



# PUNTO DE PARTIDA PARA LA DISCUSIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN DESDE LOS INTERESES DE BOGOTÁ

Documento No. 22 – Agosto de 2018

## Resumen:

Actualmente hace curso en el Congreso de la República el proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación 2019. A continuación se recogen algunos datos de las proyecciones y ejecuciones de los presupuestos en Bogotá, con el ánimo de ofrecer algunos elementos que sirvan de base para la discusión venidera desde una perspectiva distrital.

Para tal fin, se ofrece un análisis del proyecto de presupuesto para el Nuevo Gobierno, haciendo énfasis en los incrementos y disminuciones de los sectores clave para la ciudad. Posteriormente se muestra cómo se ha comportado el presupuesto y los ingresos de la ciudad en clave con su relación con respecto al crecimiento económico de la Nación. Si bien el presupuesto de Bogotá creció en un 14.87% para 2018 y su economía representó más el 26.4% del PIB Nacional para 2017, los ingresos muestran que las transferencias que llegan por parte de la Nación son inferiores al 20% del presupuesto.

Como puntos clave para la discusión acerca de las prioridades para la inversión de la ciudad, se ofrecen los siguientes puntos: a. la baja participación de Bogotá en transferencias, b. la necesidad de voluntades interpartidistas para garantizar recursos para proyectos estratégicos, c. la necesidad de una inversión transformadora en temas sociales, d. la inversión especializada en temas ambientales, e. la imperiosa necesidad de invertir en seguridad, f. la potencialidad del proyecto de economía naranja en la Ciudad.

## 1. Sobre el Presupuesto General de la Nación

El Presupuesto General de la Nación 2019 muestra un crecimiento del 3,7% con respecto al año anterior. El comportamiento va de acuerdo con una tendencia progresiva de aumento. A continuación, se muestra un histórico del comportamiento de los proyectos de Presupuesto General de la Nación (PGN):



Fuente: Decreto No. 2236 del 27 de diciembre de 2017, Decreto No. 2170 de diciembre 27 de 2016, Decreto No. 2550 de diciembre 30 de 2015, Decreto 2710 de 26 de Diciembre 2014, Decreto No. 3036 del 27 de diciembre de 2013, Decreto No. 2715 del 27 de diciembre de 2012.

\* Los valores de 2013 a 2018 corresponden a presupuestos aprobados, mientras que el de 2019 corresponde a una proyección

El proyecto de presupuesto sugerido para el primer año del gobierno Duque fue presentado por el Gobierno anterior al Congreso. A continuación se desagregan los rubros por sector, describiendo la variación porcentual, la participación porcentual y el porcentaje del PIB.

Sector	2018	2019	Variación Porcentual	Participación Porcentual		Porcentaje en el PIB	
				2018	2019	2018	2019
Protección Social	65.393	63.664	-2.6	34.9	33.1	6.6	6.0
Salud	29.504	33.845	14.7	15.7	17.6	3.0	3.2
Educación	31.848	31.342	-1.6	17.0	16.3	3.0	3.0
Orden Público y Seguridad	18.098	18.969	4.8	9.6	9.9	1.8	1.8

Asuntos Económicos	12.332	14.428	17.0	6.6	7.5	1.2	1.4
Defensa	11.297	11.722	3.8	6.0	6.1	1.1	1.1
Servicios Públicos Generales	12.127	10.896	-10.2	6.5	5.7	1.2	1.0
Vivienda y Servicios Comunitarios	2.950	3.013	2.1	1.6	1.6	0.3	0.3
Actividades Públicas que no corresponden a funciones	1.497	1.962	31.0	0.8	1.0	0.2	0.2
Actividades Recreativas, Cultura y Deporte	1.774	1.639	7.6	0.9	0.9	0.2	0.2
Protección del Medio Ambiente	727	581	-20.1	0.4	0.3	0.1	0.1
Total	187.547	192.062	2.4	100.0	100.0	18.8	18.1

Cuadro 1. "Aspectos Complementarios presupuesto general (2018) Pág. 28

El presupuesto aumentó en algunos sectores, mientras que disminuyó en otros. Los que presentan mayor incremento son las Actividades Públicas que no corresponden a funciones (31%), Asuntos Económicos (17%) y Salud (14.7%). Por otro lado, los que presentan una reducción porcentual mayor son Protección del Medio Ambiente (-20.1%), Servicios Públicos Generales (-10.2%), Protección Social (-2.6) y Educación (-1.6%).

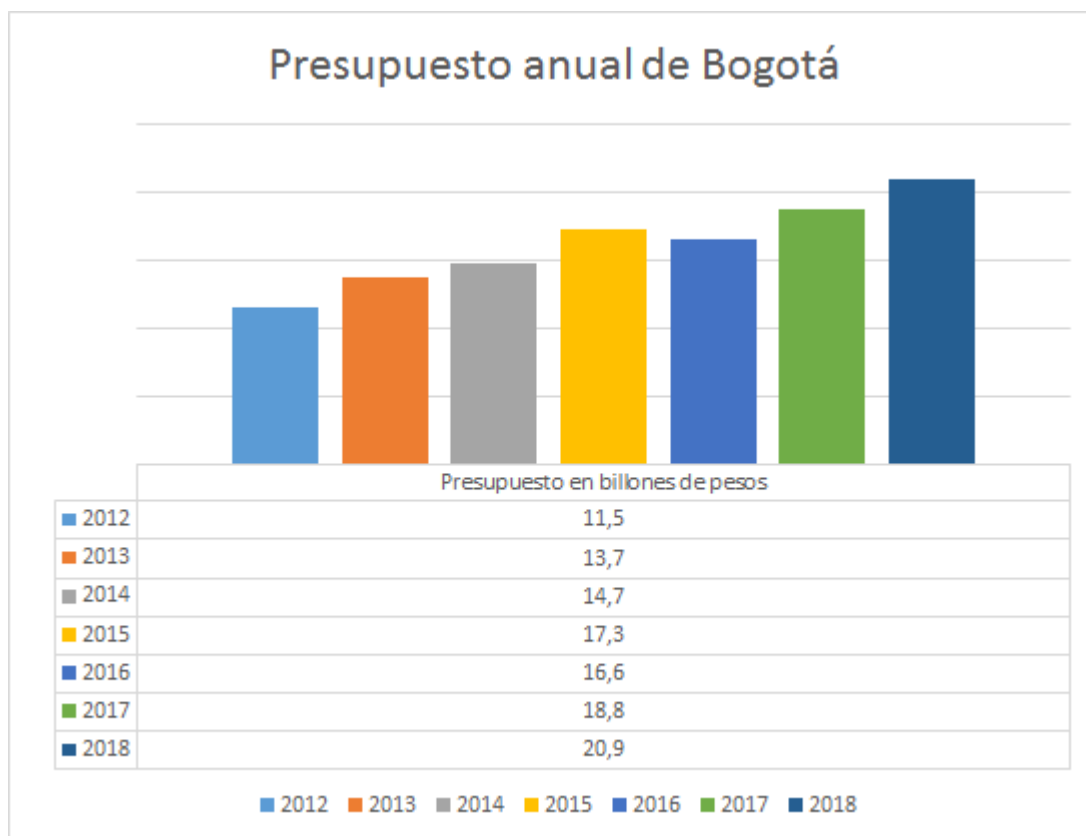
La variación porcentual en Medio Ambiente resalta como el cambio más marcado en términos de reducción del gasto, seguido de Servicios Públicos Generales, donde la reducción fue de un 10.2% con respecto al año anterior.

Por otra parte, el aumento de Actividades Recreativas, Cultura y Deporte, fue sólo de un 7,6%. Esta cifra es especialmente relevante, pues a esta área pertenece una de las prioridades del Presidente Duque. Un aumento de tan sólo un dígito podría ser poco para llevar a cabo las inversiones relacionados con la activación de la economía naranja.

Resalta también la forma en la que busca que la concentración del gasto se dé en entidades que lideran un sector. Esto significa que 5 entidades se encargarán del 67.1% del presupuesto nacional.

## 2. El Presupuesto de Bogotá

A diferencia de lo que pasa con la Nación, el presupuesto de Bogotá ha visto variaciones más significativas. Para 2018 creció en un 14.87%, mientras que para 2017 creció 21%.



Presupuestos anuales en Billones de Pesos. Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Secretaría Distrital de Hacienda, Dirección de Presupuesto años 2018, 2017, 2016, 2015, 2014 Bogotá.

Esta tendencia de incremento y disminución en el presupuesto de la ciudad no se corresponde con las formas de crecimiento de la economía de la capital. En lo que respecta al PIB por habitante en la ciudad, se han visto incrementos estables entre el 6% y el 7%.

Producto Interno Bruto por habitante a precios corrientes Bogotá (en Pesos)						
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
19.036.278	20.447.644	21.600.918	22.847.360	24.194.259	25.932.558	27.563.656

Fuente: DANE, Base de datos Cuentas departamentales

Esto quiere decir que los presupuestos de Bogotá se han comportado de forma irregular, cuya variación no parece tener mayor correlación con las finanzas estatales a nivel nacional. La tabla y el gráfico

muestran cómo la capacidad adquisitiva de los bogotanos ha aumentado, mientras que el presupuesto de la Administración de la ciudad a veces baja y otras veces sube.

Otro punto relevante tiene que ver con qué tan importante es la economía bogotana para el país. Si bien Bogotá representa el 16.5% de la población de Colombia, la ciudad representa un porcentaje en la economía que supera el 20%. Según el DANE, para el 2017 Bogotá fue la región que tuvo mayor participación en el PIB nacional. Y esa tendencia se acentúa levemente año a año.

Participación porcentual de Bogotá en el PIB Nacional				
2013	2014	2015	2016**	2017**
24.70%	24.29%	25.20%	25.70%	26.40%

Fuente: DANE. Boletín técnico Cuentas departamentales nacionales: 2013, 2014, 2015, 2016, 2017  
 \*\* PIB proyectado

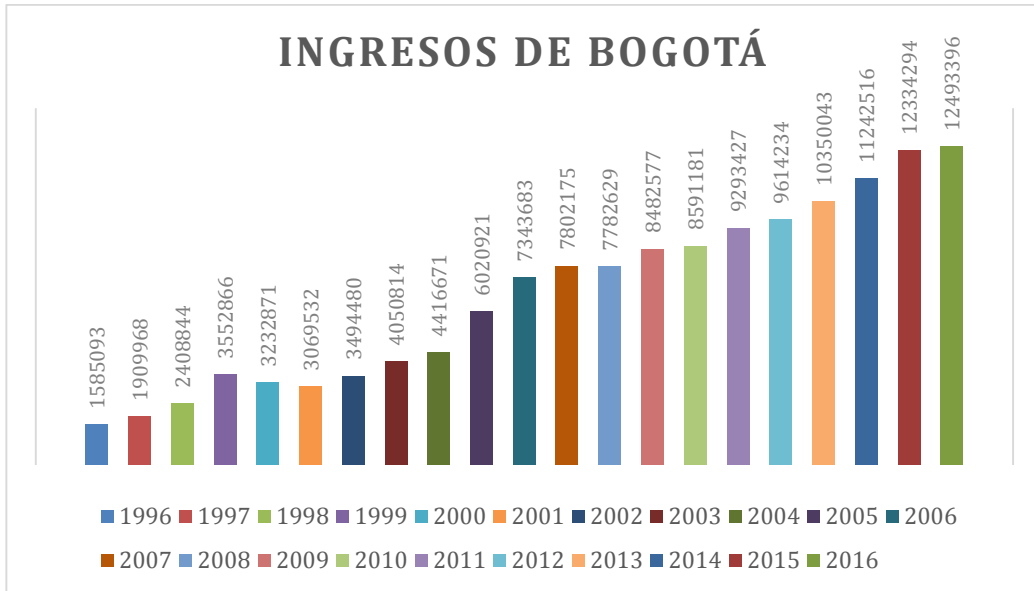
En este sentido, Bogotá no sólo representa un porcentaje importante de los recursos de la economía del país, sino que también representa la región que más aporta al crecimiento de la economía. Según el DANE, para el 2017 *“las mayores contribuciones al crecimiento del 1,8% del PIB nacional fueron de Bogotá D.C., Antioquia y Valle del Cauca, que aportaron 0,5, 0,3 y 0,2 respectivamente puntos porcentuales al crecimiento nacional.”* (DANE, 2018). Esto quiere decir que el crecimiento de la economía bogotana representa el 27.7% del crecimiento de la Nación.

En el informe sobre el proyecto de presupuesto anual de rentas e Ingresos y de gastos e inversiones de Bogotá, realizado por la Contraloría de Bogotá, se realizaron unas advertencias acerca de la forma como se está planteando el crecimiento económico, en especial en lo que respecta al comportamiento de la Economía Colombiana (Contraloría de Bogotá, 2017, Pp. 3-6). Esta advertencia va de la mano con la debilidad productiva del país, teniendo en cuenta el pronóstico de crecimiento del país realizado por el FMI para el 2018.

Este mismo informe resalta que a octubre de 2017, el desempleo de Bogotá estuvo en 10.1%. Lo que significa que estuvo por debajo del promedio de las 13 ciudades principales y áreas metropolitanas, que estuvo en un 10.3%.

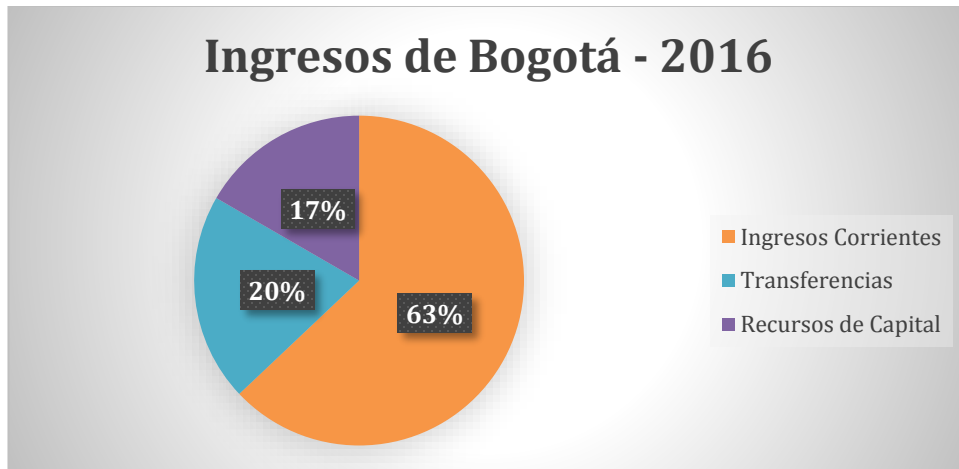
### 3. Relación fiscal entre la Nación y Bogotá

Al igual que el presupuesto, los ingresos de Bogotá vienen creciendo con el tiempo.



Fuente: Anuario de estadísticas económicas y fiscales de Bogotá 2017  
Cifras en millones de pesos

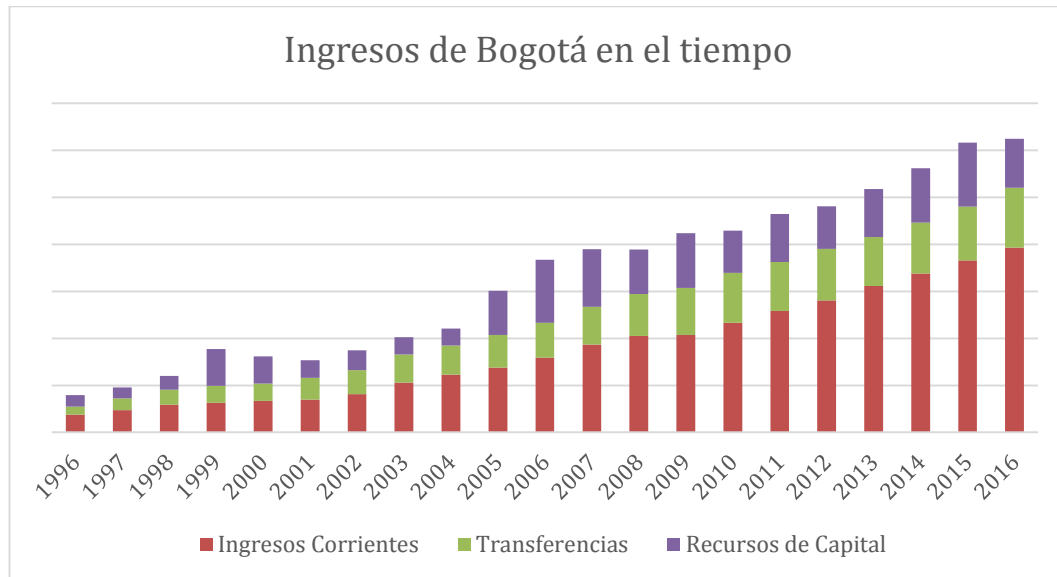
Teniendo en cuenta la alta participación de Bogotá en el PIB Nacional, sería intuitivo asumir que Bogotá recibiría un presupuesto proporcional por parte de la Nación. Sin embargo, una parte importante del presupuesto de Bogotá viene de su propio recaudo. Esto se ve con claridad cuando se analizan las fuentes de ingresos del presupuesto Distrital. Para el 2016 las transferencias de la Nación, el departamento y las entidades distritales sólo corresponden al 20% del presupuesto general de la ciudad.



Fuente: Secretaría de Desarrollo Económico y Alcaldía Mayor de Bogotá, agosto 2018

Al analizar la ejecución presupuestal de ingresos en Bogotá 1996 - 2016, es posible concluir que los ingresos tributarios de Bogotá son mayores que los recursos transferidos por la Nación. La ciudad recibe pocos aportes por parte de la Nación con respecto a su importancia económica y fiscal. Incluso si se suman las transferencias de la Nación, del departamento y entidades Distritales.

Cabe destacar que en las observaciones al proyecto de presupuesto para 2018, la Contraloría de Bogotá recordó que se requieren medidas contracíclicas para fortalecer el desarrollo de la ciudad, teniendo en cuenta que se proyectaban \$20.8 billones. De este dinero, el 45.7% provenía de ingresos corrientes, el 18.5% de transferencias y 36.8% de recursos de capital (Contraloría de Bogotá, 2017, Pp. 15)



Fuente: Anuario de estadísticas económicas y fiscales de Bogotá 2017  
Cifras en millones de pesos

Específicamente sobre las transferencias, la Contraloría de Bogotá observó: “Se proyecta por transferencias \$3.6 billones con crecimiento del 3.8%. En los recursos provenientes de la Nación del Sistema General de Participaciones (SGP); su crecimiento prácticamente es vegetativo y no presenta mayores variaciones entre vigencias” (Contraloría de Bogotá, 2017, Pp. 17).

Al observar el comportamiento en el tiempo, es posible afirmar que la administración de Bogotá viene funcionando en una buena porción con sus ingresos corrientes y recursos de capital.



#### 4. Inversión específica en grandes proyectos que inciden en Bogotá

La Nación participa en grandes proyectos que benefician a Bogotá, como la primera línea del Metro y RegioTram (Metro Ligero de la Sabana). Estos proyectos de infraestructura han tenido procesos de planificación complejos y con diversos tiempos. Por ejemplo, la primera iniciativa del Metro de Bogotá se realizó en 1942 y se comenzó a hablar de un Metro Ligero por la Sabana desde 2006.

En el contexto actual se han desarrollado unos avances importantes, aunque ninguno se ha terminado. A partir del año 2017 se realizaron acuerdos que evidencian el compromiso para materializar estos proyectos de infraestructura.

Conforme al Metro, en noviembre de 2017 se suscribió el Convenio de Cofinanciación para el Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros de Bogotá. En este Convenio, la Nación se compromete a entregar la suma de \$15.143.344.413.248 pesos anuales entre julio de 2019 y enero 2049. Por su parte, el Distrito se comprometió con \$7.187.643.861.557 pesos, entre julio de 2018 a enero de 2042. Estas cifras son constantes de 2017.

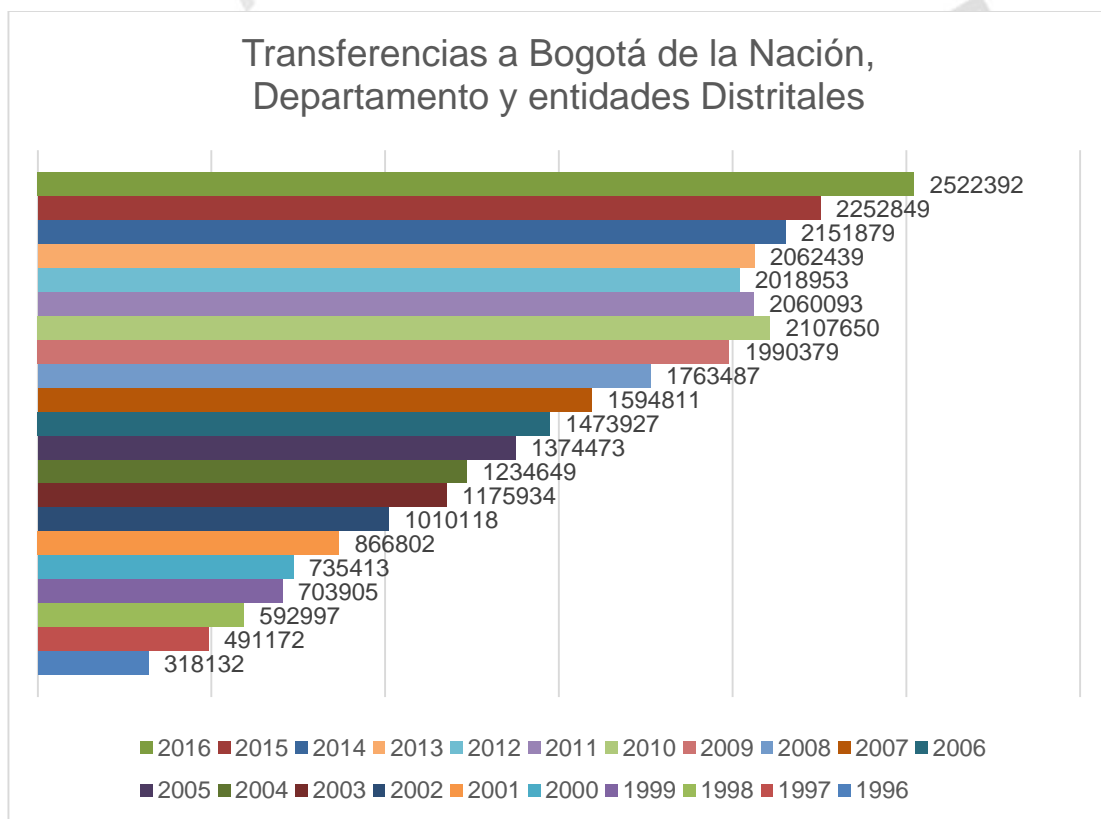
Conforme a RegioTram de Occidente, el CONPES 3902 de 27 de octubre de 2017 tiene como objeto la declarar la importancia estratégica del proyecto. Allí se presenta que será financiado por la nación y por el departamento de Cundinamarca, donde la Nación realizará un aporte de 1,32 billones de pesos desde 2021 a 2028 y el departamento 594.000 millones de pesos desde 2017 a 2027, el aval fiscal fue emitido por el CONFIS el 24 de octubre de 2017.

## 5. Puntos de partida para el debate sobre el Presupuesto General de la Nación visto desde Bogotá

A partir del análisis realizado, se formulan los siguientes puntos de partida para el debate sobre el Presupuesto General de la Nación visto desde Bogotá:

### a. En términos relativos, Bogotá recibe pocos recursos de la Nación.

En términos porcentuales, el presupuesto de Bogotá tiene una alta participación de su propio recaudo. Al comparar el porcentaje de crecimiento y decrecimiento anual de los ingresos tributarios de Bogotá y las transferencias nacionales hacia la Capital, se observa que habitualmente las transferencias han sido mucho menores al aporte que realiza Bogotá a la Nación. El comportamiento de cada uno ha sido independiente y variable.



Fuente: Anuario de estadísticas económicas y fiscales de Bogotá 2017  
Cifras en millones de pesos

Históricamente, Bogotá ha tenido mayor participación en el PIB nacional con respecto a los departamentos. Para 2017 la ciudad representó el 26.40% del PIB. Históricamente Bogotá es la entidad territorial que más contribuye al crecimiento económico del país. Para el 2017 aportó con 0,5 puntos

porcentuales al crecimiento del 1.8% del PIB Nacional. Esto se refuerza al ver el PIB per cápita. Para el 2016 el PIB per cápita fue de \$27.563.656, mientras que para la Nación fue de \$17.721.387.

Siendo así, los aportes de la Nación deberían tener mayor participación en los ingresos distritales, para aprovechar y potenciar la ventaja competitiva que tiene Bogotá y su capacidad para impulsar la economía colombiana.

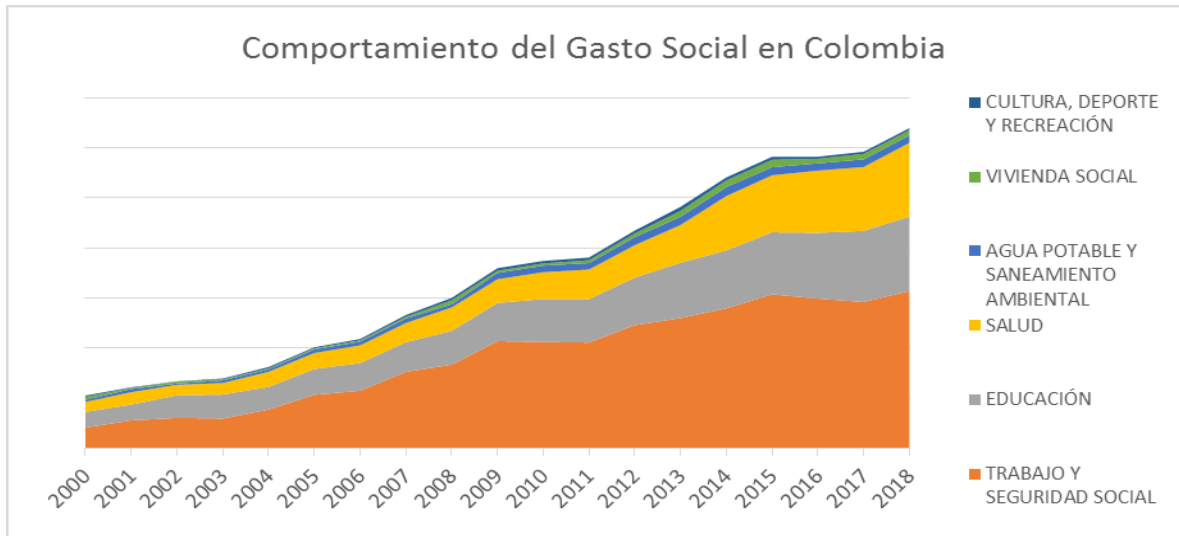
#### **b. Bogotá requiere de una voluntad política interpartidista que permita la ejecución de los recursos para grandes proyectos de infraestructura**

Bogotá necesita desarrollar sus grandes proyectos de infraestructura: la primera línea del Metro, el Regiotram (liderado por la Gobernación de Cundinamarca), la Avenida Longitudinal de Occidente, entre otros. La ciudad necesita dolientes que defiendan estos recursos frente a la Nación y que se realicen las obras para mejorar la infraestructura de la ciudad. Estos proyectos inciden tanto en el desarrollo económico de Bogotá como en el de la región. En este sentido, lo que la Nación invierta en estos proyectos lo verá retribuido.

A partir de 2017 se han realizado acuerdos para la ejecución de nuevos proyectos de infraestructura para la ciudad. Parte de su financiación estará a cargo de la Nación. Por el bien de la ciudad, es necesario que estos proyectos se ejecuten y los recursos prometidos lleguen más allá de los intereses partidistas o de quién sea elegido Alcalde Mayor en 2019. Desde la administración del alcalde Fernando Mazuera en 1948 se viene debatiendo sobre el metro en la ciudad. Las administraciones de Bogotá tienen una deuda de 70 años con la ciudadanía.

#### **c. Bogotá requiere inversión especializada en temas sociales**

Con una población de 8'181.047 habitantes en un área de 1,775 km<sup>2</sup>, es de esperarse que Bogotá se enfrente a retos sociales. Lo anterior se ve reflejado en que durante los últimos cuatro años, se haya reportado la ejecución de \$6.595 miles de millones de pesos en Inclusión Social y Reconciliación. Desde el punto de vista de la inversión social, la Nación ha ido incrementando los recursos que invierte. En los últimos 4 años, la Nación ha invertido \$ 479.331 miles de millones de pesos. Para 2018, el gasto social asciende a \$127.898 miles de millones de pesos. Bogotá necesita que este gasto social sea transformador.



Elaboración propia con cifras del sistema integrado de información Financiera SIIF del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Sin embargo esta tendencia de aumentar la inversión social tiene un contexto normativo, pues a través del artículo 350 de la Constitución Política, se defiende la inversión social. *“La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley. El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones”* (subrayado fuera de texto).

Incluso, esta participación del gasto social se contextualiza de una mejor manera al observar su participación porcentual.



Elaboración propia con cifras del sistema integrado de información Financiera SIIF del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Una ciudad que aporta con el 16.5% de la población del país y un 26.4% del PIB requiere una inversión social que sea proporcional a sus aportes. Pero también necesitamos una inversión social que atienda sus dificultades.

Al observar las cifras de la territorialización de la inversión por sectores en Bogotá, se evidenció que la inversión territorializada de la Nación se ejecuta principalmente en el sector de Inclusión Social y Reconciliación con un 33%; seguido por Educación con un 10%; los sectores de Ciencia, Tecnología e Innovación, Cultura y Deporte y Recreación con un 3%; finalmente el sector Salud con un 2%. Teniendo en cuenta que esta tendencia se ha mantenido, es posible esperar que, en la ciudad, el Gobierno de Duque continúe invirtiendo en los mismos sectores.

Inversión Territorializada en Bogotá				
	2014	2015	2016	2017
Agricultura	10%	7%	5%	5%
Ambiente	0%	2%	0%	0%
Ciencia, Tecnología e Innovación	3%	2%	2%	3%
Comercio, Industria y turismo	1%	1%	0%	1%
Cultura	2%	2%	2%	3%
Defensa y Policía	1%	1%	1%	1%
Deporte y Recreación	2%	3%	2%	3%
Educación	4%	4%	8%	10%
Inclusión Social y Reconciliación	34%	32%	31%	33%
Salud	5%	5%	6%	2%
Vivienda	3%	4%	6%	0%
11 Sectores	64%	63%	64%	61%
Otros	36%	37%	36%	39%

Fuente: Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión – DNP

Ahora bien, este gasto social requiere una especialización. En otras palabras, se necesita que esa inversión esté asociada a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos en áreas clave. Por ello se requiere trabajar con el gobierno Nacional para afinar con mayor detalle lo que corresponde a las prioridades. En Bogotá, es necesario que el Gobierno Nacional le dé prelación e invierta en prevención de la violencia contra la mujer, la protección de la población de adultos mayores, la cultura y el deporte.

Esta inversión social especializada debe darse en el marco de potenciar a una población, no de otorgar subsidios. Por ejemplo, el proyecto de presupuesto actual asocia los gastos en protección social para la “*edad avanzada*”, es decir, para el adulto mayor, con gastos pensionales (página 29, capítulo 3.1). Asumir que los únicos gastos sociales que se requieren para mejorar las condiciones de vida del adulto mayor reduce la visión de la política Nacional de Envejecimiento y Vejez en lo que corresponde a una vejez digna. Encasilla a nuestros adultos mayores como sujetos pasivos. Se necesita un cambio de enfoque que los vea como personas activas que contribuyen a la sociedad y de las cuales podemos aprender.

#### **d. Bogotá requiere inversión especializada en temas ambientales**

Durante 4 años, Bogotá recibió una inversión por proyectos específicos para el medio ambiente por un total de \$108.345.075.085. Este monto sólo se ejecutó durante el 2015. Al examinar con detalle el proyecto con código BPIN 2013011000572, es posible concluir que los productos de ese proyecto no se territorializaron en la ciudad, sino en Casanare, Córdoba, Cundinamarca, La Guajira, Nariño, Orinoquía y Santander. Teniendo en cuenta lo anterior, es posible afirmar que de los últimos 5 años del sector ambiente la Nación no reportó la ejecución de dineros para el cuidado ambiental en la ciudad.

Teniendo en consideración el estado de la contaminación de partículas en el aire y en los ríos y afluentes de la ciudad, la ejecución reportada sobre rubros de inversión en este respecto no se compadece con las necesidades de la ciudad. Los problemas de contaminación de los ríos no son exclusivamente de Bogotá, sino de la región aledaña. La Nación debe examinar con detalle cuáles deberán ser las metas para recuperar un río navegable y cuyas aguas se usan para la generación de energía, el riego y el consumo humano.

Ahora bien, la propuesta de presupuesto redujo notablemente el presupuesto ambiental. ¿Cómo hará el nuevo gobierno para invertir en temas ambientales para Bogotá desde la Nación, a pesar de haber programado una disminución de 20.1% para el 2019?

#### **e. Bogotá requiere mayor inversión en seguridad**

Históricamente, la Nación ha venido invirtiendo menos en Policía en Bogotá. Se llega a esta conclusión a partir de la observación de la territorialización de los presupuestos de inversión en términos de Seguridad, Defensa y Policía:

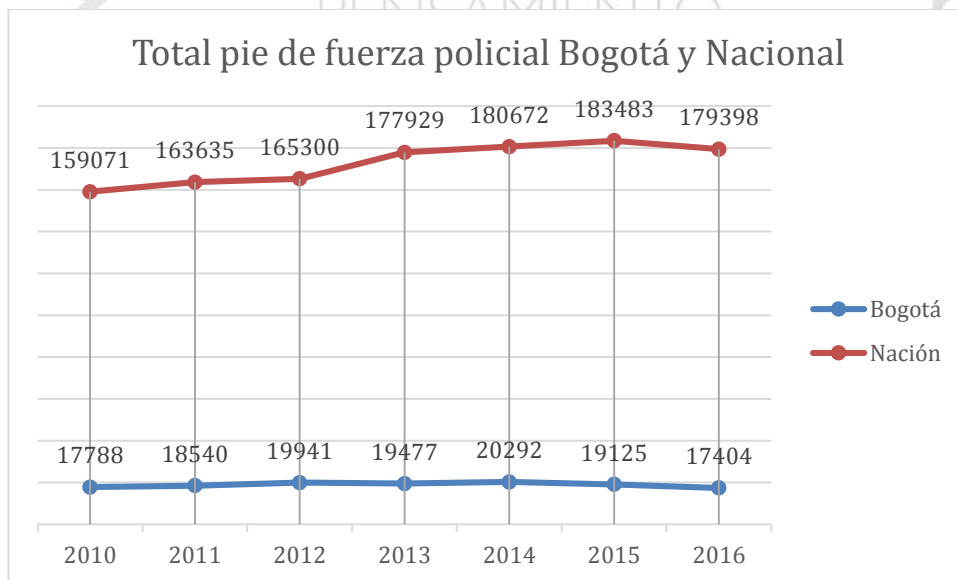
Inversión territorializada en Bogotá de Defensa y Policía				
2014	2015	2016	2017	2018
\$70.509.617.604	\$78.459.420.003	\$58.466.806.474	\$51.865.801.006	\$41.248.956.607

Ahora bien, cuando se examina con más detalle otro tipo de ejecución presupuestal, se encuentran más recursos. Éstos corresponden a la inversión de la Nación en lo que corresponde a proyectos que no hacen parte del Presupuesto General de la Nación. Desde estos presupuestos se han invertido \$7.413.145.698.768 en los últimos 9 años.



Fuente: Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión – DNP

Sin embargo, la ciudad continúa con un déficit de policías por ciudadano. Incluso cuando el pie de fuerza de la policía aumenta en la Nación, no aumenta en la ciudad.



Elaboración propia. Fuente, presentación Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia Agosto 2018.

Con los aumentos propuestos en Defensa (3.8%) y Orden Público y Seguridad (4.8%) se espera que se aumente la inversión en seguridad para la capital. En este sentido, el gobierno debería revertir la tendencia a disminuir el gasto de la Nación a la hora de territorializar proyectos de inversión en Bogotá y aumentar el pie de fuerza en la ciudad, entre otras inversiones necesarias para mejorar la seguridad ciudadana en la capital.

#### **f. La inversión en la economía naranja ha crecido en Bogotá, pero aún falta**

Durante su campaña, el Presidente Duque presentó como una de sus propuestas un cambio de un modelo económico basado en la exportación de materias primas a un modelo económico de servicios. En este marco, presentó la promoción de la economía naranja como un elemento clave para el desarrollo del país.

En la ejecución presupuestal de la Nación en Bogotá, se ejecutaron \$402.636.916.834 relacionados con temas de cultura e innovación en los últimos 4 años. Para el 2017 se reportó que se territorializaron \$112.864.418.671, lo que significó un aumento del 9% con respecto al año anterior y un aumento del 46% comparado con el 2014.

Esta pregunta se vuelve más importante al contextualizar el impacto de las industrias creativas en la capital. Bogotá puede tener un amplio protagonismo en esta materia. De acuerdo a la Cámara de Comercio de Bogotá y la Secretaría de Desarrollo Económico de Bogotá, el 92% de industrias creativas se concentra en el Distrito Capital.

Además, en 2016 los segmentos culturales de Artes escénicas, Audiovisual, Libros y publicaciones y Música de Bogotá, generaron \$2,6 billones de pesos en términos de valor agregado, cifra que conforme a las estimaciones realizadas por el Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá equivale al 1,3% del Producto Interno Bruto - PIB - producido por la capital ese mismo año.

Asimismo, el Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá estimó que el Distrito Capital produjo el 50% del valor agregado generado a escala nacional por dichos segmentos culturales (Secretaría de Desarrollo Económico de Bogotá, abril 2018).

Si el presupuesto de Duque aumentó 7.6% la participación de los temas culturales en el Presupuesto de la Nación, ¿en cuánto aumentará el presupuesto para Bogotá?





**Tanque de Pensamiento Bogotá Piensa Bogotá Progresas**

**Fundación Amor por Bogotá**

[www.piensabogotaprogresas.com](http://www.piensabogotaprogresas.com)