

LAS FALLAS DE LA EJECUCION PRESUPUESTAL EN EL DISTRITO CAPITAL, UN ENFOQUE INSTITUCIONAL



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

Victor Manuel Armella
Contralor Auxiliar

Carlos Emilio Betancourt Galeano
Director de Economía y Finanzas

Carmen Aldana Gaviria
Subdirectora de Estudios Fiscales, Económicos y Sociales de Bogotá

Investigadores
Elimeleth Tapias Arias
Luis Andrés Trujillo
Alexandra María Roldán Rodríguez

Bogotá, julio de 2008

INTRODUCCIÓN

Las dos últimas administraciones de la ciudad han puesto especial énfasis en la inversión social, tanto así que los recursos previstos para la vigencia en los correspondientes Planes de Desarrollo se han aumentado notoriamente; en efecto, a pesos de 2008, la inversión directa programada en 2001 – 2004 (Bogotá para vivir todos del mismo lado), fue de \$19.8 billones, en tanto que para 2004 – 2008 (Bogotá sin indiferencia) se estimó en \$27.3 billones y para 2008 – 2012 (Bogotá positiva) en \$30.6 billones.

No obstante, en la práctica, lo ejecutado de estas cifras es inferior a lo previsto, lo que se traduce en frustraciones ciudadanas y aplazamiento en el tiempo de la satisfacción de necesidades y problemáticas identificadas. De hecho, lo programado para inversión directa en el período 2001 – 2004 sólo se ejecutó en un 80%, en tanto que lo estimado para 2004 – 2008, se ejecutó en el 94.6%, pero lo correspondiente a giros sólo alcanzó el 65.5%; es decir, cerca del 30% se ejecutó en forma de reservas presupuestales y cuentas por pagar.

Estos últimos valores motivaron la presente investigación, puesto que no basta con obtener los recursos previstos en las fuentes de financiación identificadas, sino que además es igualmente importante la ejecución activa de los mismos; en particular, las autorizaciones de giro.

Esta investigación aborda la anterior preocupación, para el período 2004 – 2008, en cinco secciones, incluyendo la presente introducción. El capítulo 1, recoge los antecedentes del tema, en lo que respecta a la evolución de ingresos y egresos; el capítulo 2, presenta el marco referencial, el cual contiene el marco conceptual, un marco teórico y el marco normativo respectivo; el capítulo 3, aborda lo concerniente a las fallas de ejecución presupuestal, haciendo énfasis en el denominado “rezago presupuestal”. El último capítulo contiene las conclusiones del estudio.

Finalmente se presenta la bibliografía utilizada y la información consultada y elaborada, en los correspondientes anexos.

1. ANTECEDENTES

En los últimos años, los administradores de los recursos públicos en Bogotá han orientado sus esfuerzos a lograr un manejo responsable de las finanzas de la ciudad, lo cual, se reconoce, se ha logrado y de manera sistemática. De hecho, de un manejo caótico y discrecional, se ha pasado, en los últimos años, a tener el reconocimiento de propios y extraños: una cultura tributaria consolidada y calificación favorable por parte de evaluadoras internacionales de riesgo.

En este contexto, las finanzas de Bogotá han tenido una evolución favorable en los últimos años, lo cual se refleja en un aumento sostenido en los ingresos y una reducción sostenida en los gastos de funcionamiento que se traduce en mayores niveles de inversión. Para los últimos años, la ejecución presupuestal ha tenido el siguiente comportamiento:

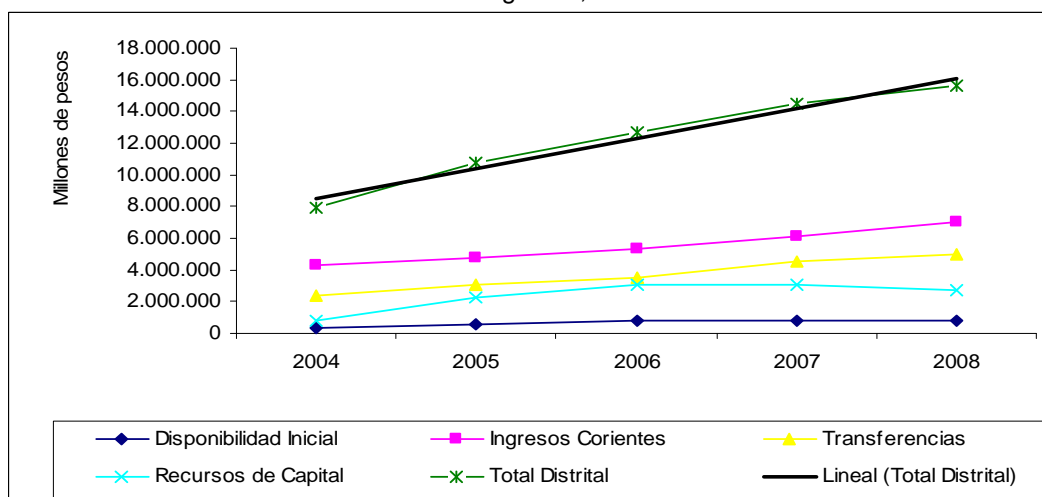
1.1 COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS CONSOLIDADOS 2004-2008.

Los ingresos percibidos por la administración distrital en el período 2004-2008 crecieron a una tasa real promedio del 12.5%; sobresalen los aumentos reales observados en las vigencias 2005 y 2006 del 28.0 y 13.0%, respectivamente, en contraste con el fuerte decrecimiento en el 2004 frente al 2003 del 16.4%. Los incrementos obedecen, entre otros, a la incorporación de los recursos que financian las reservas presupuestales y la contabilización del superávit fiscal; la disminución se corresponde con la exclusión de la empresa de telecomunicaciones en el consolidado del 2004.

En general, el gobierno distrital estimó recaudar durante el período 2004-2008 ingresos por \$69.8 billones¹, a pesos de 2008; no obstante, la ejecución alcanzada fue de \$64.5 billones. Los ingresos corrientes fueron la principal fuente de financiación, como se muestra en la gráfica siguiente y en el anexo 1.

¹ No incluye disponibilidades iniciales

Gráfica 1
Evolución de ingresos, 2004 – 2008



Fuente: Ejecuciones presupuestales de entidades. Consolidado Contraloría de Bogotá.

Se destaca además, al inicio del período, el crecimiento de las transferencias de la Nación, como consecuencia de la aplicación del Sistema General de Participaciones². A su vez, los recursos de capital muestran particular importancia en el 2005, en razón a que ese año se efectuó una reducción de capital en las empresas Emgesa y Codensa; no obstante, para el 2008 esta fuente se redujo sustancialmente, debido al no recibo de desembolsos por Recursos del Crédito.

1.2. COMPORTAMIENTO DE LOS GASTOS CONSOLIDADOS 2004-2008.

Como es previsible, los gastos consolidados efectuados en el período 2004 – 2008 crecieron a una tasa real promedio del 12.7%, ligeramente superior al crecimiento promedio de los recaudos (12.5%). Las mayores variaciones se registraron en los años 2005 y 2006, en tanto que el menor crecimiento real se observó en 2008 (0.3%).

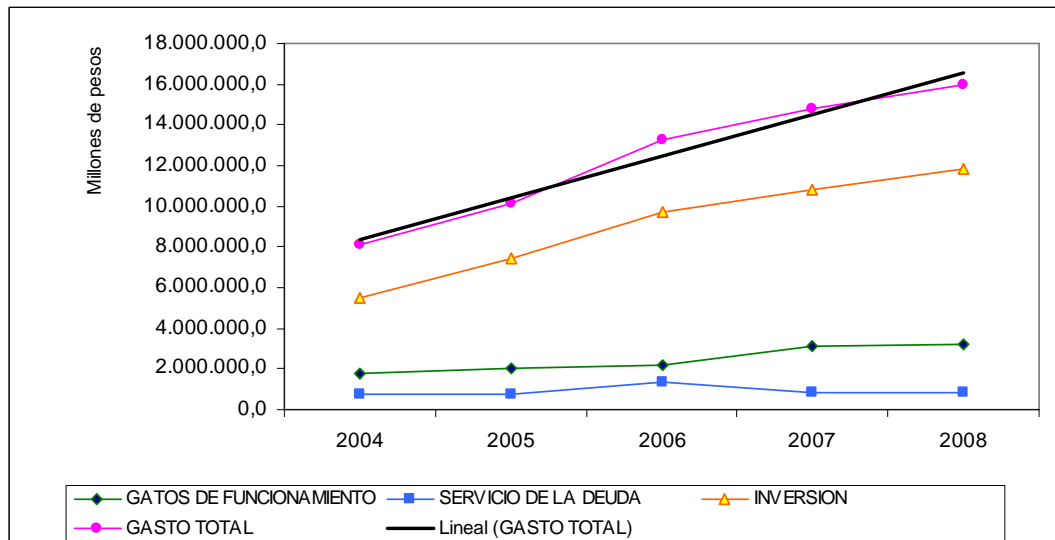
Para el período en estudio, se estimó efectuar gastos consolidados reales por \$73.5 billones³, de los cuales se efectuó ejecución presupuestal por \$69.1 billones. Como efecto de lo dispuesto en las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003, lo gastado en funcionamiento creció menos que lo asignado a inversión; en los dos últimos Planes de Desarrollo, la inversión directa

² Con los recursos del SGP se cubre el 35% del gasto de la salud y el 60% del gasto en educación en 2005, lo demás lo asume directamente el Distrito con ingresos propios.

³ No incluye la disponibilidad final; las cifras están a precios de 2008.

estimada ha superado notablemente lo aforado en planes anteriores. Lo gastado en el período se muestra en el siguiente gráfico y el anexo 2.

Gráfica 2
Evolución de gastos, 2004 – 2008



Fuente: Ejecuciones presupuestales de entidades. Consolidado Contraloría de Bogotá.

Es importante señalar que durante el periodo de análisis lo estimado inicialmente (presupuesto inicial) sufrió modificaciones; las más significativas se observaron en 2006, por un monto consolidado de \$1.2 billones, representadas en adiciones orientadas a incrementar los programas de inversión.

2. MARCO REFERENCIAL.

2.1 MARCO CONCEPTUAL⁴

El marco conceptual del presente estudio gira en torno a las instituciones presupuestales (reglas presupuestales), como elementos centrales de la política fiscal (resultados fiscales) y como mecanismos de contención para el logro de la denominada y anhelada “disciplina fiscal”. Todo esto se estructura en un Sistema Presupuestal, que materializa la visión de país o ciudad de mediano plazo elegida por los ciudadanos en un ejercicio democrático; recoge el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y todo el Proceso Presupuestal. De éste último tenemos:

Programación presupuestal: comprende el proceso que inicia con la preparación de propuestas por parte de las entidades públicas, la información sobre el servicio de la deuda procedente de la oficina de Crédito Público, y termina con la aprobación de apropiaciones por parte del Congreso o el Concejo, luego de un ejercicio político de análisis, negociación y aprobación. Finalmente, se obtiene el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones, mediante Ley o Acuerdo.

Ejecución presupuestal: Es el proceso mediante el cual se efectúa la asunción de compromisos, los cuales se respaldan con la expedición previa de certificados de disponibilidad presupuestal y con la operación del registro presupuestal que perfecciona el compromiso, afecta en forma definitiva la apropiación y garantiza que ésta no será desviada a ningún otro fin. De igual manera, comprende la ejecución de las rentas e ingresos (recaudos), necesarios para cubrir los compromisos.

Ejecución Activa: la ejecución activa del presupuesto se define como el recaudo de los ingresos del presupuesto anual, constituidos por las rentas e ingresos de la administración central y por los recursos administrados de los establecimientos públicos y de los entes autónomos universitarios y se clasifican en ingresos corrientes, transferencias y recursos de capital.

Ejecución Pasiva: la ejecución pasiva del presupuesto se realiza mediante la adquisición de compromisos y la ordenación del gasto y está basada legalmente en lo establecido en los artículos 51 al 62 del Estatuto Orgánico

⁴ Los conceptos aquí recogidos son tomados del Manual Operativo Presupuestal de la Secretaría de Hacienda Distrital.

del Presupuesto Distrital y las disposiciones generales del Acuerdo o Decreto de Presupuesto de la respectiva vigencia.

“Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto Anual, son autorizaciones máximas de gasto que el Concejo Distrital aprueba y el Alcalde Mayor liquida para ser comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva y corresponden al valor asignado por cada rubro incluido en el acto administrativo por el cual se liquida el Presupuesto”.

La ordenación de gastos conlleva la disposición del pago y debe tomar en consideración los siguientes elementos:

- **Certificado de disponibilidad presupuestal:** es el documento expedido por el responsable de presupuesto o por el funcionario que desempeñe estas funciones en cada entidad, mediante el cual en forma preliminar se compromete un rubro presupuestal, garantizando la existencia de apropiación presupuestal disponible, libre de toda afectación y suficiente para respaldar los actos administrativos con los cuales se procede a afectar el presupuesto o a hacer uso de la apropiación presupuestal.
- **Registro presupuestal:** Es la operación mediante la cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que ésta no será desviada a ningún otro fin. En esta operación se debe indicar claramente el valor y el tiempo de ejecución del compromiso. Este constituye un requisito de perfeccionamiento de los actos administrativos que afecten el presupuesto.
- **Autorización de Giros:** el giro presupuestal es la autorización dada por el ordenador del gasto al tesorero para efectuar los pagos de los respectivos compromisos y obligaciones, los cuales serán realizados por la tesorería respectiva de acuerdo con la disponibilidad de recursos y el programa anual de caja (PAC), que cada entidad deberá mantener actualizado. El paso siguiente lo constituye la autorización de pago y el pago.
- **Modificaciones presupuestales:** La modificación presupuestal es una variación mediante la cual y por acto administrativo se aumentan o disminuyen las cuantías de las apropiaciones, para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley y los acuerdos, lo mismo que cancelar o aplazar las apropiaciones aprobadas.

- **Vigencias futuras:** las vigencias futuras son autorizaciones otorgadas por el CONFIS Distrital y el Concejo Distrital para adquirir compromisos con cargo al presupuesto de vigencias fiscales siguientes, siempre y cuando su ejecución se inicie con el presupuesto de la vigencia en que se aprueben dichas autorizaciones.

- **Pasivos exigibles:** son compromisos que fenecen presupuestalmente por no haber sido cancelados en la vigencia en que se constituyeron como reserva presupuestal, por lo tanto deben pagarse con cargo al presupuesto de la vigencia en que se haga exigible.

- **Cuentas por pagar:** son aquellas obligaciones constituidas para amparar los compromisos que se hayan derivado de la entrega de los bienes, obras y servicios y de su recibido a satisfacción antes del 31 de Diciembre de cada año; y de anticipos y pagos por anticipado pactados en los contratos no ejecutados.

- **Reservas presupuestales:** son las obligaciones y compromisos adquiridos que a 31 de diciembre de cada vigencia fiscal no se hayan cumplido. Es decir que el bien no se haya recibido, que la obra no se haya terminado o que el servicio no se haya prestado, pero que estén legalmente contraídas, se hayan registrado presupuestalmente y desarrollen el objeto de la apropiación.

2.2 MARCO TEÓRICO

2.2.1 Enfoque institucional

Los enfoques institucionales y de economía política han venido haciendo grandes aportes en muchos aspectos de la vida económica, social y política, a nivel intra-países e inter-países. De hecho, en el tema que nos ocupa, ha proporcionado explicaciones más satisfactorias sobre los déficits fiscales (resultados fiscales), que las fundamentadas en los criterios de estabilización económica (Keynesianas) o de reducción de costos (neoclásicas)⁵.

⁵ Ver Ulpiano Ayala y Olga Lucía Acosta, Análisis del Proceso Presupuestal Colombiano, mayo 2001.

En las explicaciones institucionales se hace énfasis en tres aspectos básicos:

- La estructura gubernamental
- La polarización política y de los sistemas electorales, y
- Las reglas del juego de los procesos presupuestales.

En trabajos influyentes como el de Alefina et al, se plantea la relación entre instituciones presupuestales y resultados fiscales a través de tres hipótesis: 1) Las normas como restricciones sobre los déficits; 2) Las reglas procedimentales jerárquicas que centralizan el proceso del lado gubernamental en desmedro del legislativo; y 3) mediante normas que procuran transparencia⁶.

Aunque los resultados muestran una fuerte relación agregada, es preciso señalar que éstos responden al conjunto restringido de variables utilizadas. Además, como lo ponen de manifiesto Ayala y Acosta (2001), se observa cierta debilidad en el aspecto de transparencia.

Los dos primeros aspectos básicos señalados arriba, corresponden a las reglas del juego político; esto es, “la manera como dichas reglas afectan el comportamiento del gobierno, los legisladores, los partidos, a quienes hacen cabildéo, y otros participantes en las decisiones de gasto y tributación”.

El tercer aspecto, recoge dos elementos: por un lado, “los resultados a través de reglas y estructura del proceso de preparación del presupuesto y de cómo la discusión y aprobación del mismo en el parlamento se hacen o no sobre bases informadas y unificadas, y sesgan o no comportamientos para efectos de la disciplina fiscal agregada”, y de otro, “como es que el proceso del control financiero afecta la ejecución del presupuesto”.

Con base en este aspecto, Ayala et al, hacen una afirmación fuerte, susceptible de ser verificada en parte en el presente trabajo, en los siguientes términos: *“en el sistema presupuestal colombiano hay una falta fundamental de transparencia, que impide mejorar el proceso político interno al gobierno, dentro del congreso, y entre ambos, y que también produce un choque entre los instrumentos y medidas con los cuales se realiza el control financiero y la flexibilidad y descentralización que serían necesarias para mejorar la eficiencia y eficacia de la ejecución, lo cual sacrifica además las posibilidades de evaluación, seguimiento y control de la ejecución...”*.

⁶ A. Asesina, R. Hausmann, R. Hommes y E. Stein, “Budget Institutions and Economic Performance”, IDB; Working Paper 394.

2.2.2 La nueva gestión pública (NGP)

En el marco de la literatura sobre Gestión Pública y Teoría de la Organización, en el contexto de la Administración Pública, la Nueva Gestión Pública surge como “un sistema de opciones, estrategias, recursos y procesos que tienen como propósito mejorar el rendimiento de las instituciones públicas, con base en la innovación tecnológica, la cultura de la organización y la utilización de recursos neurísticos, disminución de costos, aprovechamiento eficaz de los recursos, revisión de las estructuras y mejoramiento de los procesos finales del gobierno”⁷.

Las estrategias planteadas por la NGP se agrupan en dos corrientes: las corrientes neoempresariales (mayoritarias) y las corrientes neopúblicas⁸. Las primeras “hacen énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos, y propone una clientización de los ciudadanos”. Las segundas, “ponen especial atención en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública”.

Ambas corrientes, tienen en frente a ciudadanos convertidos en “propietarios” políticos y económicos de la administración que les exigen resultados. De hecho, la ausencia de eficacia y eficiencia del sector público pone en peligro su legitimidad y estabilidad, lo puede llegar a poner en cuestión el propio sistema político, ya que en la medida en que los gobiernos no proporcionen con eficacia las políticas y los servicios públicos demandados socialmente, disminuyen los apoyos al sistema político (Bazaga, et al., 1998).

En general, según Ramió (2001), las corrientes denominadas neoempresariales representan la mayoría de la literatura y resultan ser la fuente de inspiración directa de un significativo número de equipos de gobierno de nuestras administraciones. Las características más destacables de éstas corrientes son:

- “Filosofía de “no remar” sino hacer que los otros “remen”.
- Fomentar la mutación de las administraciones públicas al pasar de proveedoras de servicios públicos a intermediarias que “venden” servicios.
- Adopción del lenguaje y los conceptos del sector privado.

⁷ Ver, Ricardo Uvalle Berrones, *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México*, Plaza y Valdes Editores, México 2000.

⁸ Carles Ramió Matas; Revista del CLAD, *Reforma y Democracia*, No. 21 (oct. 2001) Caracas.

- La reducción de la relación entre la administración y la ciudadanía a la relación Administración – clientes.
- Fragmentación de la administración en unidades más pequeñas con una creciente autonomía respecto a la gestión económica, patrimonial, laboral, etc. Para que éstas se especialicen en la producción de una gama determinada de servicios y se reajusten con más facilidad a las necesidades de los clientes de los servicios públicos”.

No obstante, estas tendencias presentan, igualmente, fallas y problemas relacionados con:

- “Algunos servicios públicos prestados por organizaciones privadas pueden generar efectos asimétricos sobre los ciudadanos.
- Una administración que no “rema” puede olvidar los rudimentos básicos de la navegación y perder el control de la nave.
- Se confunden medios con fines, al considerarse indicadores y actuaciones modernizadoras como fines en sí mismos (tecnologías de la información, indicadores de gestión, cambios en los organigramas y en los procedimientos, etc.).
- Se tiende a formular objetivos de actuaciones públicas sin compromisos concretos, que son de difícil verificación por parte de los ciudadanos.
- Inspirarse en la gestión privada es un error conceptual grave por dos razones: por un lado , la gestión pública acredita muchos aspectos diferenciales en relación con la gestión privada y, por otro lado, la teoría de la gestión privada es una ciencia inmadura y sus prescripciones son totalmente coyunturales y suelen tener un margen de error muy elevado.
- Reducir la condición de ciudadanos a clientes es un paso atrás y no al revés. Los ciudadanos son los *accionistas políticos y económicos* de las administraciones públicas y tienen muchos más derechos de los que están asociados al rol de clientes. No existe un contrato comercial sino un contrato social y político.
- La fragmentación y la empresarialización del sector público pueden provocar corrupción derivada de la defensa de intereses particulares y disminución de las responsabilidades públicas”.

Por su parte, las tendencias Neopúblicas, para los propósitos del presente trabajo, aunque minoritarias, presentan características destacables⁹, tales como:

- Se refuerza el concepto de ciudadanía; lo que busca recrear la legitimidad política en la administración pública.

⁹ Ramió, op cit.

- Busca reforzar los valores de la cosa pública en los empleados públicos para que, además de eficacia y eficiencia, se busque la ética en la gestión pública.
- Reconocer nuevos derechos con garantía a los ciudadanos.
- Buscar la satisfacción del ciudadano, la simplificación del sistema o procedimiento y tiempo de acceso al mismo, así como aprobar y organizar nuevos servicios públicos, con o sin externalizaciones.
- Aplicar principios y valores como la universalidad y la igualdad en los servicios públicos.
- Incrementar la calidad y el número de los servicios públicos.
- Definir claramente los servicios que se pueden externalizar, tomando en consideración las necesidades y derechos de los ciudadanos. Los servicios externalizados deben tener regulaciones precisas.

Para estas tendencias, las críticas y problemas asociados son más reducidas que para las Neoempresariales; en efecto, se señala que:

- Tienen déficits técnicos para lograr una gestión flexible, eficaz y eficiente.
- Detrás de la defensa de los valores públicos se pueden esconder actores acomodados que buscan defender un modelo burocrático, que beneficia más a los empleados públicos que a la ciudadanía.

2.3 Marco Normativo

La obtención de buenos resultados fiscales depende de la efectividad y oportunidad en la aplicación de los instrumentos teóricos y empíricos desarrollados a lo largo de los años en el manejo de la cosa pública, bien sea a través de la política fiscal y/o en la práctica micro de la gestión pública. En este proceso, es de vital importancia la definición y observación de reglas de juego claras, definidas formalmente, así:

- Constitución política: Título XII, del régimen económico y la hacienda pública, artículos 352 y 353.
- Decreto 1421 de 1993: por el cual se dicta el régimen especial para el distrito capital de santa fe de Bogotá.
- Decreto 111 de 1996: por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.

- Decreto 714 de 1996: por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996, que conforman el estatuto orgánico del presupuesto distrital.
- Decreto 195 de 2007: por el cual se reglamenta y se establecen directrices y controles en el proceso presupuestal de las entidades descentralizadas y empresas sociales del estado.
- Decreto 1139 de 2000: por el cual se reglamenta el proceso presupuestal de los fondos de desarrollo local.
- Ley 819 de 2003: por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
- Ley 152 de 1994: por la cual se establece la ley orgánica del plan de desarrollo.
- Decreto 115 de 1996: por el cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos de las empresas industriales y comerciales del estado y de las sociedades de economía mixta sujetas al régimen de aquellas, dedicadas a actividades no financieras.
- Acuerdo 12 de 1994: por el cual se establece el estatuto de planeación del distrito capital y se reglamenta la formulación, la aprobación, la ejecución y la evaluación del plan de desarrollo económico y social y de obras públicas del distrito capital de santa fe de Bogotá, y se dictan otras disposiciones complementarias.
- Acuerdo 13 de 2000: por el cual se reglamenta la participación ciudadana en la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del plan de desarrollo económico y social para las diferentes localidades que conforman el distrito capital y se dictan otras disposiciones.
- Ley 617 de 2000: por la cual se reforma parcialmente la ley 136 de 1994, el Decreto extraordinario 1222 de 1986; se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993; se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

- Decreto 390 de 2008: por el cual se reglamentan los acuerdos orgánicos de presupuesto 24 de 1995 y 20 de 1996, en materia de tesorería y crédito público y se dictan otras disposiciones.
- Ley 734 de 2002: Código único disciplinario que contempla tanto derechos y deberes de los servidores públicos, como prohibiciones y sanciones cuando se cometan faltas disciplinarias.

3. FALLAS EN LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

El incumplimiento o la desviación de las reglas de juego establecidas, para el caso objeto de estudio, origina menoscabo en los resultados fiscales y por su conducto en la estabilidad macroeconómica necesaria para cumplir la finalidad social del Estado (obligación constitucional).

De hecho, el desapego a las normas (reglas de juego) establecidas, constituye además un fuerte ingrediente de una gestión pública poco transparente, lo que deriva en riesgo de corrupción y por esta vía en menoscabo de los recursos necesarios para atender el gasto público. En la ejecución presupuestal, este alejamiento de las reglas de juego establecidas se manifiesta en:

3.1 PRINCIPALES FALLAS EN LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

- Crear rubros u objetos del gasto no contemplados en el plan de cuentas.
- Efectuar adiciones y/o traslados presupuestales sin autorización de la autoridad competente.
- Incorporar recursos con destinación diferente a la establecida en las transferencias y los convenios interadministrativos.
- Ordenar traslados sin registrar oportunamente el certificado de disponibilidad que ampara los contracréditos.
- sobre valoración y subvaloración de las cuentas
- acumulación de cartera
- Ordenar traslados sin que el rubro contracreditado tenga saldo libre de afectación presupuestal.
- No registrar oportunamente las modificaciones ordenadas de conformidad con la ley.
- No incorporar recursos nuevos no aforados.
- Ordenar gastos sin tener apropiación presupuestal u objeto del gasto creado.
- No cumplir con la ejecución presupuestal por falta de Planeación
- Ordenar gastos no autorizados por la ley o sin la facultad legal.
- Ordenar gastos de inversión que no hagan parte del plan de desarrollo.
- Ordenar gastos que afecten el presupuesto sin certificación previa de disponibilidad, amplia y suficiente.
- Expedir certificados de disponibilidad globales.
- Omitir o expedir irregularmente certificados de disponibilidad presupuestal.
- Omitir requisitos de tipo contractual.
- Ordenar gastos con cargo a rubros u objetos de gasto diferente.

- Ordenar gastos que excedan el saldo libre de afectación.
- Comprometer vigencias futuras sin autorización legal.
- Prolongar la vigencia fiscal.
- Constituir varias reservas para un mismo compromiso.
- Alterar o modificar los montos por los cuales se han constituido reservas y/o cuentas por pagar.
- No registrar compromisos.
- Constituir reservas inexistentes o duplicarlas.
- Utilizar los saldos de reservas debidamente constituidas para atender obligaciones diferentes.
- Demorar injustificadamente los pagos o las órdenes de pagos.
- Registrar hechos cumplidos o contabilizar obligaciones contraídas contra expresa prohibición legal.
- Ordenar gastos de proyectos no inscritos en el banco de proyectos.
- Autorizar u ordenar la utilización indebida, o utilizar indebidamente rentas que tienen destinación específica en la Constitución o en la ley.
- Ordenar o efectuar el pago de obligaciones en exceso del saldo disponible en el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC).
- No incluir en el presupuesto las apropiaciones necesarias y suficientes, cuando exista la posibilidad, para cubrir el déficit fiscal, servir la deuda pública y atender debidamente el pago de sentencias, créditos judicialmente reconocidos, laudos arbitrales, conciliaciones y servicios públicos domiciliarios.
- No adoptar las acciones establecidas en el estatuto orgánico del presupuesto, cuando las apropiaciones de gasto sean superiores al recaudo efectivo de los ingresos.

3.2 SEGUIMIENTO FISCAL, ÚLTIMO LUSTRO

En el ejercicio del control financiero y presupuestal a la cuenta de las entidades sujeto de control, la Contraloría de Bogotá ha efectuado, en los últimos años, constantes observaciones sobre fallas en la ejecución presupuestal, tales como:

- Cerca del 30% de las entidades presentaron niveles de ejecución por debajo del 90%.
- En el transcurso de las vigencias, los presupuestos han tenido modificaciones netas, que se reflejan ya sea en adiciones orientadas a incrementar los programas de inversión ó variaciones entre los rubros de gastos de funcionamiento.

- A pesar de la existencia de normas que buscan la extinción de las reservas, estas siguen creciendo en el distrito, lo que riñe con lo establecido en el parágrafo del artículo 8° de la Ley 819 de 2003; es decir, la administración desconoce el carácter excepcional de las mismas en el momento de constituir las.
- Puede afirmarse que se mantiene el rezago presupuestal y que la disciplina fiscal que pretendió la ley no surtió el efecto deseado, porque la totalidad de las apropiaciones aprobadas no se ejecutaron.
- En el análisis de las ejecuciones activa y pasiva se detectan pérdidas de apropiaciones presupuestales, la diferencia en el valor del presupuesto aprobado por la Corporación y los compromisos adquiridos por el ejecutor; es decir, que corresponden a las autorizaciones de gastos no utilizadas.
- Durante los cinco años de estudio, las empresas sociales del estado, en conjunto, muestran déficit presupuestal. Se continúa presentando el hecho de acumular en cuentas por pagar un alto porcentaje de recursos al final del año, por los pagos pendientes a proveedores y contratistas. Igualmente, al observar el comportamiento de los recaudos, el 20% de las 22 empresas recaudan menos del 90% de su presupuesto.

De otro lado, analizados los informes presentados por las diferentes localidades se pueden establecer fallas constantes en el presupuesto tales como:

- El nivel de utilización de recursos, puestos a disposición por las Administraciones Locales, fueron deficientes; éste constituye un elemento importante en la ejecución real del presupuesto.
- En la ejecución de la inversión local se continúa presentando un considerable rezago presupuestal, debido a que la inversión de cada año corresponde a compromisos de vigencias anteriores y la inversión directa del año es muy baja, evidenciando la inoportunidad de las entidades en dar solución a los problemas de la comunidad.
- Las alcaldías locales tienen deficiencias técnicas en la presentación de proyectos a las UEL, para su aprobación; hay devolución de los proyectos a las UEL para que la alcaldía local realice ajustes pertinentes, algunos

proyectos presentados no son aprobados porque carecen de viabilidad técnica, entre otras razones.

- Se observa un PAC considerado, pero no ejecutado.
- En la relación entre el Control Interno y el Plan de Desarrollo, se evidencia que en la formulación de los proyectos se plantean metas subestimadas, por cuanto la población real a cubrir es mayor.
- Cada Unidad Ejecutiva Local tiene un organigrama diferente, lo que hace que se manejen distintos pasos para llegar a la viabilización de los proyectos, retrasando el proceso de contratación.
- Se expiden registros presupuestales consecutivos sin diferenciar Unidades Ejecutivas Locales.
- Al revisar las modificaciones presupuestales para la vigencia 2008, se pudo establecer que las adiciones realizadas no fueron sometidas a la aprobación de la Junta Administradora, como lo establece el Decreto 1139 de 2000 (Localidad de Kennedy).

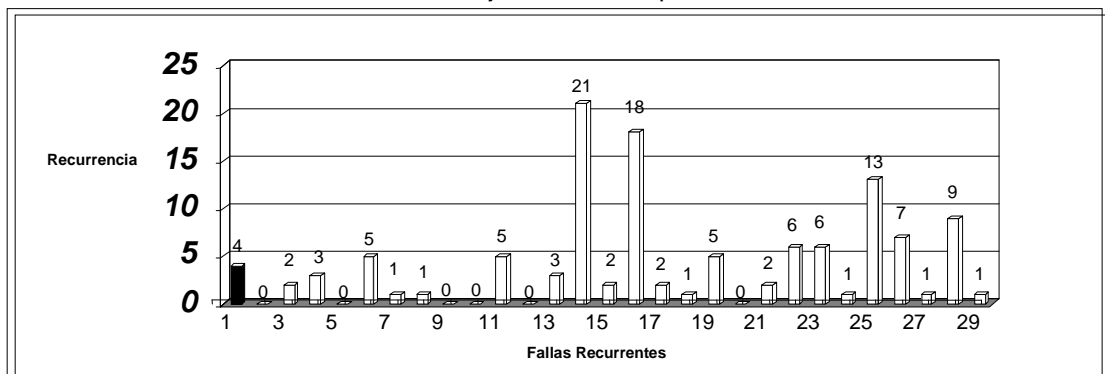
Con base en lo auditado¹⁰, se realizó un listado de las fallas presupuestales más recurrentes y se observó su frecuencia a lo largo de los últimos años (2004 – 2008), para ello se tomó como muestra las entidades más representativas (anexo No 4).

El ejercicio efectuado mostró que el promedio por entidad es de 3,1 fallas presupuestales por año, que cada una de las fallas tiene una recurrencia de 4,6 veces por entidad en un periodo que comprende del 2004 al 2008.

Como se muestra en el anexo y en la gráfica, las fallas se repiten en las entidades y constituyen falencias que se mantienen en el tiempo, tales como: la acumulación de cartera, la falta de planeación en la ejecución presupuestal, deficiencias en los procedimientos contractuales, demoras en los desembolsos, la sub y sobrevaloración de las cuentas, etc.

¹⁰ Se revisaron las entidades auditadas en la primera fase de cada año.

Gráfica 3
Fallas en la Ejecución Presupuestal



Fuente: Informes de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Contraloría de Bogotá.

Como se observa, la falla más recurrente (omitir requisitos de tipo contractual) se observó en los informes de auditoría 21 veces y muestra que de las 119 fallas revisadas, ésta tiene un 17,6% de probabilidad de ocurrencia. Le sigue con recurrencia de 18 veces y una probabilidad de ocurrencia del 15,1% la sobrevaloración y subvaloración de las cuentas; en tercer lugar, se detectó la falla no cumplir con la ejecución presupuestal por falta de Planeación, la cual mostró una recurrencia de 13 veces y una probabilidad de 10,9%.

3.3 EL REZAGO PRESUPUESTAL

El principio presupuestal de Anualidad establece que “el año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre; después de esta fecha no pueden asumirse compromisos con cargo al año fiscal que se cierra. De igual manera, el principio de Planificación plantea que “el presupuesto debe guardar concordancia con los Planes: de Desarrollo, Financiero y Operativo Anual de Inversiones.

Lo establecido en estos principios implica la necesidad de ejecutar en la vigencia fiscal las apropiaciones que permiten efectuar las inversiones previstas en el Plan Operativo Anual, lo cual significa básicamente cumplirle a los ciudadanos y sus necesidades (votantes o no). Durante la vigencia esto se efectúa mediante la constitución de compromisos y reservas y la autorización de giros; en lo que se denomina ejecución presupuestal.

3.3.1 Ejecución formal frente a ejecución real

Al final de una vigencia fiscal, las apropiaciones son ejecutadas por medio de giros y la constitución de reservas; no obstante, el primer aspecto implica la existencia de una autorización de giro, luego de recibido un bien o servicio, o terminación de una obra contratada (ejecución real), mientras que el segundo sólo implica la asunción del compromiso, el cual puede formalizarse o no (ejecución formal). Para los años de estudio, estas ejecuciones se recogen en los siguientes cuadros:

Cuadro 1
Ejecución Formal Vs Real, Nivel Central 2004 – 2008
Porcentajes*

Años	2004	2005	2006	2007	2008
Relación					
Giros/Ppto	82,3	81,7	84,0	81,7	85,1
Reservas/Ppto	16,8	17,2	13,8	14,4	10,3
Ejecución/Ppto	99,1	98,9	97,8	96,1	95,4

*Ppto., corresponde al presupuesto vigente.

Fuente: Estadísticas fiscales, Contraloría de Bogotá

Las entidades del nivel central, en general, tuvieron en el quinquenio una ejecución real promedio del 83% y un rezago promedio del 15%. Formalmente se muestra que las apropiaciones estimadas para toda la vigencia se ejecutaron en un 98%

Cuadro 2
Ejecución Formal Vs Real, Establecimientos Públicos* 2004 – 2008
Porcentajes

Años	2004	2005	2006	2007	2008
Relación					
Giros/Ppto	61,1	65,0	57,9	66,3	68,1
Reservas/Ppto	30,2	30,4	33,4	24,8	23,7
Ejecución/Ppto	91,3	95,4	91,3	91,1	91,9

*Incluye entes autónomos.

Fuente: Estadísticas fiscales, Contraloría de Bogotá

Los establecimientos públicos, en el quinquenio, efectuaron autorizaciones de giro promedio del 64%, en tanto que el rezago fue del 29%; no obstante, muestran una ejecución de apropiaciones del 92% promedio.

Cuadro 3
Ejecución Formal Vs Real, Empresas Sociales 2004 – 2008
Porcentajes

Años	2004	2005	2006	2007	2008
Relación					
Giros/Ppto	88,6	82,4	80,1	80,5	81,2
Reservas/Ppto	8,8	12,2	13,4	15,0	14,6
Ejecución/Ppto	97,3	94,6	93,5	95,5	95,8

Fuente: Estadísticas fiscales, Contraloría de Bogotá

Las entidades que prestan la atención en salud a los bogotanos, en el último quinquenio, tuvieron una ejecución real del 83% promedio; las apropiaciones previstas para tal atención quedaron rezagadas en un 13% promedio. Como se observa, formalmente se presenta una ejecución promedio del 95%

Cuadro 4
Ejecución Formal Vs Real, Empresas Industriales y Comerc., 2004 – 2008
Porcentajes

Años	2004	2005	2006	2007	2008
Relación					
Giros/Ppto	57,9	57,1	65,0	70,9	63,6
Reservas/Ppto	26,4	23,2	23,7	22,8	28,4
Ejecución/Ppto	84,3	80,3	88,6	93,7	92,0

Fuente: Estadísticas fiscales, Contraloría de Bogotá

Estas entidades registran un nivel alto de rezago promedio (25%), lo cual es inconsistente con su rol de productores de bienes y/o servicios. En promedio, en el período analizado, registraron una ejecución real del 63% y una formal del 88%.

3.3.2 Rezago presupuestal¹¹

Como se ha señalado arriba, el rezago presupuestal significa aplazar para la vigencia siguiente, la ejecución real de las apropiaciones previstas y aprobadas en la vigencia anterior. A pesar de ser algo excepcional y poco deseable, se ha convertido en un fenómeno recurrente. De hecho, además de observarse anualmente, al culminar cada periodo de gobierno la administración de turno incrementa considerablemente el nivel de reservas; tal es el caso de lo acontecido al concluir los mandatos de los Alcaldes Peñalosa (1998-2000) y Mockus (2001-2003); en el primero, se contabilizaron reservas presupuestales por \$1.2 billones en diciembre de

¹¹ Comprende las reservas presupuestales y las cuentas por pagar; éstas, por ser parte de la ejecución presupuestal, tienen base legal; no obstante, aquí se consideran como práctica recurrente no deseable, por las consecuencias que genera.

2000 y en el segundo \$1.6 billones al cierre de la vigencia 2003, superando la tendencia promedio de los gobiernos anteriores.

Con esta práctica, los gobiernos aceleran la ejecución presupuestal a través de reservas con el fin de mostrar un mayor nivel de ejecución y al mismo tiempo un alto nivel de liquidez en tesorería al cierre de cada vigencia. Además de constituir un aplazamiento de la ejecución real, como se mostró en la sección anterior, el rezago presupuestal, principalmente en la forma de *reservas*, no garantiza que las apropiaciones, en verdad, se ejecuten realmente en la vigencia siguiente; de hecho, a la larga puede aumentar los costos y promover la corrupción ya que reduce significativamente la transparencia¹².

Como se deriva del anexo 3, la ejecución real de las apropiaciones, constituidas al final de cada vigencia, en la vigencia siguiente es en promedio del 60%, lo cual significa que cerca del 40% de apropiaciones constituidas en la vigencia anterior, como cuentas por pagar y reservas presupuestales, son anuladas o no giradas en la vigencia siguiente (constituyendo pasivos exigibles). En realidad, son 40% de expectativas no cumplidas, obras no realizadas, servicios no contratados; en últimas, necesidades no cubiertas o aplazadas aun más.

En particular, las cuentas por pagar constituidas se giraron en la vigencia siguiente en un 79% promedio, lo cual deja el interrogante de ¿qué pasa con el 20% de ellas?, dado que por definición son propias de las Empresas e implican saldos pendientes luego de recibir un bien o servicio o de haber pagado el anticipo. En consecuencia, el mayor volumen de apropiaciones constituidas y no giradas en la vigencia siguiente correspondió a las reservas presupuestales, por definición propias de las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito, las cuales presentaron giros promedio del 50% en funcionamiento y 61% en inversión.

De otro lado, el rezago presupuestal constituido al final de cada vigencia en Bogotá, en los últimos años, representa cerca del 4% promedio del PIB; con mayor incidencia en la inversión total, como se observa en el cuadro. El rezago total constituido a 31 de diciembre de 2008 (3.05 billones), se acerca a lo presupuestado en inversión por los Establecimientos Públicos a 31 de diciembre de 2007 (\$3.17 billones).

¹² Tal es el caso de la UEL de Cultura, la cual se acabó hace dos años y hoy 2009 todavía tiene recursos pendientes por ejecutar.

Cuadro 5
Rezago presupuestal como proporción del PIB
Porcentajes

Años Rubros	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Funcionamiento	0,46	0,28	0,29	0,25	0,31	0,32
Servicio deuda	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00
Inversión	4,22	2,91	3,27	3,68	3,24	3,09
Total rezago	4,68	3,19	3,56	3,93	3,56	3,41

Fuente: Valores PIB, SHD – DEEF; Estadísticas fiscales Contraloría de Bogotá

Dado lo notorio y contraproducente de ésta práctica¹³, en la Ley 819 de 2003 (de disciplina fiscal) se buscó contrarrestar su mecánica, al determinar que *“La preparación y elaboración del presupuesto... y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano Plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas... puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente”*¹⁴.

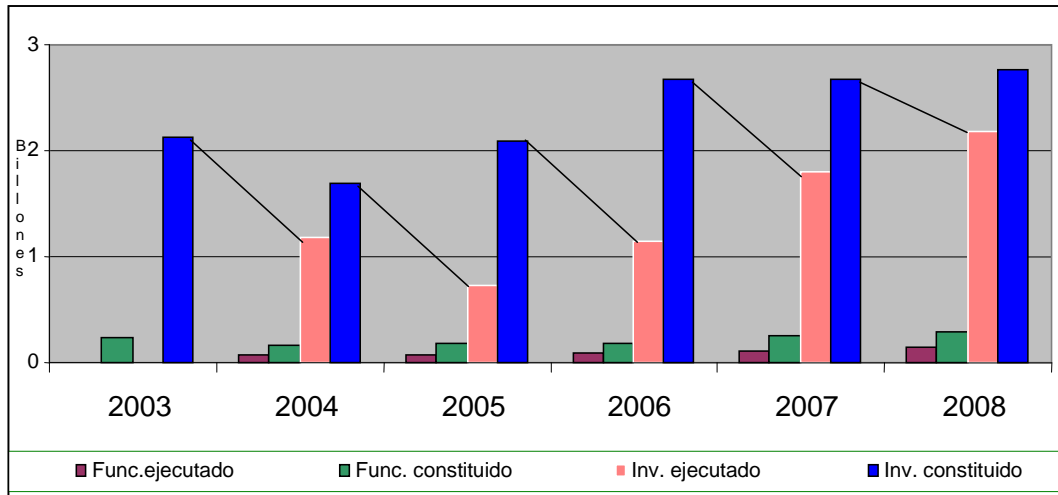
En específico se determinó que “En los eventos en que se encuentre en trámite una licitación, concurso de méritos o cualquier otro proceso de selección del contratista con todos los requerimientos legales, incluida la disponibilidad presupuestal, y su perfeccionamiento se efectúe en la vigencia fiscal siguiente, se atenderá con el presupuesto de ésta última vigencia...”. No obstante, la severidad de la norma se flexibilizó y aplazó en el tiempo; en efecto, se previó que con cargo al presupuesto del 2005 se atendiera el 30% de las reservas constituidas al cierre del 2004, y con cargo al presupuesto de 2006, el 70% de las constituidas en 2005.

De lo anterior se deriva que a partir del cierre presupuestal del 2006, las reservas presupuestales constituidas, componente importante del rezago presupuestal, tendrían un castigo del 100% en el 2007. La gráfica siguiente nos presenta la evolución del rezago presupuestal (en funcionamiento e inversión).

¹³ Puesto que en realidad en cada vigencia se ejecutaban dos presupuestos; el actual y el rezagado, lo que ayudaba a perpetuar el fenómeno, perjudicando a los ciudadanos.

¹⁴ Capítulo II, Artículo 8º

Gráfica 4
Rezago presupuestal: funcionamiento e inversión



Fuente: Anexo 3

Como se observa, en el 2007 y el 2008 lo ejecutado del rezago se ha aproximado a lo constituido en la vigencia anterior; de hecho, el Plan de Cuentas Presupuestal contempla ahora los rubros correspondientes, tanto en funcionamiento, servicio de la deuda e inversión, a través de los cuales se ejecutan las reservas presupuestales y las cuentas por pagar constituidas en la vigencia anterior.

Sin embargo, como se observa en la gráfica, los dos valores aun no coinciden, acorde a lo previsto en la Ley; esto se debe a la posible anulación de reservas, depuración de compromisos y a la no ejecución real de las mismas durante la vigencia actual, lo cual conduce a la constitución de pasivos exigibles. A pesar de la obligación legal y el correspondiente castigo al presupuesto de la vigencia siguiente, aún se sigue constituyendo un alto rezago presupuestal al final de la vigencia anterior, lo que en la práctica deja el mismo resultado no deseado de un aplazamiento en la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía.

3.3.3 Rezago Local

La problemática del rezago presupuestal, en Bogotá, tiene su mejor expresión en la ejecución activa de las localidades (FDL). De hecho, como se observa en el cuadro No 6, para el período 2004 – 2008, a pesar de mostrar una ejecución promedio del 94%, sólo se autorizaron giros en un 47% promedio; es decir, más de la mitad de lo ejecutado quedó comprometido para la vigencia siguiente, así:

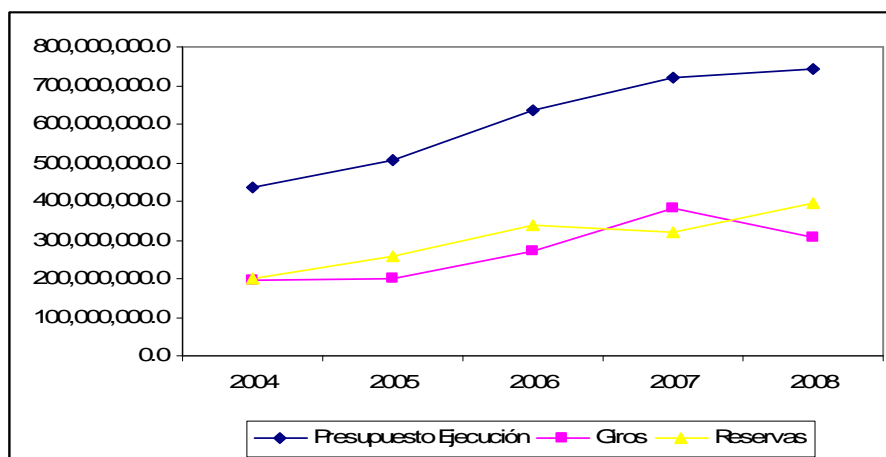
Cuadro 6
Fondos de Desarrollo Local
Ejecución Presupuestal 2004-2008

Millones de \$

AÑOS CONCEPTOS	2004	2005	2006	2007	2008
PRESUPUESTO DEFINITIVO	434.850.618,8	505.677.700,6	633.706.066,1	719.166.721,6	744.238.168,4
EJECUCIÓN	394.880.427,8	459.128.017,5	610.507.125,0	701.720.756,9	700.709.100,4
% Ejecución	90,8	90,8	96,3	97,6	94,2
Giros	193.342.885,7	201.571.867,9	272.777.530,0	380.457.524,9	307.222.973,3
% Giros	49,0	43,9	44,7	54,2	43,8
Reservas	201.537.541,1	257.556.149,7	337.729.595,0	321.263.232,0	393.486.127,1
% Reservas	51,0	56,1	55,3	45,8	56,2

Fuente: Estadísticas fiscales, Dirección Economía y Finanzas, Contraloría de Bogotá

Gráfica 5



Como se señaló en secciones anteriores, esto implica que la ejecución presupuestal no cumplió con ser un instrumento de planeación y programación financiera porque, a lo largo del periodo, los giros son muy bajos y persisten los altos niveles de compromisos al final de cada vigencia, lo que significa que las administraciones locales no cumplen en forma eficiente, eficaz y oportuna las metas contenidas en el Plan de Desarrollo Local, al menos en el corto plazo.

Dado lo evidente de la problemática, la Contraloría de Bogotá, en su ejercicio del control fiscal local¹⁵ encontró evidencia de causalidad en el **proceso de Viabilización de Proyectos**. Las evaluaciones efectuadas, para el período 2005 – 2008, mostraron los siguientes hechos:

Se determinaron los tiempos empleados en el proceso de formulación, viabilización, contratación y ejecución, surtidos en cada uno de los FDL con relación a la malla vial. De ellos, los realizados por medio de la UEL- IDU y los que son en forma directa, en torno a lo cual se establecieron cuatro etapas de la siguiente manera:

Etapa 1: (denominada Etapa de Formulación) Que se constituye de los días transcurridos tomados desde el primer día (1 de enero) del año correspondiente al que se radica el proyecto ante la Unidad Ejecutiva Local del IDU, hasta el momento en el que es enviado el oficio junto con el proyecto a la UEL-IDU para su concepto de viabilización.

Etapa 2: (denominada Etapa de Viabilización) correspondientes a los días transcurridos desde el momento en el que se envía el oficio de viabilización a la UEL-IDU para su concepto, hasta cuando se contesta mediante oficio al Fondo de Desarrollo Local la respuesta definitiva de aprobación.

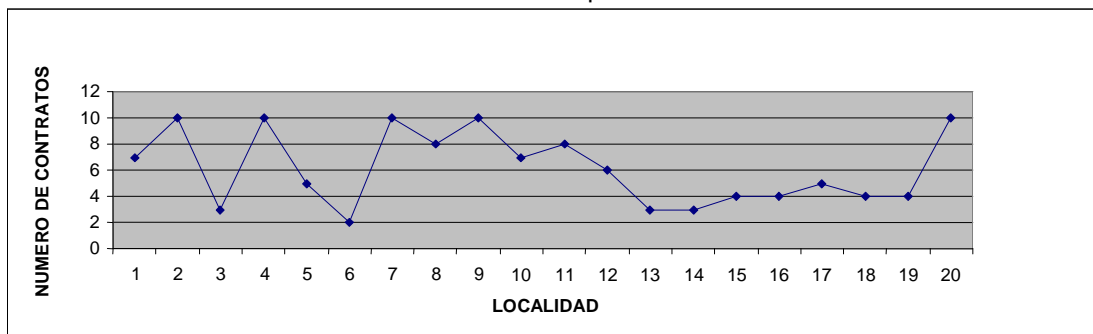
Etapa 3: (denominada Etapa de Suscripción) la cual cuenta los días transcurridos desde cuando se recibe la respuesta definitiva de viabilización, hasta cuando se efectúa la suscripción del contrato.

Etapa 4: (Etapa de Ejecución), corresponde a los días transcurridos desde el momento de la suscripción, hasta cuando se firma el acta de liquidación y/o finalización del contrato, aun cuando no se haya liquidado pero esté terminado.

Una vez evaluados los datos suministrados por cada oficina local, acerca de los proyectos y contratos suscritos en cada uno de los veinte (20) FDL, durante el periodo 2005-2008, se efectuó una depuración, encontrándose que no todas las carpetas de los respectivos contratos en los diferentes Fondos de Desarrollo Local contenían la totalidad de la información base para el desarrollo de la labor. La gráfica siguiente muestra la participación en número de contratos, incluidos por cada uno de los fondos locales dentro del resultado examinado.

¹⁵ Informes finales de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Modalidad Regular de los Fondos de Desarrollo Local; Dirección para el Control Social y Desarrollo Local de Participación Ciudadana - Contraloría de Bogotá.

Gráfica 6
Número de Contratos por Localidad



Fuente: Dirección para el Control Social Y Desarrollo Local de Participación Ciudadana - Contraloría de Bogotá.

Es importante señalar que se incurre, presuntamente, en una falta de supervisión y vigilancia a los convenios y/o contratos, puesto que no se explica ¿Cómo se ejerce dicha labor sin contar con una adecuada información pre-contractual, contractual y post-contractual, por parte de cada fondo?

En el ejercicio realizado se obtuvieron 123 contratos con información suficiente, más no completa. Se realizó la consolidación de los mismos y posteriormente se promedió cada una de las etapas establecidas en el procedimiento para cada una de las localidades, fundamentados en el número de registros evidenciados, y de allí se consiguió el promedio total por etapa, medido en días, para cada FDL, así:

Cuadro 7
Consolidado por Etapas
20 Localidades

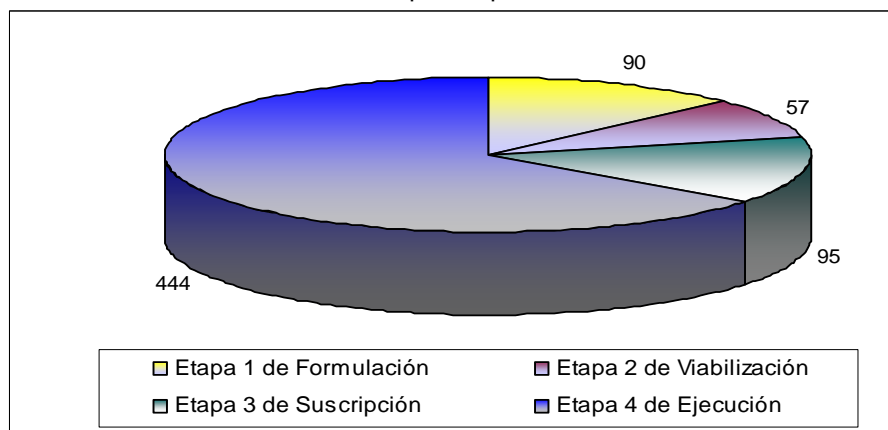
LOCALIDAD	Días			
	Etapa 1 de Formulación	Etapa 2 de Viabilización	Etapa 3 de Suscripción	Etapa 4 de Ejecución
Usaquén	9	52	155	509
Chapinero	12	86	78	352
Santa Fe	13	37	34	273
San Cristóbal	190	13	43	837
Úsme	17	69	94	459
Tunjuelito	67	81	26	30
Bosa	156	67	128	401
Kennedy	183	60	110	446

LOCALIDAD	Etapa 1 de Formulación	Etapa 2 de Viabilización	Etapa 3 de Suscripción	Etapa 4 de Ejecución
Fontibón	152	57	74	474
Engativá	58	50	86	660
Suba	43	0	111	351
Barrios Unidos	19	86	57	366
Teusaquillo	190	65	135	678
Mártires	103	67	112	564
Antonio Nariño	271	83	113	348
Puente Aranda	21	13	89	655
Candelaria	64	10	187	551
Rafael Uribe Uribe	170	66	98	446
Ciudad Bolívar	59	52	49	164
Sumapaz	3	119	130	308
PROMEDIO	90	57	95	444

Fuente: Papeles de trabajo grupos auditores FDL

Los datos anteriores vistos en un gráfico circular muestran de manera más ilustrativa el total del proceso y la etapa más larga del mismo.

Gráfica 7
Consolidado por etapas UEL - IDU



De lo anterior se puede concluir que el tiempo promedio empleado, desde el momento en que se formula un proyecto hasta que se entrega a la comunidad es de 686 días; es decir, 22.9 meses. Cabe precisar que este análisis no diferencia entre las vías que son de construcción, las cuales requieren la realización de estudios y diseños o la actualización de los existentes y por ende su proceso de realización en tiempo es mucho mayor, y las que son de Rehabilitación y Mantenimiento, cuyo objetivo se centra en

programas de cambio de base o aplicación de capa o carpeta asfáltica, los cuales son de más corta realización.

Como se deriva de lo anterior, el tiempo transcurrido desde el momento en que se diligencia el certificado de disponibilidad presupuestal hasta que se autoriza el giro es demasiado largo y ocupa por lo menos dos vigencias fiscales; además, con el agravante que estos procesos se inician, por lo general, al final de cada vigencia.

4. CONCLUSIONES

Las fallas en la ejecución presupuestal afectan sensiblemente los resultados fiscales (déficit fiscal) y constituyen un fenómeno no deseado, dado que implican, entre otras cosas, falta de transparencia, lo que a su vez lleva a riesgos de corrupción. El presente estudio pone de manifiesto lo siguiente:

- Las fallas se repiten en las entidades y constituyen falencias que se mantienen en el tiempo, tales como: la acumulación de cartera, la falta de planeación en la ejecución presupuestal, deficiencias en los procedimientos contractuales, demoras en los desembolsos, la sub y sobrevaloración de las cuentas, etc.
- Un ejercicio de revisión, a partir de muestra, señaló que las fallas más recurrentes, en general, son: omitir requisitos de tipo contractual; la sobrevaloración y subvaloración de las cuentas; y no cumplir con la ejecución presupuestal por falta de planeación.
- En el análisis de las ejecuciones activa y pasiva se detectan pérdidas de apropiaciones presupuestales, en forma de autorizaciones de gastos no utilizadas.
- La ejecución real de las apropiaciones, constituidas al final de cada vigencia, en la vigencia siguiente es en promedio del 60%, lo cual significa que cerca del 40% de apropiaciones constituidas en la vigencia anterior, como cuentas por pagar y reservas presupuestales, son anuladas o no giradas en la vigencia siguiente (constituyendo pasivos exigibles). En realidad, son 40% de expectativas no cumplidas, obras no realizadas, servicios no contratados; en últimas, necesidades no cubiertas o aplazadas aun más.
- El rezago presupuestal constituido al final de cada vigencia en Bogotá, en los últimos años, representa cerca del 4% promedio del PIB; con mayor incidencia en la inversión total. El rezago total constituido a 31 de diciembre de 2008 (3.05 billones), se acerca a lo presupuestado en inversión por los Establecimientos Públicos a 31 de diciembre de 2007 (\$3.17 billones).
- Para el 2007 y el 2008 lo ejecutado del rezago se ha aproximado a lo constituido en la vigencia anterior; de hecho, el Plan de Cuentas Presupuestal contempla ahora los rubros correspondientes, tanto en

funcionamiento, servicio de la deuda e inversión, a través de los cuales se ejecutan las reservas presupuestales y las cuentas por pagar constituidas en la vigencia anterior.

- El rezago presupuestal, en Bogotá, tiene su mejor expresión en la ejecución activa de las localidades (FDL). De hecho, para el período 2004 – 2008, a pesar de mostrar una ejecución promedio del 94%, sólo se autorizaron giros en un 47% promedio; es decir, más de la mitad de lo ejecutado quedó comprometido para la vigencia siguiente.
- En la ejecución de la inversión local se continúa presentando un considerable rezago presupuestal, debido a que la inversión de cada año corresponde a compromisos de vigencias anteriores y la inversión directa del año es muy baja, evidenciando la inoportunidad de las entidades en dar solución a los problemas de la comunidad.
- Las alcaldías locales tienen deficiencias técnicas en la presentación de proyectos a las UEL, para su aprobación; hay devolución de los proyectos a las UEL para que la alcaldía local realice ajustes pertinentes, algunos proyectos presentados no son aprobados porque carecen de viabilidad técnica, entre otras razones.
- El tiempo promedio empleado, desde el momento en que se formula un proyecto hasta que se entrega a la comunidad es de 686 días; es decir, 22.9 meses. Por lo cual, el tiempo transcurrido desde el momento en que se diligencia el certificado de disponibilidad presupuestal hasta que se autoriza el giro es demasiado largo y ocupa por lo menos dos vigencias fiscales; además, con el agravante que estos procesos se inician, por lo general, al final de cada vigencia.
- A pesar de la obligación legal y el correspondiente castigo al presupuesto de la vigencia siguiente, aún se sigue constituyendo un alto rezago presupuestal al final de la vigencia, lo que en la práctica deja el mismo resultado no deseado de un aplazamiento en la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Secretaría de Hacienda Distrital, Manual Operativo Presupuestal.
- Secretaría de Hacienda Distrital, Dirección de Estadísticas y Estudios Económicos.
- Ayala Ulpiano y Acosta Olga Lucía; Análisis del Proceso Presupuestal Colombiano, Fedesarrollo, mayo 2001.
- Alesina, R. Hausmann, R. Hommes y E. Stein; “Budget Institutions and Economic Performance”, IDB; Working Paper 394.
- Berrones Uvalle, Ricardo; *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México*, Plaza y Valdes Editores, México 2000.
- Ramió Matas, Carles; Revista del CLAD, *Reforma y Democracia*, No. 21 (oct. 2001) Caracas.
- Informes finales de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Modalidad Regular de los Fondos de Desarrollo Local; Dirección para el Control Social y Desarrollo Local de Participación Ciudadana - Contraloría de Bogotá.
- Restrepo, Juan Camilo, Hacienda Pública, 1993.
- Ayala, U. y Perotty, R. “The Colombian Budget Process”. Fedesarrollo, junio de 2000.
- Estadísticas Fiscales; Dirección Economía y Finanzas, Contraloría de Bogotá.

Anexo 1
Ejecución de Ingresos Consolidados 2004-2008

Millones de pesos

AÑOS CUENTAS	2004			2005			2006			2007			2008		
	Definitivo	Recaudo	%EJE	Definitivo	Recaudo	%EJE	Definitivo	Recaudo	%EJE	Definitivo	Recaudo	%EJE	Definitivo	Recaudo	%EJE
Ingresos Corrientes	4.236.879,6	4.326.215	102,1	4.577.512	4.777.325	104,4	5.175.832	5.326.443	102,9	5.669.816	6.104.057	107,7	6.302.033	7.035.735	111,6
Transferencias	2.932.650	2.429.831	82,9	3.619.070	3.078.874	85,1	4.504.279	3.556.938	79,0	5.504.329	4.555.077	82,8	5.747.520	4.990.632	86,8
Recursos de capital	1.058.484	760.639	71,9	2.046.503	2.233.168	109,1	3.656.575	3.026.460	82,8	3.689.439	3.040.395	82,4	4.150.740	2.754.054	66,4
TOTAL INGRESOS	8.228.014	7.516.685	91,4	10.243.084	10.089.367	98,5	13.336.686	11.909.841	89,3	14.863.584	13.699.529	92,2	16.200.294	14.780.421	91,2

Fuente: Ejecuciones presupuestales de entidades. Consolidado Contraloría de Bogotá.

Anexo 2
Ejecución de Gastos Consolidados 2004 – 2008

Millones de pesos

AÑOS	2004			2005			2006			2007			2008		
	Ppto.	Ejec.	%	Ppto.	Ejec.	%	Ppto.	Ejec.	%	Ppto.	Ejec.	%	Ppto.	Ejec.	%
Funcionamiento	1.858.230.7	1.775.704.1	96	2.082.754.8	1.988.095.2	96	2.281.726.8	2.164.761.7	95	3.209.295.1	3.092.780.1	96	3.353.426.2	3.243.219.5	97
Servicio de la deuda	801.866.3	777.973.2	97	947.528.6	724.856.9	77	1.449.163.5	1.385.263.1	96	881.773.2	846.069.6	96	938.931.1	852.689.6	91
Inversión	5.953.959.3	5.520.867.5	93	7.827.433.2	7.436.951.7	95	10.364.671.1	9.739.694.0	94	11.561.899.2	10.835.675.6	94	12.706.293.4	11.862.075.2	93
TOTAL EGRESOS	8.614.056.3	8.074.544.8	94	10.857.716.6	10.149.9	93	14.095.561.3	13.289.718.7	94	15.652.967.5	14.774.525.3	94	16.998.650.7	15.957.984.3	94

Fuente: Consolidado Contraloría de Bogotá, Estadísticas Fiscales.

Anexo 3
Constitución y Ejecución de Reservas y Cuentas por pagar: 2003 – 2009*

Millones de pesos

AÑOS	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009 ^a
	Const.	Ejec.	Const.	Ejec.	Const.	Ejec.	Const.	Ejec.	Const.	Ejec.	Const.	Ejec.	
Funcionamiento	231.716.7	79.878.7	160.760.2	79.897.8	183.970.6	91.433.4	181.227.6	106.084.7	258.627.4	144.860.9	282.822.2	94.763.3	
Servicio deuda	313.0	272.3	1.451.2	1.142.1	3.415.0	2.687.6	1.671.5	1.175.0	3.459.9	229.4	637.9	66.5	
Inversión	2.129.067.3	1.173.709.9	1.682.023.6	730.846.6	2.096.223.1	1.150.090.4	2.664.502.5	1.798.481.5	2.668.603.5	2.178.145.2	2.764.823.2	566.350.3	
TOTAL	2.361.097.0	1.253.860.9	1.844.235.1	811.886.5	2.283.608.6	1.244.211.4	2.847.401.5	1.905.741.2	2.930.690.8	2.362.235.5	3.048.283.3	708.363.6	

* Presupuesto General del Distrito, comprende el Presupuesto Anual y las empresas Industriales y Sociales del Distrito. Corresponde en cada año a lo girado por cuentas por pagar y reservas presupuestales de la vigencia anterior, y los mismos conceptos constituidos a 31 de diciembre de la vigencia actual.

a. Ejecución a marzo 31

Fuente: Estadísticas fiscales, Contraloría de Bogotá; Cálculos propios.

Anexo 4 Hallazgos Presupuestales

fallas en la ejecución presupuestal (proceso auditoria Contraloría Distrital)	Entidades			Entidades			Entidades			Entidades			Entidades			Entidades			Entidades			Entidades			Entidades			Entidades			Entidades			Entidades			Entidades			Totales			
	casiano destre	canal capital	caso de vivienda p	congreso	educación y altermatid	empresas energía de Bogotá	empresas innovación cultura	empresas relaciones locales	territo rural de salud	PONCEP	plan de vivienda y movilidad	plan de desarrollo urban	secretaría de educación	secretaría de salud	secretaría planeación	secretaría hacienda																											
1. Clear rubros u objetos del gasto no contemplados en el plan de cuentas.						X																														4							
2. Efectuar adiciones y/o tratadas presupuestales sin autorización de la autoridad competente.							X																													2							
3. Incorporar recursos con destinación diferente a la establecida en las transferencias y los convenios Inter administrativos.						X																														2							
4. Ordenar traslados sin registrar oportunamente el certificado de disponibilidad que ampara los contra créditos.								X																												3							
5. Ordenar traslados sin que el rubro contracreditado tenga saldo libre de afectación presupuestal.																																				5							
6. No registrar oportunamente las modificaciones ordenadas de conformidad con la ley.						X	X																													1							
7. No incorporar recursos nuevos no aforados.								X																												1							
8. Ordenar gastos sin tener apropiación presupuestal u objeto del gasto creado.																																				1							
9. Ordenar gastos sin autorización por la ley o sin la facultad legal.																																				1							
10. Ordenar gastos de inversión que no hagan parte del plan de desarrollo.																																				5							
11. Ordenar gastos que afectan el presupuesto sin certificación previa de disponibilidad, amplitud y suficiencia.		X				X																														5							
12. Expedir certificados de disponibilidad globales.																																				3							
13. Omitir o expedir irregularmente certificados de disponibilidad presupuestal.								X																												3							
14. Omitir requisitos de tipo contractual.	X	X	X	X	X	X	X																													24							
15. Ordenar gastos con cargo a rubros u objetos de gasto diferentes.						X																														2							
16. Sobre valoración y subvaloración de las cuentas.						X	X	X	X																											18							
17. Ordenar gastos que excedan el saldo libre de afectación.								X																												2							
18. Comprometer vigencias futuras sin autorización legal.																																				1							
19. Prolongar la vigencia fiscal.		X																																		5							
20. Contratar varias reservas para un mismo compromiso.																																				2							
21. Anular o modificar los montos por los cuales se han constituido reservas y/o cuentas por pagar.																																				2							
22. No registrar compromisos.																																				6							
23. Contratar reservas eventuales o duplicadas.						X																														6							
24. Afilar los saldos de reservas debidamente constituidas para atender obligaciones diferentes.						X																														1							
25. No cumplir con la ejecución presupuestal por falta de Planeación	X	X				X	X	X	X																											13							
26. Demostrar injustificadamente los pagos o los órdenes de pago.						X	X	X																												7							
27. Registrar hechos cumplidos o constatar obligaciones cometidas contra expresa prohibición legal.									X	X																										1							
28. Acumulación de cartera.	X					X		X																												9							
29. Ordenar gastos de proyectos no inscritos en el banco de proyectos.									X																											1							
Totales	1	4	1	4	4	1	6	5	3	4	1	3	5	7	2	5	1	3	1	1	3	6	1	4	4	1	1	3	6	4	2	3	8	1	1	1	1	4	1	1	1	2	118

Fuente: Informes de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Contraloría de Bogotá.