



"Al rescate de la moral y la ética pública"

40200-

Honorable Concejal  
**HIPOLITO MORENO GUTIÉRREZ**  
Presidente Concejo de Bogotá  
Ciudad

Asunto: Pronunciamiento Proyecto de Presupuesto 2009

## 1. Presentación

El presente documento contiene el comentario de la Contraloría de Bogotá-CB al Proyecto de Acuerdo 645 de 2008 por el cual se expide el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital vigencia fiscal 2009.

Para la CB, el estudio del presupuesto es fundamental porque constituye el instrumento que materializa las intenciones concretas del gobierno, así como la planeación y la gestión ejecutiva que plantea para cumplir los compromisos adquiridos con la ciudadanía tras la elección social.

## 2. Resumen del proyecto

### 2.1. Presupuesto general y anual

El presupuesto **general** del Distrito Capital para la vigencia 2009 asciende a \$18.54 billones. (Cuadro 1). El proyecto de Presupuesto **Anual**, por su parte, vale \$14.10 billones, un 6,6% más con respecto al presupuesto definitivo a septiembre de 2008 (Cuadro 2). En términos generales, se destaca la continuidad de la estructura presupuestal tanto en el ingreso como en el gasto. Los ingresos corrientes ganan 2,5 puntos porcentuales que pierden las transferencias y recursos de capital, siendo el último rubro el más afectado por la disminución de los recursos del crédito. Finalmente, los gastos mantienen su representatividad (Cuadro 3).

**"Al rescate de la moral y la ética pública"**

**Cuadro 1**  
**Presupuesto General Distrito Capital**  
Millones de pesos

Niveles de Gobierno	Presupuesto definitivo a sept. 2008	% de partic. 2008	Proyecto Presupuesto 2009	% de partic. 2009	Variación 2008-2009
Administración Central	8.247.063	45,7	8.690.155	46,9	5,4
Establecimientos Públicos	4.686.280	26,0	5.118.943	27,6	9,2
Universidad Distrital	216.383	1,2	213.921	1,2	-1,1
Contraloría	76.928	0,4	77.363	0,4	0,6
<b>Presupuesto Anual</b>	<b>13.226.654</b>	<b>73,3</b>	<b>14.100.383</b>	<b>76,0</b>	<b>6,6</b>
Empresas Industriales y Ciales	3.872.269	21,5	3.563.731	19,2	-8,0
Empresas Sociales del Estado*	947.855	5,3	878.903	4,7	-7,3
<b>Presupuesto General</b>	<b>18.046.777</b>	<b>100,0</b>	<b>18.543.017</b>	<b>100,0</b>	<b>2,7</b>

Fuente: Proyecto presupuesto 2009 y ejecuciones presupuestales entidades  
\* datos a agosto 2008

**Cuadro 2**  
**Presupuesto Anual Distrito capital**  
Millones de pesos

Niveles de Gobierno	Presupuesto definitivo a sep. 2008	% de part.	Proyecto Presupuesto 2009	% de partic	% de Var. 2008-2009
Administración Central	8.247.063	62,4	8.690.155	61,6	5,4
Establecimientos Públicos	4.686.280	35,4	5.118.943	36,3	9,2
Universidad Distrital	216.383	1,6	213.921	1,5	-1,1
Contraloría	76.928	0,6	77.363	0,5	0,6
<b>Presupuesto Anual</b>	<b>13.226.654</b>	<b>100,0</b>	<b>14.100.383</b>	<b>100,0</b>	<b>6,6</b>

Fuente: Proyecto presupuesto 2009 y ejecuciones presupuestales entidades según Sistema de Vigilancia de Control Fiscal- SIVICOF

**Cuadro 3**  
**Presupuesto Anual 2009**  
Millones de pesos

Concepto	2008			% de part.	2009			% de part.	% de var. 2008-2009
	Admón Central	Estapúblicos	Ppto Anual		Admón Central	Estapúblicos	Ppto Anual		
Ingresos corrientes	3.602.812	1.054.251	4.657.063	35,2	4.289.177	1.027.353	5.316.530	37,7	14,2
Transferencias	1.800.429	3.425.683	5.226.112	39,5	2.069.307	3.445.360	5.514.667	39,1	5,5
Recursos de capital	2.750.811	472.791	3.223.602	24,4	2.331.671	937.513	3.269.184	23,2	1,4
<b>Total Ingresos</b>	<b>8.154.052</b>	<b>4.952.724</b>	<b>13.106.777</b>	<b>99,1</b>	<b>8.690.155</b>	<b>5.410.227</b>	<b>14.100.382</b>	<b>100,0</b>	<b>7,6</b>
Gastos de funcionamiento	1.308.642	839.347,5	2.147.990	16,2	1.399.526	852.277	2.251.803	16,0	4,8
Servicio de la deuda	638.786	147.294	786.080	5,9	746.875	147.511	894.386	6,3	13,8
Inversión	6.206.624	3.992.950	10.199.574	77,1	6.543.754	4.410.439	10.954.193	77,7	7,4
<b>Total Gastos</b>	<b>8.154.052</b>	<b>4.979.591</b>	<b>13.133.644</b>	<b>99,3</b>	<b>8.690.155</b>	<b>5.410.227</b>	<b>14.100.382</b>	<b>100,0</b>	<b>7,4</b>

Estapúblicos: Incluye Contraloría y Universidad Distrital

Fuente: Proyecto Presupuesto 2009, Ejecuciones Presupuestales 2008 a octubre según SIVICOF

## 2.2. El presupuesto de la Administración Central

En lo referente a la Administración Central, el presupuesto vale \$8.70 billones, que equivalen al 9% del PIB distrital<sup>1</sup> (Cuadro 4).

<sup>1</sup> PIB Distrital proyectado para el 2009 por la SDH = \$96.705.820 millones

"Al rescate de la moral y la ética pública"

**Cuadro 4**  
**Proyecto de Presupuesto Vigencia 2009**  
**Administración Central**

Millones de pesos

Concepto	Presupuesto definitivo a sep/08 (1)	Ejecución a octubre/08 (2)	Proyecto de presupuesto 2009 (3)	% de partic.	% de variac. 2009-2008 (3) (1)	% del PIB Bogotá	
						2008	2009
<b>Ingresos</b>	<b>8.247.057</b>	<b>6.582.720</b>	<b>8.690.156</b>	<b>100,0</b>	<b>5,4</b>	<b>9,2</b>	<b>9,0</b>
Corrientes	3.602.812	3.543.758	4.289.177	49,4	19,1	4,0	4,4
Transferencias	1.800.424	1.408.153	2.069.307	23,8	14,9	2,0	2,1
Recursos de capital	2.843.821	1.630.809	2.331.671	26,8	-18,0	3,2	2,4
<b>Gastos</b>	<b>8.247.062</b>	<b>5.439.691</b>	<b>8.690.156</b>	<b>100,0</b>	<b>5,4</b>	<b>9,2</b>	<b>9,0</b>
Funcionamiento	1.313.139	943.851	1.399.526	16,1	6,6	1,5	1,4
Servicio de la Deuda	641.036	441.984	746.875	8,6	16,5	0,7	0,8
inversión	6.292.887	4.053.856	6.543.754	75,3	4,0	7,0	6,8

Fuente: Proyecto Presupuesto 2009 y ejecuciones presupuestales entidades según SIVICOF y SHD.

- **Ingresos**

Los ingresos tributarios, que aportan el 46,7% y las transferencias de la Nación-SGP el 23,4% en el total los ingresos, están acordes con el comportamiento presentado en el 2008, toda vez que, con base en la ejecución presupuestal a 30 de octubre, se espera a diciembre, superar la meta de recaudo, tal como ha sucedido durante el último lustro. Los incrementos con respecto al presupuesto vigente a septiembre 2008 son del 19,6% y 16,3% respectivamente. Los recursos del crédito por su parte, \$642.683 millones, disminuyen sensiblemente al punto de representar apenas la mitad de lo pretendido en años anteriores.

Por otra parte, en esta ocasión se planea recibir muchos más ingresos gracias a la búsqueda de una reducción más agresiva en los niveles de evasión y una mayor recuperación de cartera tributaria en lo que tiene que ver con el ICA. De hecho, la meta de recaudo para 2009 por acciones de fiscalización en ICA se duplica (Cuadro 5). Al respecto cabe la observación de que aunque loable, dicha meta luce a primera vista muy ambiciosa, o por lo menos, no suficientemente justificada en el proyecto de presupuesto.

**Cuadro 5**  
**Acciones de Fiscalización**

Millones de pesos

Concepto	Ppto 2008	Prog 2009	% Var.
Predial unificado	137.787	127.797	-7,3
Industria, comercio y avisos	86.278	188.000	117,9
Vehículos automotores	46.954	49.000	4,4
Otros			
<b>Total</b>	<b>271.019</b>	<b>364.797</b>	<b>34,6</b>

Fuente: Proyectos de Presupuesto 2008 y 2009

## Gastos

En cuanto a los gastos, al comparar los grandes rubros del presupuesto a septiembre de 2008 con los de 2009, se refleja un crecimiento en funcionamiento del 6,6%, es decir que, en términos reales, prácticamente se mantiene estable.

Los gastos de funcionamiento calculados en \$1.399.526 millones, se proyectan de conformidad con los lineamientos de la ley 617 de 2000 y no superan el techo previsto por dicha norma (50% de los ingresos corrientes de libre destinación). Lo mismo aplica para los gastos del Concejo y de la CB<sup>2</sup>

Por otra parte, el servicio de la deuda de la Administración Central, estimada en \$746.875 millones, incluye pagos de capital, intereses y comisiones de la deuda interna y externa, pasivos contingentes, transferencias al FONPET y el servicio de la deuda a cargo del IDU. Esta cifra crece 16,5% con respecto al dato proyectado a diciembre de 2008. Ello porque incluye las amortizaciones de deuda externa por vencimiento de bonos en cerca de \$200.000 millones.

### 2.3. El presupuesto de los establecimientos públicos

Para el conjunto de establecimientos públicos se proyecta un presupuesto de \$5.12 billones en el año 2009 (5,3% de PIB de Bogotá)<sup>3</sup>. Frente al presupuesto de 2008 se observa un crecimiento del 9,2% (5% en términos reales).

En el Cuadro 6, se presenta el detalle de los ingresos. En los corrientes se espera un decrecimiento del 3,6%, debido a que en las contribuciones se proyecta un menor recaudo por valorización local (Acuerdo 180/05)<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Límite de gastos para el Concejo de Bogotá y Contraloría Distrital \$99277 millones y \$66185 millones respectivamente

<sup>3</sup> Proyectado por la Secretaría de Hacienda en \$96.705.820 para el año 2009.

<sup>4</sup> En 2008 el recaudo por el Acuerdo 180 se programó en \$560,265 millones que a septiembre tienen un porcentaje de ejecución del 75,29% en desarrollo de la fase I. Para 2009 se programan \$484.875 millones, de los cuales \$116.000 millones hacen parte de la fase I y \$368.875 millones de la fase II que empezará a cobrarse en el mes de septiembre.

"Al rescate de la moral y la ética pública"

**Cuadro 6**  
Presupuesto de Ingresos  
Establecimientos Públicos 2008-2009

Concepto	Presupuesto 2008 (1)	% Partic.	Presupuesto 2009	% Partic.	Var. % 2008-2009 (2)
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>985.666</b>	<b>21,0</b>	<b>950.496</b>	<b>18,6</b>	<b>-3,6</b>
<b>No Tributarios</b>	<b>985.666</b>	<b>21,0</b>	<b>950.496</b>	<b>18,6</b>	<b>-3,6</b>
Multas	639	0,0	686	0,0	7,4
Rentas Contractuales	154.914	3,3	158.663	3,1	2,4
Contribuciones	625.947	13,4	570.964	11,2	-8,8
Participaciones	168.661	3,6	173.980	3,4	3,2
Fondo cta pago de cesiones públicas	5.983	0,1	5.598	0,1	-6,1
Aporte de afiliados	12.758	0,3	13.268	0,3	4,0
Otros No Tributarios	16.785	0,4	27.338	0,5	62,9
<b>Transferencias</b>	<b>3.249.678</b>	<b>69,3</b>	<b>3.236.702</b>	<b>63,2</b>	<b>-0,4</b>
Sistema Gral. Particip.	417.034	8,9	472.189	9,2	13,2
Otras Transferencias Nación	164.496	3,5	226.785	4,4	37,9
Aporte Ordinario	2.284.781	48,8	2.147.147	41,9	-6,0
Vigencia	1.480.656	31,6	1.598.734	31,2	8,0
Vigencia anterior	801.725	17,1	544.913	10,6	-32,0
Rendimientos SGP	2.400	0,1	3.500	0,1	45,8
ICA Compañías de Vigilancia	10.684	0,2	12.635	0,2	18,3
Reajuste Consolidado de Cesantías	4.695	0,1	0	0,0	-100,0
Provisión para cesantías	3.000	0,1	0	0,0	-100,0
IVA Cedido de Licores (Ley 788 de 2002)	1.951	0,0	2.292	0,0	17,5
IVA al Servicio de Telefonía Móvil (Ley 788/02)	1.348	0,0	642	0,0	-52,4
Fondo de pensiones públicas	226.115	4,8	237.606	4,6	5,2
Bonos pensionales	96.605	2,1	67.207	1,3	-30,4
Cuotas partes	39.000	0,8	70.000	1,4	79,5
<b>Recursos de Capital</b>	<b>450.936</b>	<b>9,6</b>	<b>931.745</b>	<b>18,2</b>	<b>106,6</b>
Recursos del Balance	343.139	7,3	879.420	17,2	156,3
Venta de activos	2.222	0,0	3.280	0,1	47,6
Recursos reservas	292.766	6,2	314.891	6,2	7,6
Recursos pasivos exigibles	48.152	1,0	98.400	1,9	104,4
Otros recursos del balance	0	0,0	462.849	9,0	na
Rendimientos Oper. Financieras	34.164	0,7	47.536	0,9	39,1
Excedentes Financieros	3.535	0,1	0	0,0	-100,0
Otros Recursos de Capital	70.098	1,5	4.789	0,1	-93,2
<b>Total</b>	<b>4.686.280</b>	<b>100,0</b>	<b>5.118.943</b>	<b>100,0</b>	<b>9,2</b>

Fuente: ejecución presupuestal entidades 2008 y proyecto de presupuesto anual 2009

(1) Presupuesto 2008 vigente a septiembre.

(2) Variación Presupuesto vigente a septiembre 2008 VS Presupuesto 2009

En cuanto a las participaciones se presenta un crecimiento del 3,2%, es decir, que no hay incremento en términos reales. Se estima que la participación por consumo de licores y cerveza aumente, lo cual se contrarresta con las disminuciones de los ingresos por loterías y juegos de apuestas permanentes, lo que afecta el financiamiento de la salud.

Las transferencias tienen una variación negativa del 0,4%, lo que equivale a un decrecimiento del 4,2% a pesos constantes. Esto debido a la disminución del aporte ordinario de la Administración Central<sup>5</sup> en el rubro vigencia anterior, lo que supone que durante el 2008 los establecimientos deban realizar una mejor ejecución (giros). Sin embargo, el problema del rezago presupuestal sigue. Los recursos destinados para la vigencia no se utilizan en su totalidad y deben trasladarse a la vigencia siguiente.

Los recursos del sistema general de participaciones-SGP por valor de \$472.189 millones registran un crecimiento del 13,2%. Para salud se proyectan \$456.141 millones, se fortalecen los aportes destinados al régimen subsidiado y a salud

<sup>5</sup> Las entidades que van a recibir un menor aporte de la Administración Central son en su orden, de acuerdo a la cuantía: Instituto de Desarrollo Urbano, Fondo Financiero Distrital de Salud, UAE de Rehabilitación y Mantenimiento Vial y el FONDATT. En este último caso la disminución del aporte se debe a que se está culminando el proceso de liquidación.

"Al rescate de la moral y la ética pública"

pública, pero se disminuyen en el componente de la oferta. Esto implica que el Distrito debe destinar más recursos propios para financiar a sus hospitales, los cuales continúan con una alta dependencia del Fondo Financiero de Salud-FFDS para la atención de *vinculados*<sup>6</sup>.

Finalmente, los recursos de capital crecen 106,6%, dada la incorporación de \$391.087 millones en los recursos del balance, que corresponden a los recaudos de 2008 por concepto de valorización (Acuerdo 180/05), con los cuales se va a financiar la contratación de 2009.

En cuanto a los gastos, cabe señalar que el 19% está destinado a cubrir pasivos exigibles y reservas presupuestales de vigencias anteriores, lo cual confirma la ya aludida ineficiencia de la ejecución presupuestal en el Distrito.

De otro lado, los servicios personales crecen 18,6%, destacándose el incremento del ítem servicios personales indirectos que se refiere a los honorarios y remuneración servicios técnicos. Las entidades con mayores aumentos en dicho rubro son la UAE de Catastro<sup>7</sup>, FONCEP, Caja de Vivienda Popular y el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural.

**Cuadro 7**  
Gastos de Funcionamiento, Deuda e Inversión  
Establecimientos Públicos 2008-2009

Concepto	Presupuesto 2008(1)	% Partic.	Presupuesto 2009	% Partic.	Var. % 2008-2009(2)
<b>Funcionamiento</b>	<b>606.178</b>	<b>12,9</b>	<b>624.719</b>	<b>12,2</b>	<b>3,1</b>
Servicios Personales	130.704	2,8	154.972	3,0	18,6
Serv personales asociados a la nómina	87.247	1,9	96.935	1,9	11,1
Serv personales indirectos	13.273	0,3	26.148	0,5	97,0
Aportes patronales al sector privado y público	30.184	0,6	31.889	0,6	5,6
Gastos Generales	43.909	0,9	42.405	0,8	-3,4
Adquisición de bienes	7.855	0,2	9.047	0,2	15,2
Adquisición de servicios	31.230	0,7	29.126	0,6	-6,7
Otros gastos generales	4.824	0,1	4.232	0,1	-12,3
Transferencias funcionamiento	386.211	8,2	392.307	7,7	1,6
Fondo de pensiones públicas	226.115	4,6	237.806	4,6	5,2
Servicio de alumbrado público	159.119	3,4	153.240	3,0	-3,7
Tribunales de ética	977	0,0	1.261	0,0	29,1
Pasivos Exigibles	329	0,0	0	0,0	-100,0
Reservas presupuestales	14.035	0,3	12.762	0,2	-9,1
Pago de Cesantías	30.990	0,7	22.273	0,4	-28,1
<b>Servicio de la deuda</b>	<b>147.294</b>	<b>3,1</b>	<b>147.511</b>	<b>2,9</b>	<b>0,1</b>
Interna	6.289	0,1	4.991	0,1	-20,6
Capital	5.201	0,1	4.580	0,1	-11,9
Intereses	1.068	0,0	411	0,0	-62,2
Pensiones	135.605	2,9	137.207	2,7	1,2
Pasivos Contingentes	5.400	0,1	5.313	0,1	-1,6
<b>Inversión</b>	<b>3.932.808</b>	<b>83,9</b>	<b>4.346.713</b>	<b>84,9</b>	<b>10,5</b>
Directa	2.754.280	58,8	3.397.485	66,4	23,4
Transferencias Inversión	4.483	0,1	3.788	0,1	-15,5
Pasivos exigibles	237.975	5,1	268.735	5,2	12,9
Reservas presupuestales	936.070	20,0	676.707	13,2	-27,7
<b>Total</b>	<b>4.686.280</b>	<b>100,0</b>	<b>5.118.943</b>	<b>100,0</b>	<b>9,2</b>

Fuente: ejecución presupuestal entidades 2008 y proyecto de presupuesto anual 2009

(1) Presupuesto 2008 vigente a septiembre

(2) Variación Presupuesto vigente a septiembre 2008 VS Presupuesto 2009

<sup>6</sup> El análisis de los recaudos de los hospitales por la atención en el régimen subsidiado no muestra incrementos significativos en los últimos años, por tanto la dependencia de estos con el FFDS aumenta en lugar de disminuir.

<sup>7</sup> Se realizó una reclasificación de gastos operativos de los proyectos de inversión ajustando el agregado de servicios personales-remuneración servicios técnicos. Los proyectos son Actualización y Conservación Catastral de Bogotá y Modernización Institucional.

"Al rescate de la moral y la ética pública"

Con respecto al servicio de la deuda, solamente el IDU registra pagos de capital e intereses por \$4.991 millones, derivados de obligaciones contraídas con los bancos BBVA, de Crédito y de Colombia. También se estiman pasivos contingentes en \$5.313 millones destinados a cubrir ingresos mínimos de parqueaderos pactados en contratos administrativos de concesión<sup>8</sup>.

En la inversión se prevé un crecimiento del 10,5% (6,3% en términos reales). En la directa, el monto proyectado es de \$3.4 billones con un incremento del 23,4%. Los principales beneficiarios de dicha inversión son el FFDS con \$1.4 billones y el IDU con \$1.2 billones (Cuadro 8).

**Cuadro 8**  
Establecimientos Públicos, Ente de Control y Universidad 2008-2009

Millones de pesos

Concepto	Presupuesto 2008 (1)	% Partic.	Presupuesto 2009	% Partic.	Var. % 2008-2009
Inst. Desarrollo Urbano - IDU	1.662.455	33,4	1.868.708	34,5	12,4
Fondo Financiero. Dist. Salud-FFDS	1.500.367	30,1	1.579.086	29,2	5,2
Fondo de prest. Econ. Cesant y Pensiones-FONCEP	413.543	8,3	421.433	7,8	1,9
Unid. Activa. Esp. de Servicios Públicos	198.689	4,0	213.377	3,9	7,4
Inst. Dist. Recreación y Deporte-IDRD	166.699	3,3	203.219	3,8	21,9
Fondo de Vigilancia y Seguridad - FVS	153.006	3,1	199.350	3,7	30,3
Unid. Activa. Esp. de Rehabilitación y Manto Vial	129.000	2,6	132.258	2,4	2,5
Inst. para la Protec. de la Niñez y la Juventud- IDIPRON	146.843	2,9	116.022	2,1	-21,0
Inst. Dist. para la Economía Social - IPES	66.108	1,3	72.051	1,3	9,0
Caja de la Vivienda Popular	34.670	0,7	57.137	1,1	64,8
Fondo de Preven. y Aten. de Emergencias -FOPAE	33.646	0,7	43.949	0,8	30,6
Unid. Activa. Esp. de Catastro Distrital	36.060	0,7	47.184	0,9	30,9
Orquesta Filarmónica	29.996	0,6	35.633	0,7	18,8
Inst. Dist. Participación y Acción Comunal	31.013	0,6	34.327	0,6	10,7
Inst. Dist. Patrimonio Cultural-IDPC	18.945	0,4	20.886	0,4	10,2
Fondo de Educación y Seguridad Vial -FONDATT	17.340	0,3	8.187	0,2	-52,8
Jardín Botánico José Celestino Mutis	16.965	0,3	23.713	0,4	39,8
Inst. Distrital de Turismo	15.650	0,3	23.821	0,4	52,2
Fund. Gilberto Alzate Avendaño	8.782	0,2	10.337	0,2	17,7
Inst. de Inves y Desarrollo Pedagógico-IDEP	6.501	0,1	8.266	0,2	27,1
<b>Total Establecimientos</b>	<b>4.686.280</b>	<b>94,1</b>	<b>5.118.943</b>	<b>94,6</b>	<b>9,2</b>
Contraloría	76.928	1,5	77.363	1,4	0,6
Universidad Distrital Francisco José de Caldas	216.383	4,3	213.921	4,0	-1,1
<b>Total</b>	<b>4.979.591</b>	<b>100,0</b>	<b>5.410.227</b>	<b>100,0</b>	<b>8,6</b>

Fuente: proyecto de presupuesto anual 2009  
(1) Presupuesto 2008 vigente a septiembre.

El Instituto de Desarrollo Urbano tiene un incremento del 12,4%, como se explicó se debe a la incorporación de los recaudos de la valorización del Acuerdo 180 y

<sup>8</sup> De acuerdo con el anteproyecto presentado por el IDU los parqueaderos por concesión son: Calle 77 S.A., Calle 85 S.A., Calle 90 S.A. y Calle 97 S.A.

**"Al rescate de la moral y la ética pública"**

sus respectivos rendimientos. Los principales proyectos son: infraestructura para la movilidad \$885.097 millones e infraestructura para el espacio público \$177.851 millones.

El Fondo Financiero de Salud tiene una variación del 5,2% dado el incremento de las rentas contractuales y el sistema general de particiones, en el componente de régimen subsidiado. En la inversión se destacan los proyectos: promoción y afiliación régimen subsidiado y contributivo \$667.994 millones y atención a la población vinculada \$370.514 millones.

En suma, aunque, en general, los presupuestos de los establecimientos públicos crecen como consecuencia del incremento en el aporte ordinario de la vigencia, algunos decrecen: el IDIPRON con el 21% por la disminución de rentas contractuales<sup>9</sup>, lo que se mitigó en parte con un mayor aporte ordinario, y el FONDATT (52,8%) dado su proceso de liquidación (Cuadro 8).

<sup>9</sup> Según la Administración la explicación de la disminución está en la reforma de la Ley 80 de 1993, dado que modificó las modalidades de selección de contratistas e impuso limitaciones a la contratación directa realizada mediante contratos interadministrativos, condicionándolos a que las obligaciones derivadas de estos tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora.

### Los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado

Aunque los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales no hacen parte del Presupuesto Anual y se presentan al Concejo apenas como dato complementario, la CB considera pertinentes los siguientes comentarios:

El CONFIS aprobó el presupuesto de rentas e ingresos para el periodo 2009 mediante resolución 016 de 2008, por un monto que alcanzó los \$3.563.731 millones, suma que refleja una disminución de \$308.538 millones que equivale en términos relativos al 8%, en comparación con el presupuesto definitivo a septiembre de la actual vigencia \$3.872.269 millones (Cuadro). De este, el 54,8% corresponde a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, el 38,9% a Transmilenio, el 3,4% a la Lotería de Bogotá, el 1,5% a Metrovivienda, el 0,7% a Canal Capital, el 0,6% a la Empresa de Renovación Urbana y el 0,1% restante a Aguas de Bogotá.

**Cuadro**  
**Presupuesto Comparativo**  
**Empresas Industriales y Comerciales del Distrito**  
Millones de pesos

Empresa	Presupuesto a septiembre de 2008	Proyecto de Presupuesto 2009	Variación 2008-2009
Empresa de Acueducto y Alcantarillado	2.005.390	1.953.099	-2,6%
Transmilenio	1.616.991	1.384.838	-14,4%
Lotería de Bogotá	116.754	119.466	2,3%
Metrovivienda	76.600	54.729	-28,6%
Canal Capital	21.634	24.374	12,7%
Empresa de Renovación Urbana	27.108	22.870	-15,6%
Aguas de Bogotá	7.792	4.355	-44,1%
<b>Total Presupuesto</b>	<b>3.872.269</b>	<b>3.563.731</b>	<b>-8,0%</b>

Fuente: Pagina WEB Secretaría de Hacienda – Resolución del CONFIS

Paralelamente, a septiembre 30 de 2008, el comportamiento presupuestal suscita interrogantes en lo que tiene que ver con los bajos niveles de ejecución alcanzados a esta fecha, no solo en la parte activa del presupuesto sino en los recursos que han sido aplicados. Lo anterior se refleja en un recaudo que apenas llega al 55,4%, al tiempo que las erogaciones tan solo alcanzan el 35,5%, con el agravante que la inversión directa (el 54,5% de los gastos), se ejecuta apenas en el 19,5%.

En este panorama se agregan los continuos movimientos presupuestales, principalmente en la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, inclusive en el servicio de la deuda, que es una suma comprometida que no produce mayores ajustes. Así, se revela una desacertada planeación. Asimismo, reiteradamente se compromete el presupuesto en el último trimestre del año, con las consecuencias negativas de contratar a última hora y posponer proyectos.

En cuanto al presupuesto de Transmilenio S.A. (\$1.38 billones), se registra una reducción del 14,4% con respecto al aforo definitivo a septiembre del presente año, debida básicamente a la caída del 15,6% en los recursos de capital. En este comportamiento tiene que ver el aplazamiento continuo del proceso de financiamiento de la III fase de Transmilenio por medio

**"Al rescate de la moral y la ética pública"**

de una operación de titularización de las vigencias futuras, que, por lo demás, podría generar sobrecostos en las obras e incumplimiento de las condiciones contractuales en los pagos de los anticipos para los contratos de construcción.

El presupuesto de la Lotería de Bogotá, por su parte, reporta un crecimiento de apenas el 2.3%. Llama la atención el estancamiento de los ingresos generados por venta de billetes de lotería. Entre 2003 y 2007, en promedio anual, sólo se vendió el 6,9% de la emisión de billetes<sup>10</sup>, mientras que en lo corrido de 2008, el mismo registro es igual al 8,6%. Esto, obviamente, erosiona la base de las transferencias para el sector Salud. Por lo demás, lo único que se comporta bien son los derechos de explotación de Apuestas Permanentes, concepto que no tiene relación directa con el objeto institucional de la entidad.

## **2.4. La Deuda Pública en el Presupuesto**

### **2.4.1. Recursos del Crédito**

El proyecto de presupuesto para 2009 prevé \$642.683 millones de recursos del crédito que se obtendrían mediante emisiones de bonos estimadas en \$300.000 millones (Programa PEC) y mediante préstamos de la banca multilateral, con la cual se mantiene un saldo de créditos contratado y no desembolsado por US\$240 millones (Cuadro 9).

Esta previsión contrasta con lo sucedido en 2008 cuando la Administración Central no ha acudido a recursos del crédito, con la justificación del comportamiento favorable de los recursos propios, que han permitido cubrir los requerimientos sin endeudarse.

Ello, obviamente no tiene porque validarse de la misma manera en 2009, dadas unas expectativas menos optimistas que las de años anteriores con respecto a los ingresos corrientes y un incremento esperado de la inversión directa de la Administración Central en el 19%. Sin embargo, la observación pertinente es que la política de endeudamiento debe apuntarse más en función del financiamiento de los bienes y servicios públicos que la ciudad demanda que en la sola administración financiera del mismo, máxime cuando se espera arbitrar un valor mayor que el que se previó en el Plan de Desarrollo para 2009 (\$259.962 millones de 2008 o \$271.660 de 2009).

<sup>10</sup> Fuente. Estadísticas Superintendencia Nacional de Salud – Lotería de Bogotá

"Al rescate de la moral y la ética pública"

**Cuadro 9**  
**Recursos del Crédito Proyecto Presupuesto 2009**

Millones de pesos

Recursos	2009
Colocación de Bonos - PEC	300.000
Banca Multilateral - Deuda Contratada en dólares (*)	342.683
<b>Total</b>	<b>642.683</b>

Fuente: SHD

(\*)US\$240 millones, tasa de cambio \$1947,9 Disp \$467.496 Millones

### 2.4.2. El endeudamiento y la Administración Central

La Administración Central es responsable de financiar el 65,3% del Plan de Desarrollo (\$25.359.251 millones), entre los cuales se contemplan los recursos del crédito por \$2.193.913 millones (Cuadro 10).

**Cuadro 10**

Financiación del Plan de Desarrollo  
Administración Central Inversión por Grandes Rubros

Millones de pesos de 2008

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012	Total	% Partic.
Ingresos corrientes	1.544.225	1.795.144	2.211.625	2.393.502	2.535.996	10.480.492	41,3
Transferencias	1.757.728	1.770.814	1.842.567	1.857.155	1.870.805	9.099.069	35,9
Recursos de Capital	685.295	492.820	925.432	920.141	562.089	3.585.777	14,1
Recursos del Crédito	133.221	259.962	220.603	543.838	1.036.289	2.193.913	8,7
<b>Total</b>	<b>4.120.469</b>	<b>4.318.740</b>	<b>5.200.227</b>	<b>5.714.636</b>	<b>6.005.179</b>	<b>25.359.251</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Acuerdo 308 del 9 de junio de 2008

El proyecto de presupuesto incluye un valor tentativo del costo de la primera línea del Metro por \$4.3 billones de pesos de 2009 y se estima que su financiación se haría en un 30% con recursos distritales y el 70% con recursos de la Nación. Con todo se considera necesario comprometer vigencias futuras porque los recursos de la Nación estarían disponibles después del 2016, y el endeudamiento inicialmente estaría a cargo del Distrito. En todo caso, la CB observa que debe aclararse el valor del endeudamiento durante el periodo de gobierno, ya que el Plan de Desarrollo contempla \$2.19 billones (pesos de 2008) mientras que en el Plan Financiero de la Administración Central se registran \$3.37 billones (pesos de 2008), de los cuales la Secretaría de Hacienda debe gestionar y contratar con garantías propias \$1.46 billones millones y con aval de la nación \$1.91 billones.

### 2.4.3. Sostenibilidad de la deuda

Durante los últimos años el Distrito Capital ha mantenido sus indicadores de endeudamiento en el denominado semáforo verde. Las proyecciones de la SHD para el periodo 2009–2019, muestran que el saldo de la deuda de Bogotá como

"Al rescate de la moral y la ética pública"

proporción de los ingresos corrientes desciende a lo largo del tiempo, desde un 43% en 2009 hasta 10% en 2019, sin considerar los recursos del Metro. De contemplar el endeudamiento del Metro, la tendencia cambiaría su rumbo en el año 2015, de manera que llegaría al 78,3%. Esto es preocupante máxime cuando en dicho año se concentran los pagos de bonos.

### 3. El proyecto de presupuesto y el Plan de Desarrollo

Otro aspecto del presupuesto que merece reseñarse es su relación con el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo.

Pues bien, en el Plan Operativo Anual de Inversiones del Proyecto de Presupuesto 2009 se afora un mayor valor por \$910.365 millones, distribuidos principalmente en un 38% para el objetivo Derecho a la ciudad, un 35% para Ciudad de derechos y un 28% para el Gestión pública efectiva y transparente, mientras que el objetivo Ciudad global sufre una reducción del 2% que afecta principalmente los programas "Región Capital" y "Fomento para el desarrollo económico" (Cuadro 11). Por sectores, los más favorecidos, en su orden, son movilidad, educación y salud (Cuadro 12 ).

Con todo, en el objetivo Gestión pública objetiva y transparente disminuyen los recursos asignados al programa "Ciudad Digital", con lo que podría afectarse el proceso de fortalecimiento de las tecnologías de información y comunicación.

**Cuadro 11**  
Comparativo Plan Plurianual con Proyecto Presupuesto 2009  
Por Objetivos Estructurantes

Objetivos Estructurantes	Plan Plurianual		POAI 2009		Variación absoluta (1-2)	% de partic.
	\$ Millones (1)	% partic	\$ Millones (2)	% partic		
Ciudad de derechos	3.550.396	63,7	3.864.489	59,6	314.093	34,5%
Derecho a la ciudad	1.568.260	28,2	1.911.523	29,5	343.263	37,7%
Gestión Pública Efectiva y Transp.	231.364	4,2	484.003	7,5	252.639	27,8%
Ciudad Global	122.599	2,2	100.681	1,6	-21.918	-2,4%
Finanzas Sostenibles	51.137	0,9	58.504	0,9	7.367	0,8%
Participación	24.849	0,4	35.032	0,5	10.183	1,1%
Descentralización	22.078	0,4	26.816	0,4	4.738	0,5%
<b>Total Presupuesto de Inversión</b>	<b>5.570.683</b>	<b>100,0</b>	<b>6.481.048</b>	<b>100,0</b>	<b>910.365</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Proyecto de Presupuesto 2009 Y Plan de Desarrollo Bogotá Positiva

**"Al rescate de la moral y la ética pública"**

**Cuadro 12**  
**Comparativo Plan Plurianual con Proyecto Presupuesto 2009**  
**Por Sectores**

Sector	Plan Plurianual		POAI 2009		Variación absoluta (1-2)	% de partic.
	\$ Millones '(1)	% partic	\$ Millones '(2)	% partic		
Educación	1.692.574	30,4	1.917.090	29,6	224.516	24,7%
Movilidad	1.144.795	20,6	1.481.925	22,9	337.130	37,0%
Salud	1.203.571	21,6	1.389.967	21,4	186.396	20,5%
Integración Social	470.799	8,5	545.013	8,4	74.214	8,2%
Gobierno	283.448	5,1	291.668	4,5	8.220	0,9%
Cultura, Recreación y Deporte	198.244	3,6	224.632	3,5	26.388	2,9%
Hábitat	202.877	3,6	209.419	3,2	6.542	0,7%
Desarrollo económico	148.436	2,7	160.411	2,5	11.975	1,3%
Hacienda	73.049	1,3	77.147	1,2	4.098	0,5%
Ambiente	60.419	1,1	73.951	1,1	13.532	1,5%
Gestión Pública	46.747	0,8	56.386	0,9	9.639	1,1%
Planeación	38.477	0,7	41.114	0,6	2.637	0,3%
Otras entidades	7.248	0,1	12.329	0,2	5.081	0,6%
<b>Total</b>	<b>5.570.684</b>	<b>100,0</b>	<b>6.481.052</b>	<b>100,0</b>	<b>910.368</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Proyecto de Presupuesto 2009 Y Plan de Desarrollo Bogotá Positiva

#### 4. Comentarios de la Contraloría de Bogotá

##### 4.1. Sobre la presentación y la argumentación del proyecto

El documento utiliza más herramientas de análisis que en vigencias anteriores al incluir el balance financiero 2009. De manera que, además de la intención de gobierno plasmada en el presupuesto, revela las restricciones financieras que enfrenta.

Al comparar el balance financiero con las cifras del proyecto de presupuesto, se visualiza una variación de \$950.195 millones, debido a que en el balance se excluyen los recursos de reservas (\$701.096 millones), recursos de pasivos exigibles (\$199.089 millones) y recursos del crédito vigencia anterior (\$50.010 millones), mientras que en el proyecto de presupuesto las incorpora porque lo presentan con el sistema tradicional.

Así mismo, es un aspecto positivo que en el balance financiero se desagregue la inversión entre recurrente y nueva porque revela la inflexibilidad del gasto.

##### 4.2. Sobre las previsiones económicas

Un comentario que suscita la sustentación oficial del proyecto de presupuesto es la prudencia del 3,5% de crecimiento económico de Bogotá supuesto para 2009.

**"Al rescate de la moral y la ética pública"**

El mismo contrasta con el 5% supuesto por el Gobierno Nacional para el crecimiento de la economía colombiana en el cual se basaron las más recientes proyecciones presupuestales y el Plan Financiero de la Nación y que han perdido credibilidad ante el advenimiento de una desaceleración, si no una recesión, a partir del segundo semestre del año entrante y por lo menos hasta 2010.

Ello como consecuencia de la fase baja del ciclo económico doméstico, el desplome de la demanda internacional y el cierre relativo de los mercados para nuestras exportaciones. De hecho, las proyecciones más optimistas oscilan entre 2% y 3% de crecimiento del PIB colombiano para 2009, así como un aumento de los déficit comercial y fiscal por un 0,6% del PIB y un 2,2% del PIB respectivamente.

En este contexto, la economía bogotana, que representa una cuarta parte de la economía nacional, seguramente sufrirá en una mayor proporción. Esto porque como lo muestran varios estudios, durante los ciclos de auge nacional, el PIB bogotano también registra auge y viceversa durante los ciclos de contracción, pero más que proporcionalmente en tiempos malos que en tiempos prósperos, tal como sucedió en 1999 cuando la economía colombiana cayó 4,2% mientras que la bogotana 6,5%.

Ahora bien, como la tributación bogotana es muy sensible a la economía (según el Marco Fiscal de Mediano Plazo la elasticidad de los ingresos tributarios es 1,08), el recaudo va a resentirse. Con ello, la financiación "propia" del gasto público bogotano deberá disminuir. Más si se tiene en cuenta la mayor desaceleración ya experimentada por la construcción y la industria que son sectores que contribuyen significativamente al crecimiento del PIB y del empleo en la ciudad y, por tanto a la generación de ingresos.

Así las cosas, en principio, la CB opina que, a la luz de la ejecución a octubre de 2008, el crecimiento previsto para 2009 de los ingresos tributarios es razonable. Sin embargo, ante la expectativa de que la situación empeore para 2010, es crucial pensar no sólo en la racionalización tributaria sino en la del gasto, entendida ésta última no como racionamiento, sino como su máxima ejecución en el corto plazo, para que de esa manera se identifiquen los sectores más eficientes y el sector público opere su función contracíclica.

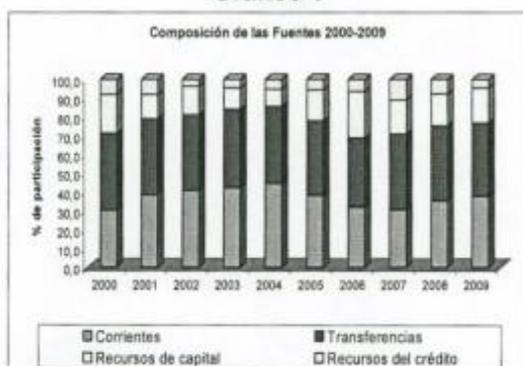
#### **4.3. Sobre la estructura presupuestal y el esquema de financiamiento**

La estructura presupuestal y el esquema de financiamiento público no han cambiado durante la última década en Bogotá, siendo los ingresos corrientes la

**"Al rescate de la moral y la ética pública"**

principal fuente de financiamiento, aún en los años de descapitalizaciones de empresas distritales. La inversión, por su parte, dada su definición que incluye diversas categorías de gastos operativos, sigue representando la mayor parte del gasto. Así, implica gasto recurrente, pues incluye el gasto asociado a las nóminas de salud y educación, así como el gasto de mantenimiento (Gráficos 1, 2, 3 y 4). El presupuesto de 2009 reproduce claramente estos perfiles.

**Gráfico 1**



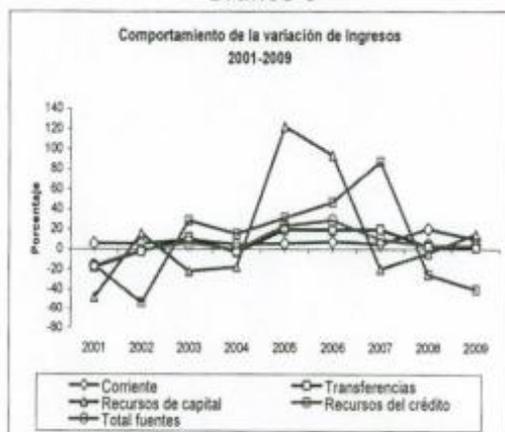
Fuente: Estadísticas fiscales Contraloría de Bogotá y proyecto de presupuesto 2009

**Gráfico 2**



Fuente: Estadísticas fiscales Contraloría de Bogotá y proyecto de presupuesto 2009

**Gráfico 3**



Fuente: Estadísticas fiscales Contraloría de Bogotá y proyecto de presupuesto 2009

**Gráfico 4**



Fuente: Estadísticas fiscales Contraloría de Bogotá y proyecto de

Otro comentario tiene que ver con el asunto de las vigencias futuras. Su utilización busca disminuir los rezagos presupuestales y asegurar la continuidad de proyectos estratégicos o de gastos recurrentes. Partiendo de esta premisa, la administración tiene programado asumir compromisos por \$1.8 billones con cargo

"Al rescate de la moral y la ética pública"

al presupuesto de vigencias futuras de los periodos 2010-2015. Esto, sin contar los \$562.961 millones que ya tiene autorizados para los años 2008 y 2009.

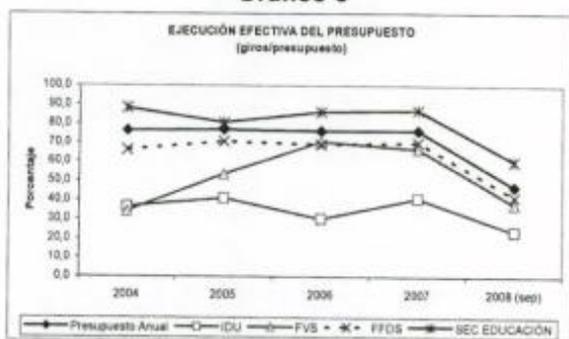
Pues bien, el problema surge cuando la figura resulta inocua por fallas de gestión, como es el caso del IDU. Un seguimiento de la CB al presupuesto de 2008 asignado a dicho instituto revela una ejecución de 1,4%, con giros de 0,6%, frente a un presupuesto de \$596.569 millones en lo referente al proyecto *vías para la movilidad*. Sin embargo, para 2009 se le asigna a dicho proyecto vigencias futuras por \$85.976 millones (el 81% del valor total de las vigencias futuras autorizadas para 2009). Así, si en lo que resta del año, aunque se comprometa todo el presupuesto de 2008, es muy probable que la mayoría de los compromisos se conviertan en reservas y por tanto que aumente el rezago de la ejecución física en un asunto tan crítico como la movilidad.

Ahora, otro problema de las vigencias futuras es que le imprime inflexibilidad al gasto, en particular cuando superan el periodo de gobierno en el cual son aprobadas. Hay que recordar que el presupuesto de 2009 ya está afectado por \$478.873 millones, es decir que el 3,4% del presupuesto anual 2009 corresponde a un cupo de gasto "apartado" en vigencias anteriores.

#### 4.4. Sobre la ejecución presupuestal y la eficiencia del gasto

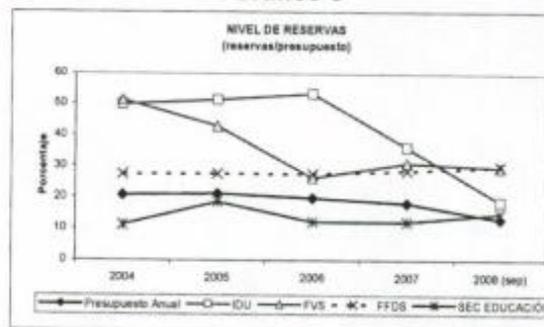
Es ampliamente conocido que en Bogotá hay fallas estructurales en la ejecución presupuestal manifiestas en el rezago de los giros y la acumulación de reservas (Gráficos 5 y 6). Tradicionalmente, entidades como Planeación Distrital, Secretaría de Gobierno, Catastro, Secretaría de Integración Social, IDU; Fondo Vigilancia y Seguridad, IDR, Jardín Botánico e IDEP al finalizar las vigencias reportan niveles de ejecución real (giros) que no superan el 75% y acumulan reservas.

Gráfico 5



Fuente: Informes de ejecución de cada vigencia reportadas por las entidades

Gráfico 6



Fuente: Informes de ejecución de cada vigencia reportadas por las entidades

**"Al rescate de la moral y la ética pública"**

Dado este problema, no parece recomendable guiar la planeación presupuestal con un enfoque "incrementalista" sino avanzar decididamente en el aprovechamiento de instrumentos como SEGPLAN y el POR para construir un sistema de evaluación de la gestión y de identificación de los bienes y servicios que ofrecen las entidades a la comunidad y de los beneficios que obtiene la ciudadanía, así como los costos (tanto de inversión como de funcionamiento) en que se incurre para el logro de tales ofrecimientos.

Por lo demás, una presentación del presupuesto anual construida con el recurso a dichos instrumentos enriquecería significativamente la discusión sobre su aprobación en el Concejo. Ello, infortunadamente no es propio del proceso presupuestal actual.

De hecho, aunque el presupuesto se entrega a la ciudadanía organizado formalmente según dichos instrumentos, su utilidad es apenas indicativa porque: (i) en el transcurso de la vigencia las metas son replanteadas, no se ejecutan totalmente o son trasladadas al siguiente período fiscal, así como se agregan o reagrupan productos, (ii) El sistema POR utiliza numerosos indicadores entre objetivos y productos, lo cual hace complejo el análisis, seguimiento y control de las metas, (iii) Las Empresas Industriales y Comerciales y las ESE no han completado su implementación. Así, para 2009 por ejemplo, es notable la asignación en partidas globales no asociadas con los resultados alcanzados por los ejecutores en periodos anteriores.

Otro asunto es el relacionado con las finanzas del Metro. El proyecto de presupuesto incluye un valor tentativo del costo de la primera línea por \$4.3 billones de pesos de 2009 y estima su financiación con un 30% de recursos distritales y 70% con recursos nacionales. Sin embargo, no hay certeza que esta proporción se mantenga, lo que haría necesario comprometer vigencias futuras, máxime cuando los recursos de la Nación estarían disponibles después del 2016 y el endeudamiento inicialmente estaría a cargo del Distrito. Así las cosas, mientras no se conozca el diseño financiero de la obra, que revelara el estudio técnico, habrá mucha incertidumbre sobre el horizonte financiero y, en particular, sobre el endeudamiento de la capital. De manera que cualquier previsión de mediano plazo reviste un carácter de provisionalidad más acusado que el per se que caracteriza cualquier previsión de este tipo.

Finalmente, no obstante el buen manejo del endeudamiento público del Distrito preocupa los problemas de la utilización efectiva de los recursos respectivos, puesto que el despliegue de una importante gestión para conseguirlos supone su

**"Al rescate de la moral y la ética pública"**

necesidad para financiar bienes públicos que demanda la ciudad. Así, en la operación de la política de utilización del endeudamiento debería evaluarse críticamente los hechos de que actualmente hay créditos contratados no desembolsados por US\$240 millones, que aún está disponible el cupo de endeudamiento por \$676.232 millones y que hay contratos con desembolsos programados a más de un año (por ejemplo el Contrato 26473 del 28 de agosto de 2008 con la Corporación Financiera Internacional CFI por US\$45 millones).

Cordial saludo,

Original Firmado por:  
**MIGUEL ANGEL MORALESRUSSI RUSSI**

**MIGUEL ANGEL MORALESRUSSI RUSSI**  
Contralor de Bogotá D.C.

Elaboró: Carlos Betancourt/Neyfy Castro/Fabio Borbón/Clara Mireya Torres  
Revisó y aprobó: Carlos Betancourt