



## Nota de coyuntura: Cómo se construye el Presupuesto General del Distrito. DESR – n° 183, noviembre de 2018

Todos los años al iniciar las labores de la administración de la ciudad, la principal discusión es la presentación y aprobación del Presupuesto General del Distrito, el cual permite planificar los ingresos, gastos e inversiones durante el año, de aquí la importancia del tema en la dinámica económica de la ciudad.

En general el Presupuesto del Distrito está compuesto por la suma de los presupuestos de la Administración Central, los Establecimientos Públicos y las Empresas Industriales y Comerciales, por lo cual, la responsabilidad en la ejecución de dicho presupuesto recae en todas las entidades que conforman el Gobierno Distrital. Por ende, cada entidad que conforma el gobierno de la ciudad debe estructurar un presupuesto anual que atienda los gastos de funcionamiento propios de su actividad y el rubro de inversión en los proyectos que cada entidad tiene proyectados como parte de su misionalidad.

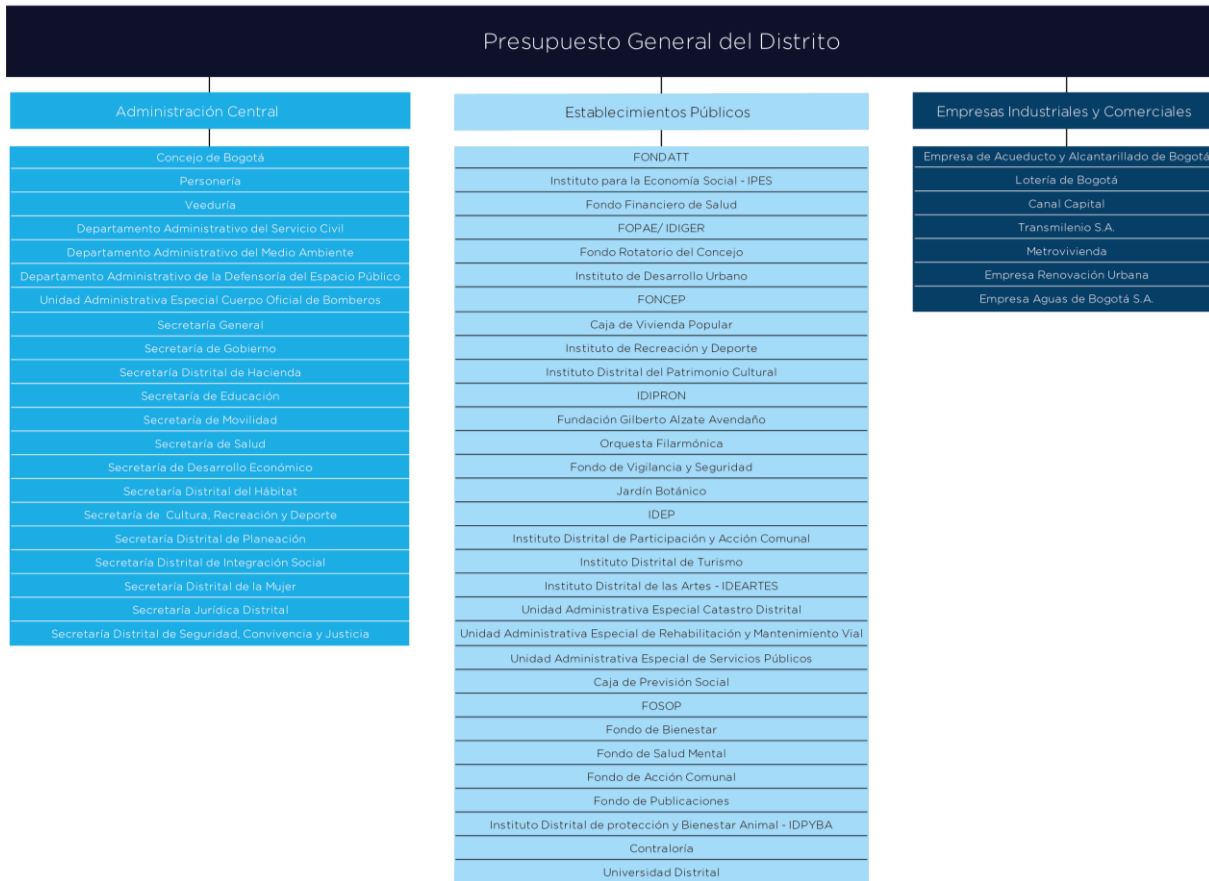
El objetivo del presente documento es dar a conocer al lector, de forma general, cómo funciona el presupuesto de la ciudad y cómo se ha comportado en la última década, haciendo referencia a los principales rubros presupuestales y su influencia en las finanzas de la ciudad.

### **Principales Actores:**

Para empezar es necesario precisar que las entidades que componen la administración distrital se pueden agrupar en tres categorías, atendiendo a la distribución realizada por la Secretaría de Hacienda en el Sistema de Presupuesto Distrital - PREDIS: la primera de ellas es la Administración Central conformada por las Secretarías Distritales, el Concejo de Bogotá y la Personería, entre otros; la segunda categoría son los Establecimientos Públicos, entre los cuales se encuentran los institutos distritales y la tercera y última categoría la conforman las empresas industriales y comerciales del distrito, entre las que se identifican la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), la Lotería de Bogotá y Transmilenio, entre otras.

Es importante destacar que dentro del presente documento no se tendrá en cuenta el presupuesto destinado a los Fondos de Desarrollo Local, ya que no se cuenta con información para todo el periodo de estudio 2007 – 2017; sin embargo, se destaca que los recursos destinados para estos fondos son invertidos por cada localidad para atender las necesidades e inversiones propias de cada comunidad.

## Distribución por entidades del Presupuesto General del Distrito.



Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda. Sistema de Presupuesto Distrital – PREDIS.

Elaboración: Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá ODEB.

### Normatividad:

La primera de las normas que rigen los presupuestos, así como todas las actividades del país, es la Constitución Política de Colombia, la cual, en su Título XII establece las reglas generales Del Régimen Económico y de Hacienda Pública. En segundo lugar, se encuentra el Decreto 1421 de 1993 *“Por el cual se dicta el Régimen Especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”*, que se constituye en el marco legal general de la ciudad, al determinar quiénes son las autoridades locales, los organismos de control y la estructura administrativa.

Posteriormente, con la expedición del Decreto 111 de 1996 de orden nacional *“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”*, se establecieron disposiciones sobre la periodicidad de los presupuestos, la responsabilidad de su presentación, plazos y aprobación, entre otras, mientras que el gobierno de la ciudad sancionó el 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”*, el cual reglamenta de manera general el sistema presupuestal, la composición del presupuesto anual del

distrito, la preparación del mismo, la presentación, el estudio, la aprobación, la liquidación y la ejecución.

De manera simultánea, en la ciudad se establecieron normas que armonizaron los objetivos de las instituciones distritales, los planes de desarrollo y los presupuestos, como se evidencia en el 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 Santafé de Bogotá, y se dictan otras disposiciones complementarias”* y en el Acuerdo 63 de 2002 *“Por el cual se definen los procedimientos de armonización del presupuesto con los Planes de Desarrollo”*.

Este conjunto de normas citadas, dio origen y reglamentó el funcionamiento del presupuesto del distrito, estableciendo los plazos, los actores involucrados y el procedimiento que se debe surtir todos los años.

### **Procedimiento:**

El procedimiento para la presentación del presupuesto ante el Concejo de Bogotá, comienza el año anterior a su presentación, en donde cada entidad prepara su propuesta de presupuesto para la siguiente vigencia, atendiendo a sus compromisos y metas fijadas bajo el marco del plan de desarrollo de la ciudad. Posteriormente, cada presupuesto es presentado a la Secretaría de Hacienda, la cual consolida un solo documento propuesta para presentar ante el Concejo de Bogotá; allí se discute y se aprueba o no. Vale la pena destacar que de no ser aprobado, el alcalde tiene la potestad de decretarlo.

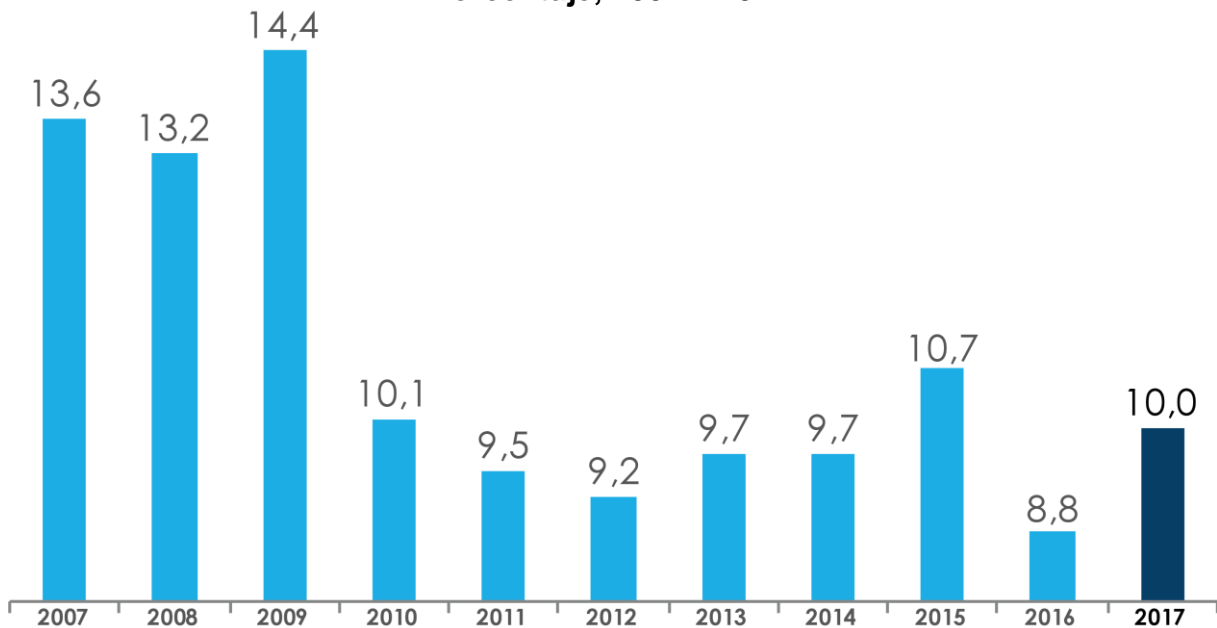
Estos presupuestos responden a un marco general que es el plan de desarrollo de la ciudad, el cual se establece al inicio de cada administración y recoge los compromisos y la visión de ciudad del gobierno electo. Adicionalmente, da continuidad a las obras y proyectos de las administraciones anteriores que aún no han concluido o sobre las cuales ya existen recursos comprometidos.

### **Comportamiento:**

Para efectos de este documento, el lapso de tiempo seleccionado es el periodo comprendido entre 2007 y 2017 que recoge información parcial o total de cuatro planes de desarrollo distintos para la ciudad: Bogotá Sin Indiferencia 2004 – 2008, Bogotá Positiva para Vivir Mejor 2008 – 2012, Bogotá Humana 2012 – 2016 y Bogotá Mejor para Todos 2016 - 2020.

En primer lugar, para dimensionar el efecto del presupuesto general de la ciudad en la dinámica económica de la misma, se puede establecer una relación porcentual entre el valor del presupuesto general anual y el PIB de la ciudad y así identificar la participación del gasto de la administración en los ingresos de la misma, entendiendo que la mayor parte del presupuesto es destinado a la inversión.

**Presupuesto general de Bogotá como porcentaje del PIB de Bogotá.  
Porcentaje, 2007 – 2017.**



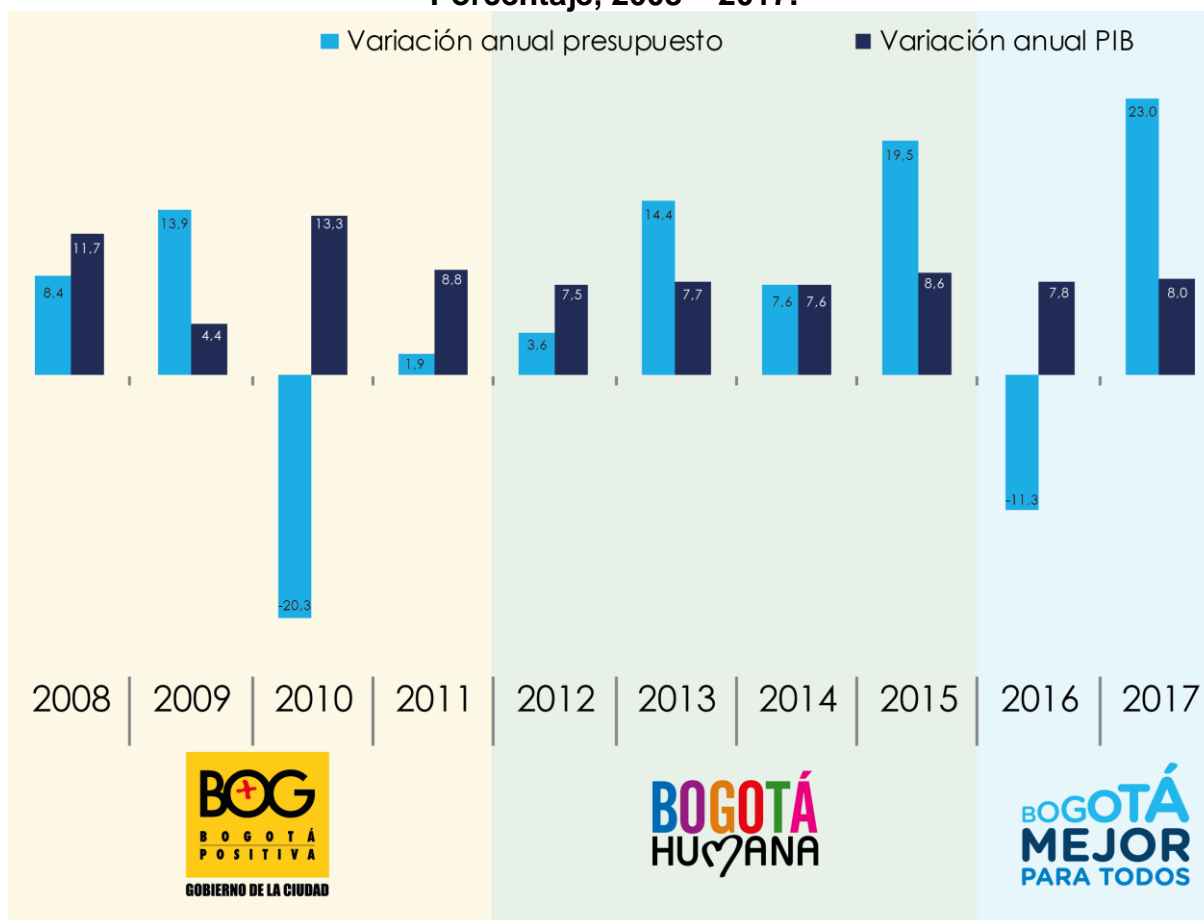
Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto - Subdirección Finanzas Distritales y DANE.

Elaboración: Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá ODEB.

Como se puede observar, durante los tres primeros años del periodo en referencia, el presupuesto distrital era más del 13% del PIB registrado por la ciudad, y a partir del 2010, con algunas excepciones, el promedio del presupuesto es cercano a 10% de la producción de la ciudad.

Las primeras preguntas que surgen de esta situación son: ¿el presupuesto destinado por la ciudad en los últimos años es menor? o ¿el PIB ha crecido mucho más que el valor del presupuesto, haciéndolo ver más pequeño?

### Variación anual del Presupuesto Distrital y del PIB Bogotá. Porcentaje, 2008 – 2017.



Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto - Subdirección Finanzas Distritales y DANE.

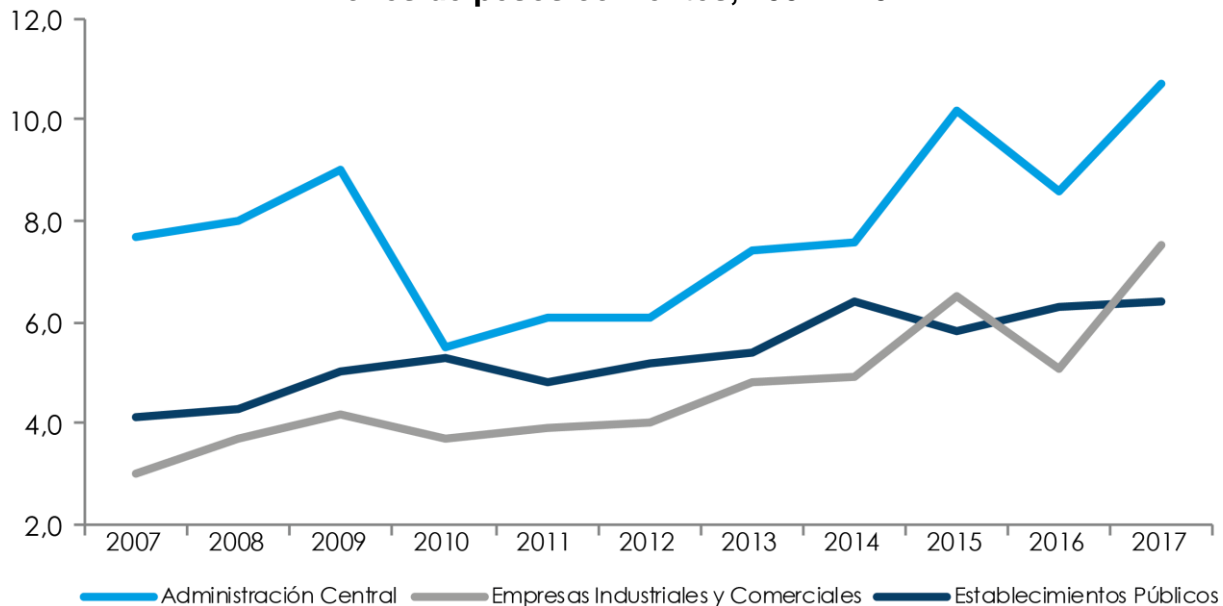
Elaboración: Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá ODEB.

A primera vista, no se puede identificar una relación consistente entre el comportamiento del PIB de la ciudad y el del Presupuesto Distrital, lo que responde el segundo interrogante, pues no habría evidencia de que el crecimiento del PIB haya sido el causante de la disminución en la participación del presupuesto, ya que el comportamiento del crecimiento del PIB ha sido constante y no presenta grandes alteraciones.

Sin embargo, las variaciones anuales en los presupuestos presentan un comportamiento más errático, lo cual responde a la naturaleza misma de cómo se determina el presupuesto de la ciudad. Adicionalmente, con la información registrada, se relevante destacar el compromiso de la administración con la inversión de la ciudad, ya que en 2017 el aumento del presupuesto fue de 23%, el más alto registrado durante el periodo de estudio.

Entonces, con el fin de responder el primer interrogante planteado, es prudente revisar la composición del Presupuesto General del Distrito para identificar en dónde se han presentado las variaciones y determinar porque la relación entre el presupuesto y el PIB ha disminuido desde 2010.

**Presupuesto General del Distrito por tipo de entidad.  
Billones de pesos corrientes, 2007 – 2017.**



Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto - Subdirección Finanzas Distritales.

Elaboración: Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá ODEB.

Al observar el comportamiento del presupuesto de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales, se aprecia una estabilidad en su comportamiento, mientras que el presupuesto de la administración central disminuyó considerablemente en 2010. Dicha disminución fue de 38,5%, la más pronunciada desde 2007, la cual no alcanzó a ser minimizada por el crecimiento registrado del PIB (13,3%).

Para este año en particular (2010), el presupuesto de la Secretaría Distrital de Hacienda disminuyó 70,9%, y dada su participación de 27,4%, el segundo más relevante al interior de la Administración Central, se produjo una disminución del Presupuesto General.

Ahora bien, en particular las expectativas económicas de ese año eran de un crecimiento económico bajo, una disminución en el precio del petróleo y en general, una reducción en los ingresos esperados, lo cual motivó a recortar el gasto en inversión como contramedida, ya que los gastos de funcionamiento son inflexibles y el servicio

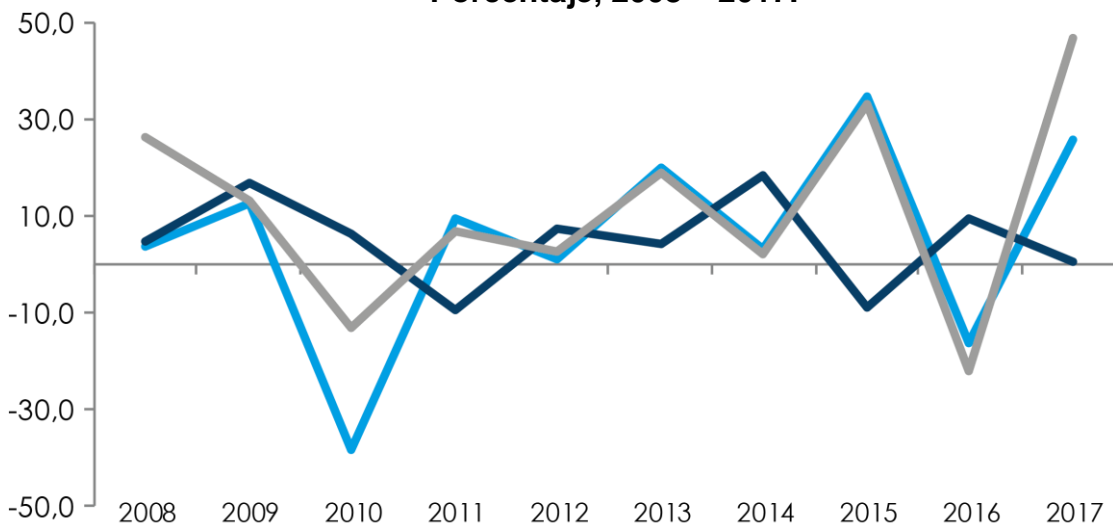
de la deuda se hace más costoso con la caída del petróleo y su efecto en el valor del dólar<sup>1</sup>.

Específicamente, el valor del presupuesto destinado a la inversión en 2010 por parte de la Secretaría de Hacienda disminuyó 74,5%, al pasar de 3,6 billones de pesos en 2009 a 0,8 billones de pesos en 2010. Esta reducción se presentó debido a que se eliminaron las transferencias que esta entidad realizaba a los establecimientos públicos, tales como el Fondo Financiero Distrital de Salud, el IDU, el FOPAE y el IPES entre otros.

A partir del 2010, el presupuesto de la ciudad se mantuvo en un crecimiento sostenido a un ritmo consistente con el crecimiento del PIB hasta el 2016, en donde de nuevo la relación entre estas dos variables se vio afectada negativamente. Se puede observar una disminución de 11,3% en el monto del Presupuesto General de la ciudad.

En este año (2016), la disminución del Presupuesto General se produjo por una reducción simultánea en la Administración Central y en las Empresas Industriales y Comerciales, las cuales reportaron un recorte en el presupuesto de 16,4% y 22,1% respectivamente.

**Variación anual del Presupuesto General de Bogotá por tipo de entidad. Porcentaje, 2008 – 2017.**



— Administración Central — Empresas Industriales y Comerciales — Establecimientos Públicos  
 Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto - Subdirección Finanzas Distritales.  
 Elaboración: Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá ODEB

<sup>1</sup> Contraloría General de la República. 2011. *Comentarios al proyecto de presupuesto general de la nación 2011*. p15. <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/467038/Comentarios+al+proyecto+de+Presupuesto+General+de+la+Nac.pdf/b29fe36e-ab40-4229-a52a-8bea4d7d9764>.

El presupuesto de inversión de la Secretaría de Hacienda registró una reducción de 1,2 billones de pesos en el rubro de otras transferencias para obras de infraestructura y de 700.000 millones de pesos en el proyecto metro, lo cual confluye en la disminución del Presupuesto General.

De manera simultánea, el presupuesto de las empresas industriales y de comercio reportó una rebaja producto del recorte de 1,4 billones de pesos en el rubro de gestión de infraestructura del transporte público. Configurándose así la segunda baja en el Presupuesto General de la década.

En resumen, la relación entre el Presupuesto General del Distrito y los ingresos generados por la ciudad, se ve afectada por las determinaciones que se tomen durante cada administración, en lo referente a las prioridades de cada plan de desarrollo, las inversiones bandera y los sectores económicos que se desean impulsar.

Durante el plan de Bogotá Sin Indiferencia 2004 - 2008, el sector con la mayor cantidad de recursos fue Educación con el 31% de los recursos totales para el cuatrienio y su programa bandera fue *Más y mejor educación para todos y todas* con un presupuesto de 6.4 billones de pesos para el mismo periodo<sup>2</sup>.

En la Bogotá Positiva 2008 – 2012, el sector con la mayor proporción de recursos asignados para el cuatrienio fue Educación con 28,8%, equivalentes a 8,8 billones de pesos y el programa bandera fue *Acceso y permanencia a la educación para todas y todos* con unos recursos que ascendían a 7,1 billones de pesos para los cuatro años<sup>3</sup>.

Durante la vigencia del plan de desarrollo Bogotá Humana 2012 – 2016 el sector con más recursos asignados fue Educación con 35,8%, equivalentes a 11,7 billones de pesos y su programa bandera fue *Construcción de saberes. Educación inclusiva, diversa y de calidad para disfrutar y aprender desde la primera infancia* con recursos asignados por 11,3 billones de pesos para el cuatrienio.

### **Situación Actual:**

Por último, para 2017 la situación general del presupuesto es positiva, ya que se reportó un incremento de 23% al pasar de 20 billones de pesos en 2016 a 24,6 billones, incrementando el aporte para las empresas industriales y comerciales en 47% y 25,6% para la administración central, focalizados a incrementar la inversión de las entidades que la componen.

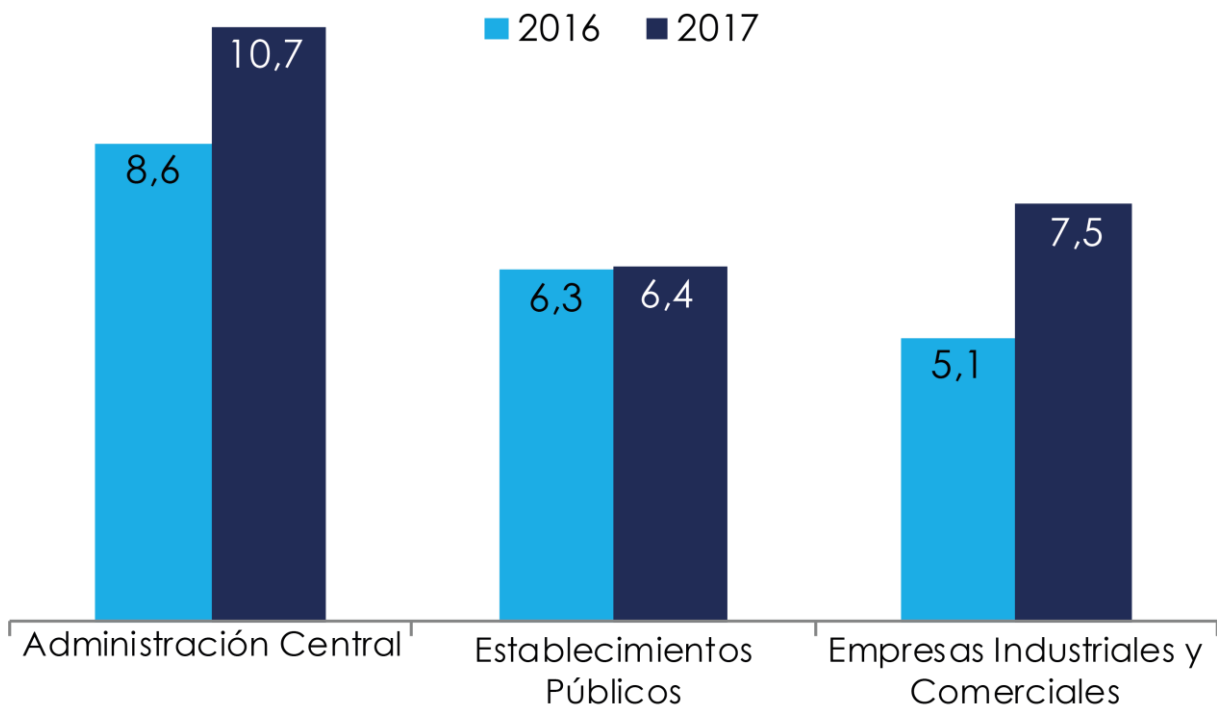
---

<sup>2</sup>[http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/Plan%20de%20Desarrollo%20-%20Bogot%C3%A1%20sin%20Indiferencia\\_0.pdf](http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/Plan%20de%20Desarrollo%20-%20Bogot%C3%A1%20sin%20Indiferencia_0.pdf)

<sup>3</sup>[http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/Plan%20de%20Desarrollo%20-%20Bogot%C3%A1%20Positiva\\_Pagina%20Web\\_0.pdf](http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/Plan%20de%20Desarrollo%20-%20Bogot%C3%A1%20Positiva_Pagina%20Web_0.pdf)



**Presupuesto General por tipo de entidad.  
Billones de pesos, 2016 – 2017.**



Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto - Subdirección Finanzas Distritales.

Elaboración: Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá ODEB.

De este presupuesto se resaltan rubros importantes como el de la Secretaría de Educación que recibe 3,5 billones de pesos para invertir en la construcción de nuevos colegios distritales, el reforzamiento estructural y la ampliación de área construida de los existentes, haciendo énfasis en las localidades de Kennedy, Ciudad Bolívar, Bosa y Suba, las cuales concentran las mayores proporciones de población en edad escolar.

Adicionalmente la Secretaría de Hacienda reportó un aumento en su presupuesto destinado a invertir en Transmilenio 953.000 millones de pesos, 750.000 millones de pesos para el sistema de transporte y 768.000 millones de pesos para los Fondos de Desarrollo Local, garantizando una inyección económica a la ciudad que estimule el empleo y la dinámica de la ciudad.

**Conclusiones:**

El Presupuesto General de la ciudad es un ejercicio concertado entre voluntades políticas enmarcadas bajo el Plan de Desarrollo de la ciudad y responde a los gastos de funcionamiento de las entidades y su plan de Inversión.

En Bogotá el presupuesto históricamente corresponde a casi 11% del PIB de la ciudad, lo que indica que el gasto realizado por el gobierno puede llegar a influir al crecimiento de la ciudad en una proporción similar, demostrando que para dinamizar la actividad económica de la ciudad es necesario recurrir a la unión de fuerzas con los entes privados para maximizar el efecto.

La perspectiva del incremento del presupuesto en 2017 es positiva frente al crecimiento económico de la ciudad, ya que los años de incremento presupuestal coinciden con un mayor crecimiento del PIB de la ciudad y si se tiene en cuenta que el presupuesto de las empresas industriales y comerciales del distrito aumentó 47% para invertir en obras de gran repercusión para los bogotanos, se fortalece dicha perspectiva.

**Enrique Peñalosa Londoño** Alcalde Mayor de Bogotá, **Oscar Berardinelli** Secretario de Desarrollo Económico (e), **Oscar Berardinelli** Subsecretario de Desarrollo Económico, **Mauricio Ospina** Director de Estudios de Desarrollo Económicos, **Carolina Sarasty** Subdirectora de Información y Estadísticas, **Argelio Gómez** Subdirector de Estudios Estratégicos,

**Elaboró:** José Leonardo Mosquera,

Analista de la Subdirección de Estudios Estratégicos

Visítenos en la web: [observatorio.desarrolloeconomico.gov.co](http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co)