, el cual alcanza un valor total de \$1.58 billones.

El propósito explícito de esta suspensión, según el gobierno de la Capital, es optimizar los recursos presupuestados para 2016, liberando los recursos necesarios para dar prioridad a inversiones sociales y de infraestructura, acordes al marco de la política distrital de eficiencia y austeridad del gasto público.

- Contrario a lo anterior, la inversión directa en particular, en este periodo de transición, se resintió de manera significativa en su ejecución en relación con el mismo periodo de 2015 y de manera específica en la inversión de los establecimientos públicos.

Estos en 2015 habían comprometido a marzo el 25% (\$1.03 billones) de su apropiación vigente, mientras que en 2016 disminuye sustancialmente al 14% (\$0.58 billones).

Si se resiente la inversión directa, también se resiente la satisfacción de las necesidades básicas y se aplazan en el tiempo las metas y objetivos del plan de desarrollo que propende por ellas.

- En relación con los ingresos, particularmente los correspondientes a la administración central, parecen no verse afectados por estos periodos de transición, pues los montos recaudados corresponden exactamente al mismo 16% mantenido durante las vigencias 2014, 2015 y 2016.
- Capítulo aparte merecen los recursos del crédito, por cuanto en los últimos dos años, por lo menos, lo presupuestado por este concepto ha permanecido indemne. Esto quiere decir, que se presupuesta pero dados los importantes excedentes de liquidez de la administración central, transcurren las vigencias sin que se requieran llevando como consecuencia que no se contraten.

En 2015 se presupuestaron \$2.8 billones que no se contrataron y tan solo se contabilizaron como ingreso efectivo \$3.642 millones. Muy seguramente en 2016 ocurrirá lo mismo y los \$2.9 billones que se han presupuestado como recursos del crédito no se ejecutarán. Hasta ahora, no hay el menor asomo para contratar créditos en 2016, frente a esto, se espera que no haya presión sobre la caja dado que la contratación será lenta según la coyuntura del nuevo plan. Como consecuencia, se espera que los compromisos o reservas presupuestales alcancen un monto muy representativo al final de la vigencia actual.

- Mientras se surte el proceso de aprobación del nuevo plan de desarrollo para la ciudad, en el seno del Concejo Distrital, durante el mes de mayo y parte del mes de, todas las entidades de la administración distrital deberán estar en el proceso de formulación de los proyectos de inversión que luego inscribirán y registrarán en el Banco Distrital de



Programas y Proyectos, de tal manera que puedan presupuestarse, incluirlos en la armonización e iniciar su ejecución en el segundo semestre.

Después de la armonización presupuestal, hecho que ocurrirá a finales del mes de agosto, los procesos de contratación que se surtan a partir de este momento no impactarán la caja durante la vigencia pero lo hará de manera significativa sobre las cuentas por pagar y reservas presupuestales que se constituyan a 31 de diciembre de 2016.

- Se ha vuelto costumbre que el Distrito liquide al final de cada vigencia un monto muy alto representado en reservas presupuestales. En 2015, éstas superaron los \$1.57 billones: administración central \$916.841 millones, establecimientos públicos \$647.938 millones, Contraloría \$3.208 millones y Universidad \$3.756 millones.
- En razón a la asunción de compromisos contra las apropiaciones financiadas con recursos del crédito sin que éstos se contraten previamente y en consecuencia, no se produzcan los desembolsos correspondientes en su oportunidad, las ejecuciones presupuestales y las reservas constituidas con esta fuente se están pagando con cargo a los excedentes de liquidez que administra la Tesorería Distrital.

Esta práctica que en principio tiene una lógica financiera por los altos niveles de recursos en caja, está poniendo en riesgo las finanzas distritales. Se están ejecutando gastos contra una fuente que, deliberadamente, no se ejecuta desde los ingresos. ¿Cuándo se requieran dichos ingresos las condiciones de mercado serán las mejores para contratar los créditos?

Vale la pena revisar con mucho cuidado estos temas, ponerse metas anuales a la baja relacionadas con la cuantía de las reservas presupuestales utilizando las vigencias futuras como mecanismo idóneo para trascenderlas, mejorar los procesos de formulación de proyectos de inversión y, reevaluar la política de ejecutar gastos que se pagan con los excedentes de caja como fuente sustituta a la inicialmente prevista, la cual es aplazada de manera indefinida.

- En lo relacionado con la administración presupuestaria en los Fondos de Desarrollo Local, éste continúa siendo un tema álgido que debe solucionarse pronto: capacidad institucional, acompañamiento de las entidades de la administración central y descentralizada por servicios, un sistema de premios y castigos, un re direccionamiento de los recursos para sectores o temas prioritarios, etc., son absolutamente necesarios.

Actualmente, cerca de 50% de los recursos incorporados en el presupuesto de los Fondos corresponden a recursos de vigencias anteriores no ejecutados en su oportunidad. Los Fondos con la estructura actual, no son capaces de ejecutar lo que debieran.



Los Fondos de Desarrollo Local tienen hoy un presupuesto vigente de \$1.48 billones, cifra realmente histórica en la vida de éstos. Dado que el 98,5% son recursos que le transfiere la administración central es muy fácil recaudarlos. Sin embargo, el reto se concentra en la ejecución de dichos recursos y hacerlo bien.

Los planes de desarrollo local deberán diseñar mecanismos que permitan la integración inter localidades y abordar la solución de problemáticas que hoy afectan a unas y otras por igual, de tal manera que se haga una utilización eficiente y eficaz de los recursos asignados.

Referencias

Secretaría Distrital de Hacienda. (31 de marzo de 2016). *Secretaría Distrital de Hacienda*. Obtenido de Economía y finanzas. Informes de Ejecución Presupuestal: <http://www.shd.gov.co/shd/informes-presupuestales>