

ANALISIS DE LA EVOLUCION DEL PRESUPUESTO DE BOGOTA

Política fiscal
Finanzas públicas
SEM, COLOMBIA
Presupuesto de Bogotá

ESTO DE BOGOTA
A, PRESUPUESTO

GA

* FEDERICO VERA
Administrador

El rápido crecimiento de Bogotá, que fue en los últimos 15 años de un millón a más de tres millones y medio de habitantes ha sido acompañado por la creciente concentración de las actividades productoras del país en dicha ciudad. Indudablemente, la concentración ha permitido lograr considerables economías de aglomeración dentro del complejo productivo de la capital. Sin embargo, este crecimiento de Bogotá ha creado graves problemas para la ciudad. Uno de ellos se traduce en el aspecto financiero del Distrito. En la presente nota se hará un análisis de las ejecuciones presupuestales de los últimos quince años a fin de obtener una idea de los costos administrativos y financieros en que se incurre para atender la demanda de bienes y servicios de una creciente población como Bogotá.

1.0 El Presupuesto del Distrito Especial de Bogotá

1.1 *El origen de los ingresos:*

Para examinar el origen y evolución de los ingresos y gastos del Distrito debemos en primer lugar determinar las fuentes de ingresos municipales, las cuales están constituidas por:

- 1) Ingresos de origen tributario.
- 2) Ingresos de origen no tributario.
- 3) Participaciones sobre impuestos causados en Bogotá.
- 4) Aportes.
- 5) Recursos del crédito.
Otras rentas.

El comportamiento de cada uno de estos componentes de ingreso será analizado posteriormente.

Un análisis global de la evolución de los ingresos totales a precios corrientes en el período (1960-1974) nos indica que éstos muestran un ritmo ascendente y continuo (ver cuadro N° 1). El nivel de ingresos reales que para 1960 fue de 112 millones de pesos ascendió así a 1.236.7 millones para 1974, incrementándose en términos porcentuales con respecto a 1960 en un 1004%.

En el gráfico N° I-bis, "Composición Porcentual de Ingresos Corrientes" observamos dicho ritmo ascendente con ciertas variaciones en los períodos 1962-1965, 1967-1970 y 1971-1974. En el primero de ellos ocasionadas por un aumento en las participaciones de impuestos causados en Bogotá, en el segundo por un aumento en los recursos del crédito y en el tercero por un aumento en los aportes y las participaciones sobre Bogotá.

1) *Los ingresos tributarios*

La fuente principal de ingresos para el período (1960-1974) ha estado constituida por los ingresos tributarios. Resultando que ha participado con un promedio del 53.3% del total de ingresos percibidos por el Distrito durante los 15 años.

Los ingresos tributarios que fueron en 1960 de 63.5 millones llegaron en 1974 a 567.8 millones lo cual representó un incremento del 794% aproximadamente. Analizando el cuadro N° 1, apreciamos que en los años

1960-1966 hay un aumento relativo en estos impuestos, pero a partir de 1967 se nota un aumento considerable en los ingresos atribuidos a estos impuestos.

Es necesario resaltar la importancia del impuesto predial y el de Industria y Comercio dentro del total de ingresos tributarios, pues en conjunto representan en promedio cerca del 73% del total de ingresos tributarios captados entre 1960-1974.

2) Los ingresos no tributarios

Estos ingresos tuvieron durante el período un crecimiento de 497% (ver cuadro N° 1). En 1960 llegaron a 3.7 millones y en 1974 a 22.1 millones. Años con cifras excepcionales serían 1968, 1969, 1971 y 1974. Dentro de estos impuestos las multas han experimentado un crecimiento considerable pasando de 1.6

millones en 1960 a 10.6 millones en 1974.

3) Participaciones sobre impuestos causados en Bogotá

Se ubican en la segunda categoría de fuentes de ingresos municipales. En 1960, ascendían a 19.8 millones constituyendo el 18% del total de ingresos; en 1974 ascendieron a 399.4 millones equivalentes al 32% de los ingresos (ver Gráfico N° 1), y experimentaron un crecimiento de 179% durante los últimos cinco años del período.

Su participación promedió un 28% en el total de ingresos percibidos por el Distrito entre 1960-1974. Dentro de este impuesto aquel que se paga por el consumo de cerveza es el que mayor aporta con aproximadamente un 70% de la formación del mismo.

CUADRO NUMERO 1

COMPOSICION DE LOS INGRESOS SEGUN FUENTE DE ORIGEN (MILLONES)

Años	Total	Tributarios	No tributarios	Participaciones sobre impuestos causados en Bogotá	Aportes Nación	Crédito	Recursos ocasionales
1960	112.0	63.5	3.7	19.8	4.4	13.6	7.0
1961	136.1	92.9	4.8	28.9	2.1	1.1	6.3
1962	148.0	102.6	5.9	31.2	7.3	1.7	—
1963	190.7	111.0	6.7	58.8	14.2	—	—
1964	223.5	121.5	8.2	77.6	16.2	—	—
1965	248.0	143.0	10.9	77.8	16.3	—	—
1966	250.0	141.3	9.6	75.9	23.2	—	—
1967	417.5	161.0	9.5	100.4	20.1	106.7	—
1968	471.7	193.3	23.2	101.0	21.1	133.1	—
1969	436.2	246.2	18.9	134.0	33.2	3.4	—
1970	616.7	303.5	7.5	223.3	67.7	14.7	—
1971	748.2	353.0	13.5	271.9	85.8	24.0	—
1972	781.6	399.2	10.7	279.6	88.1	3.9	—
1973	1.001.8	493.0	9.3	334.9	142.4	22.2	—
1974	1.236.7	567.8	22.1	399.4	167.5	80.0	—

Fuente: Contraloría del Distrito. Informes Financieros.

CUADRO NUMERO 2
 PRECIOS CORRIENTES (MILLONES)

Censo	%	Gasto de (e) funcionamiento al	%	Gasto de inversión	%	Superávit o déficit fiscal	%	Año Base = 1960	So DF	P. N. B./ (Precios de mercado)	Formación bruta de c			
								YR	GF	GI				
.0	100	107.5	96	17.7	16	(0.5)	-0.4	100	100	100	—	26.444.4	100	5.494
.0	100	97.5	72	18.2	13	6.5	4.8	121	91	103	100	30.026.4	113	6.335
.0	100	125.6	85	24.1	16	4.9	3.3	132	117	136	75	33.699.3	127	6.404
.7	100	170.0	89	19.6	10	2.8	1.5	170	158	111	43	42.714.1	161	7.844
.5	100	189.1	85	29.0	13	1.2	0.5	200	176	164	18	52.962.9	200	9.602
.0	100	206.9	83	22.0	9	(7.9)	-3.2	221	192	124	(122)	59.900.0	226	10.742
.0	100	246.5	98	23.0	9	(7.4)	-2.9	225	229	130	(114)	72.369.4	274	15.040
.5	100	390.0	93	27.0	6	11.8	2.8	373	363	153	182	81.612.0	309	15.341
.7	100	451.9	96	32.0	7	21.3	4.5	421	420	181	328	94.418.5	357	20.406
.2	100	393.4	90	55.0	13	(8.2)	-1.9	389	366	311	(126)	108.276.8	409	22.715
.7	100	579.2	94	44.0	7	(32.5)	-5.3	551	539	249	(500)	126.998.9	480	28.130
.2	100	687.5	92	67.6	9	(1.9)	-0.3	668	639	382	(29)	150.075.5	567	34.683
.6	100	801.8	102	23.7	3	(170.7)	-1.8	698	746	134	(2626)	181.057.0	685	37.322
.8	100	993.3	99	14.6	1.4	(95.7)	-9.5	894	924	82	(1472)	237.330.4	897	47.689
.7	100	1.195.2	97	19.6	1.5	(115.2)	-9.3	1104	1112	111	(1772)	308.529.0(L)	1167	60.565

astos de funcionamiento, incluyen transferencias y servicio de deuda.

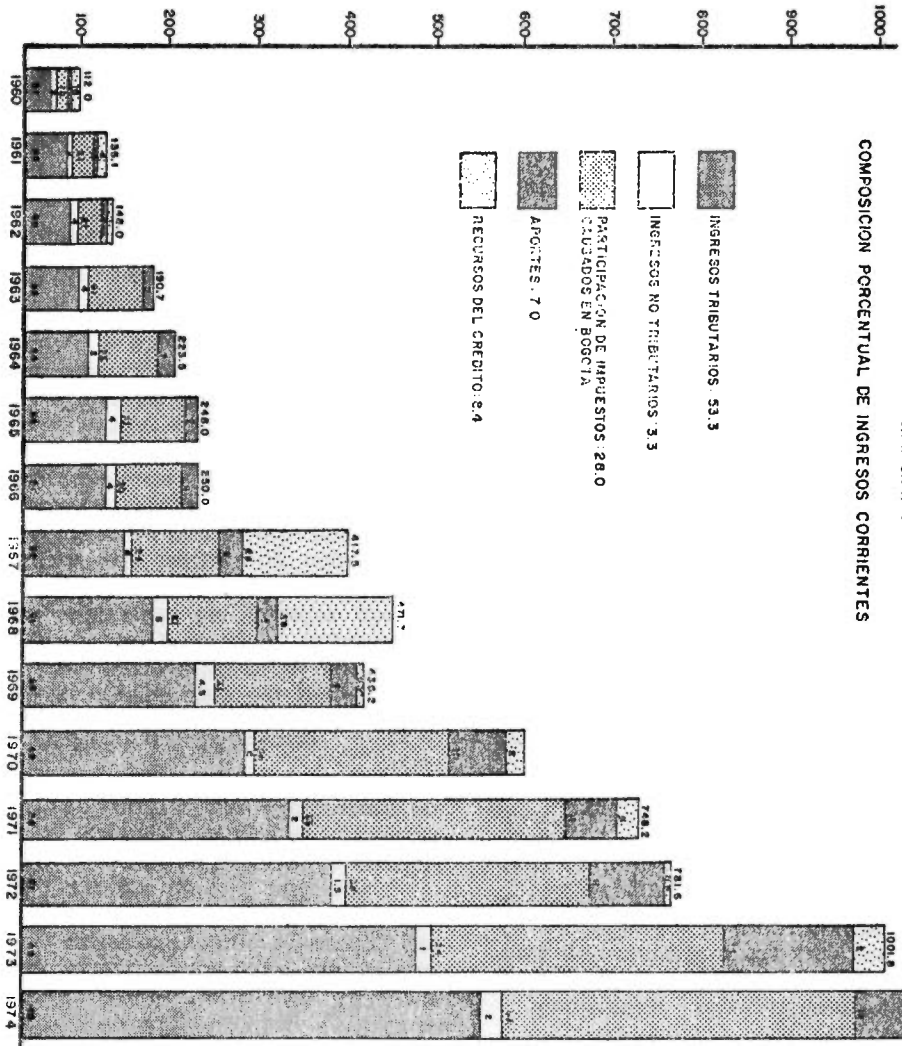
Formas financieros (1960-1974) del Distrito.

(L) estimado

Fuente: Banco de la Republica. Cuentas Nacion

GRÁFICA Nº 1

COMPOSICION PORCENTUAL DE INGRESOS CORRIENTES



4) *Aportes*

Este rubro de ingresos procede del gobierno nacional y departamental como contrapartida de los servicios que han venido transfiriéndose de estas entidades al Distrito Especial de Bogotá, tales como los de salud y de educación. Durante los últimos años los ingresos por este concepto han venido aumentándose (ver Cuadro N° 1). Se tiene para 1974 un valor calculado de 167.5 millones lo cual representa un aumento del 933% con relación a la cifra del año 1964 que era de 16.2 millones.

Igualmente es notoria la participación de este rubro en la formación total del ingreso que incrementó en 1969 del 7% a un 14% en 1974.

5) *Recursos del crédito*

Este componente del ingreso sólo en los últimos años se ha considerado como un recurso de importancia para acometer los grandes programas de inversión que demanda la ciudad. Las fuentes de ingreso por este concepto han sido la emisión de bonos de integración urbana y los empréstitos de entidades internacionales tales como el BID, BIRF y algunos fondos especiales de las NN. UU. Durante 1967 y 1968 tuvieron una cuantía elevada y en 1974 ascienden a un monto de 80 millones de pesos (ver gráfico N° 1).

1.2 *El destino del presupuesto:*

La ejecución pasiva del presupuesto presenta las siguientes características: a partir de la década del 60 el presupuesto con excepciones ha tenido un carácter deficitario lo cual refleja en cierta medida el problema común de los municipios colombianos en cuanto a la insuficiencia de recursos para atender la creciente demanda de servicios y la expansión de sus actividades (ver cuadros Nos. 2 y 3 A).

A nivel general los egresos totales del Distrito han aumentado en el pe-

riodo de 15 años (1960-1974) en un 872%, manifestando un crecimiento sostenido la mayor parte del mismo. Sin embargo es necesario hacer notar que mientras los gastos de funcionamiento con ciertas excepciones marcaron un paso ascendente, los gastos de inversión manifestaron una evolución poco satisfactoria para la misma época.

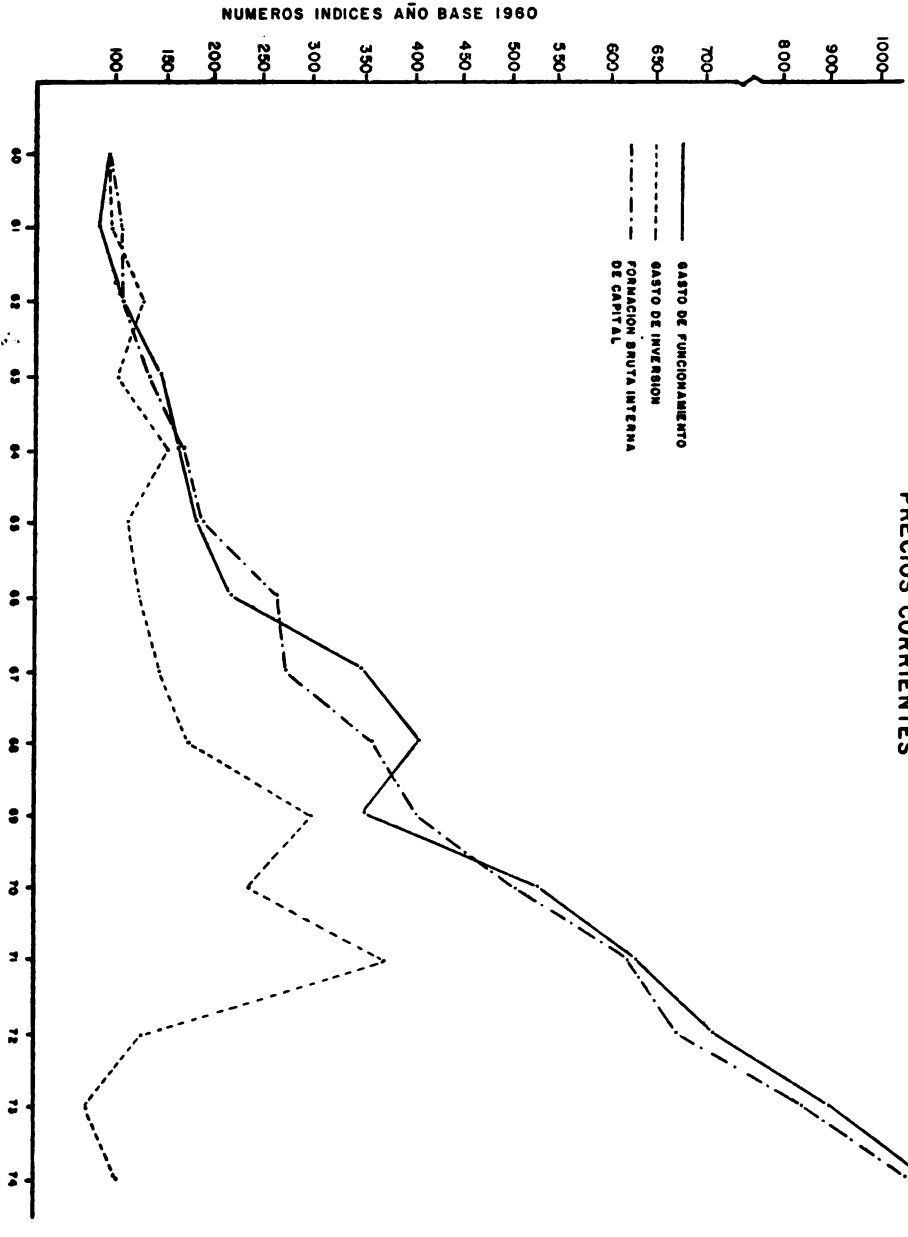
Analizando separadamente los gastos de funcionamiento observamos que mantienen un alza constante y continua a lo largo del período, a excepción hecha en 1969 (ver gráfico N° 2). Porcentualmente y tomando como base el año de 1960 su incremento es de un 1012% respecto al año base (ver cuadro N° 2). Estos gastos representan a su vez el mayor valor absoluto y tienen la más alta participación relativa durante el período. Para 1974, el porcentaje de participación es de un 97% y la participación promedio en el total de gastos en los 15 años ascendió a un 91.4%.

Los gastos de inversión no presentan un crecimiento definido durante el período. Los años más sobresalientes son 1969 y 1971 con un crecimiento de 210% y 282% respecto al año base de 1960 (ver gráfico N° 2). La participación promedio es un 8.9% en el total de gastos en los 15 años considerados.

Para efectos de comparación a las curvas de gastos de funcionamiento e inversión se les ha agregado la curva de formación bruta interna de capital a nivel nacional. Del análisis del gráfico N° 2 deducimos: en el período 1960-1974 los incrementos en los gastos de funcionamiento son proporcionalmente mayores que los incrementos en la formación bruta de capital a nivel nacional, especialmente entre los años 1967 y 1968 y a partir de 1970 en adelante. Esto quiere decir que porcentualmente aumentaron más rápidamente los gastos del Distrito para el pago de ser-

PRECIOS CORRIENTES

GRAFICA Nº 2



vicios personales (sueldos, primas, jornales) y gastos generales, etc., que las inversiones del gobierno en construcción de caminos, carreteras, puentes, etc., a nivel nacional. A nivel municipal igualmente el incremento en gastos de funcionamiento del Distrito ha sido muy superior al incremento en las inversiones.

En resumen los gastos de inversión tienden a ser cada vez más pequeños en relación con los gastos de funcionamiento y éstos a su vez tienden a seguir aumentando con el crecimiento de la ciudad y a ser proporcionalmente mayores que los incrementos en la formación bruta de capital a nivel nacional.

En cuanto a los rubros más importantes como objeto del gasto, su participación promedio en el período de 15 años fue: Educación 35%, Obras Públicas 7%, Hacienda 30% y Salud 6%. De lo anterior se deduce que estas cuatro dependencias gastan un promedio del 78% del presupuesto quedando solo 22% para Gobierno, Planeación, Bienestar Social, Contraloría, Alcaldía, etc.

2.0 Evolución y tendencia del Presupuesto

Analizando el cuadro N° 3 deducimos que en cuanto a la participación de la ciudadanía en los ingresos del Distrito, ésta ha aumentado a precios corrientes. Sin embargo, en términos constantes (precios de 1960) presenta una tendencia decreciente. Vale anotar que en este período la demanda de servicios resultante del gran crecimiento de la población de Bogotá aumentó vertiginosamente.

En el cuadro N° 3-A, observamos el presupuesto desde el punto de vista de los ingresos comparados con los gastos: este análisis refleja la situación deficitaria de las finanzas distritales especialmente para los años 1960, 1967, 1968, 1969, 1970, 1971, 1972, 1973 (ver columna A-B).

En el mismo análisis, también, es posible observar cuál sería la magnitud de los ingresos distritales que se dedican a la inversión sin apelar a los recursos del crédito. Así, concluimos que los sobrantes por inversión representan sólo un 3.7% del total de "ingresos menos recursos del crédito" percibidos por el Distrito en 15 años (columna C-D).

En los años que se aprecia déficit notorios (columna C-D) observamos que éstos coinciden con aquellos en que los recursos del crédito fueron de gran magnitud. Esto demuestra la alta dependencia que tiene el Distrito de los recursos del crédito para sus programas de inversión, y establece a su vez los inadecuados ingresos de la ciudad para atender sus necesidades más urgentes. Esto a su vez es motivo para que los presupuestos de inversión con recursos propios tiendan a disminuir y deba apelarse con mayor frecuencia a estos préstamos internos y externos para atender la inversión.

En cuanto a la tendencia de las cifras de los dos últimos años se prevé la incapacidad del Distrito para cubrir aún sus gastos corrientes a un corto plazo.

3.0 Análisis de los Ingresos a precios corrientes y a precios constantes

Del análisis del cuadro N° 3 puede observarse que es impresionante la magnitud en que afectan las variaciones en los precios los ingresos Distritales.

Examinando la serie correspondiente a ingresos corrientes vemos que tiene una variación porcentual de 1.104% del año 1960 al año 1974, en tanto que la serie de ingresos deflactados a precios de 1960 sólo aumentó en un 203%. Esto equivaldría a decir que un 901% de aumento ha sido provocado por las variaciones generales de precios. Es muy importante considerar este fe-

CUADRO NUMERO 3

CONTRIBUCION DE LA POBLACION EN LOS INGRESOS DISTRITALES

Años	Ingresos Totales (Millones) Corrientes	Constantes (1960)	Población (Miles)	Contribución Per/Cáp. Corrientes	Constantes (1960)
1960	112.0	112.0	1.305.9	85.76	85.76
1961	136.0	125.7	1.396.6	97.38	90.00
1962	148.0	128.2	1.490.4	99.30	86.02
1963	190.7	134.1	1.590.5	119.90	84.31
1964	223.5	135.1	1.697.3	131.68	79.60
1965	248.0	137.3	1.811.3	136.92	75.80
1966	250.0	120.5	1.932.9	129.34	62.34
1967	417.5	184.8	2.062.7	202.40	89.59
1968	471.7	191.9	2.201.3	214.28	87.17
1969	436.2	164.0	2.349.1	185.69	69.81
1970	616.7	210.3	2.506.3	246.06	83.90
1971	748.2	228.6	2.671.9	280.02	85.56
1972	781.6	211.8	2.851.4	274.11	74.28
1973	1001.8	222.8	3.039.8	329.56	73.29
1974	1236.7	227.3	3.240.8	381.60	70.15

Fuente Población 1960-1974. Proyecciones Censo 1964. Monografía de Bogotá. DANE.
Ingresos: Contraloría del Distrito.

CUADRO NUMERO 3-A

EJECUCION PRESUPUESTAL 1960-1974 (MILLONES DE PESOS)

Años	Ingresos reales Δ	Gastos reales B	Diferencias Δ B	Ingresos reales —R. del Crédito C	Gastos reales —Inversión D	Diferencias C - D
1960	112.0	125.2	—13.2	98.4	107.5	— 9.1
1961	136.0	115.7	20.3	135.0	97.5	37.5
1962	148.0	149.7	— 1.7	147.0	125.6	21.4
1963	190.7	189.6	1.1	190.7	170.0	20.7
1964	223.5	218.1	5.4	223.5	189.1	34.4
1965	248.0	228.9	19.1	248.0	206.9	41.1
1966	250.0	269.5	—19.5	249.9	246.5	3.4
1967	417.5	417.0	0.5	310.8	390.0	— 79.2
1968	471.7	483.9	—12.2	338.6	451.9	—113.3
1969	436.2	448.4	—12.2	432.8	393.4	39.4
1970	616.7	623.2	— 6.5	602.0	579.2	22.8
1971	748.2	755.1	— 6.9	724.0	687.5	36.5
1972	781.6	825.5	— 3.9	777.5	801.8	— 24.3
1973	1.001.8	1.007.9	— 6.1	979.6	993.3	— 13.7
1974	1.236.7	1.214.8	21.9	1.156.7	1.195.2	— 38.5

Fuente: Contraloría del Distrito. Informes Financieros.

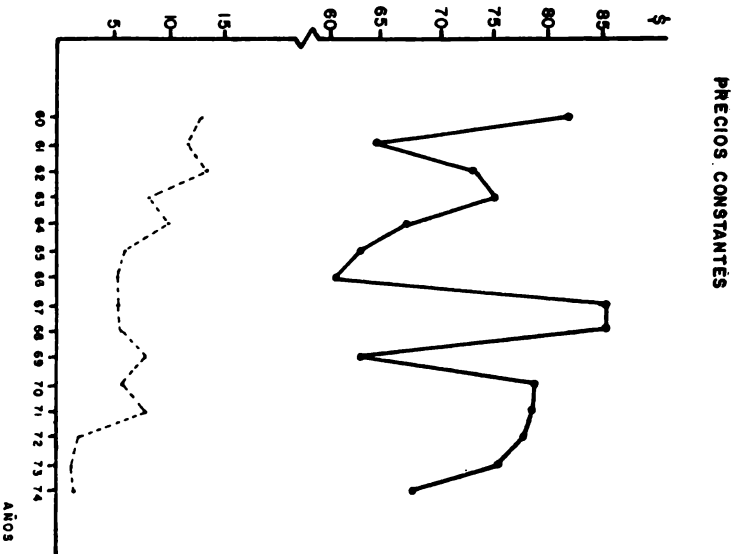
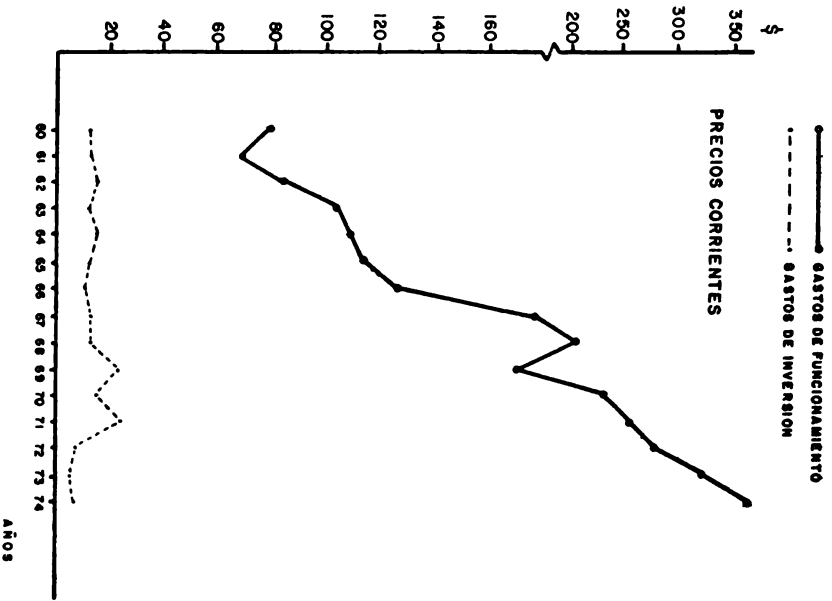
CUADRO NUMERO 4
GASTOS EN LA POBLACION PER-CAPITA (MILLONES)

Años	Gastos Totales			Gastos Totales Constantes			Población	Gasto per/cáp. Corrientes			Gastos per/cáp. Constantes		
	G.F.	G.I.	G.T.	G.F.	G.I.	G.T.		G.F.	G.I.	G.T.	G.F.	G.I.	G.T.
1960	107.5	17.7	125.2	107.5	17.7	125.2	1,305.9	82.32	13.55	95.87	82.32	13.55	95.87
1961	97.5	18.2	115.7	90.1	16.8	106.9	1,396.6	69.81	13.03	82.84	64.51	12.02	76.54
1962	125.6	24.1	149.7	108.8	20.8	129.7	1,490.4	84.27	16.17	100.44	73.00	13.95	87.02
1963	170.0	19.6	189.6	119.5	13.8	133.3	1,590.5	106.88	12.32	119.20	75.13	8.67	83.81
1964	189.1	29.0	218.1	114.3	17.5	131.8	1,697.3	111.41	17.08	128.50	67.34	10.31	77.65
1965	206.9	22.0	228.9	114.6	12.2	126.8	1,811.3	114.23	12.15	126.37	63.26	6.73	70.00
1966	246.5	23.1	269.5	118.8	11.0	129.8	1,932.9	127.53	11.90	139.43	61.46	5.69	67.15
1967	390.0	27.0	417.0	172.6	12.0	184.5	2,062.7	189.07	13.09	202.16	83.67	5.81	89.44
1968	451.9	32.0	483.9	183.8	13.0	196.8	2,201.3	205.29	14.54	219.82	83.49	5.90	89.40
1969	393.4	55.0	448.4	147.9	21.0	168.6	2,349.1	167.47	23.41	190.88	62.96	8.94	71.77
1970	579.2	44.0	623.2	197.5	15.0	212.5	2,506.3	231.09	17.56	248.65	78.80	5.98	84.79
1971	687.5	67.6	755.1	210.0	20.6	230.7	2,671.9	257.30	25.30	282.60	78.60	7.70	86.34
1972	801.8	23.7	825.5	217.3	6.4	223.7	2,851.4	281.20	8.31	289.50	76.20	2.24	78.45
1973	993.3	14.6	1,007.9	220.9	3.2	224.1	3,039.8	326.76	4.80	331.56	72.67	1.05	73.73
1974	1,195.2	19.6	1,214.8	219.7	3.6	223.3	3,240.8	368.80	6.05	374.85	67.79	1.11	68.90

G.F. Gastos Financieros.
G.I. Gastos de Inversión.
G.T. Gastos Totales

GRAFICA Nº 3

GASTOS CORRIENTES Y GASTOS CONSTANTES PER - CAPITA



nómeno ya que demuestra el marcado retraso de los ingresos tributarios en relación con la realidad monetaria.

4.0 Gastos corrientes y gastos constantes per-cápita

El análisis correspondiente al cuadro N° 4 y gráfica N° 3 nos indica que a precios corrientes los gastos totales y los gastos de funcionamiento per cápita han tenido un ascenso continuo y sostenido con ligeras variaciones a lo largo del período; a su vez los gastos de inversión per cápita no han mostrado un crecimiento significativo y se han mantenido muy por debajo de los gastos de funcionamiento. Al hacer este mismo análisis a valores constantes de 1960, observamos que el ritmo de crecimiento de los gastos de funcionamiento per cápita es totalmente irregular, que el gasto P/C en que se incurrió por ciudadano ha disminuido en un 18% para 1974 comparado con el año base de 1960. En cuanto a los gastos de inversión la situación es aún más grave, pues la disminución en porcentajes es de un 92% respecto a su año base.

Estas cifras nos indican que ante la fuerza expansiva de la ciudad, así como la participación de la ciudadanía en los ingresos del Distrito ha disminuido, los gastos de funcionamiento y por ende los gastos de inversión, efectuados por el Distrito presentan una tendencia decreciente, siendo que paralelamente la demanda por servicios de la creciente población de Bogotá aumenta aceleradamente.

5.0 Resumen

1. El total de ingresos corrientes muestra un ritmo ascendente y continuo en el período 1960-1974.

2. Los impuestos por ingresos tributarios y participaciones causados en Bogotá constituyen en promedio

un 81.3% del total de ingresos percibidos por el Distrito en el período de 15 años.

3. La ejecución del presupuesto del Distrito ha tenido más bien un carácter deficitario durante el período de 15 años.

4. Los incrementos en gastos de funcionamiento supremamente mayor que los incrementos en los gastos de inversión indican cierta incapacidad del Distrito para satisfacer las crecientes demandas de la ciudad.

5. Las dependencias de Educación, Salud, Obras Públicas y Hacienda son las que absorbieron un promedio del 78% del presupuesto en el período de 15 años.

6. A precios constantes de 1960 la participación de la ciudadanía en los ingresos del Distrito ha disminuido, resultando que en el período la demanda de servicios y crecimiento poblacional de Bogotá ha aumentado vertiginosamente.

7. Existe una alta dependencia del Distrito en cuanto recursos del crédito para atender la inversión.

8. Por las cifras de los dos últimos años (cuadro 3-A) existe una incapacidad del Distrito para cubrir sus gastos corrientes, tendencia que se agudizará a corto plazo.

9. Los gastos de funcionamiento a precios constantes han disminuido en un 18% y los gastos de inversión en un 92% respecto a su año base, reafirmando la falta de capacidad del Distrito para cumplir con las demandas poblacionales.

BIBLIOGRAFIA

1. Contraloría del Distrito. Informes Financieros 1960-1974. *BOGOTÁ, COLOMBIA*
2. Monografía de Bogotá. ⁰¹ DANE.
3. Alcaldía Mayor de Bogotá.
4. Alcaldía Mayor de Bogotá. Panorama Financiero de Bogotá.