

Introducción y Marco Fiscal de Mediano Plazo

**Presupuesto 2010
Bogotá, Distrito Capital**

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
Secretaría Distrital de Hacienda
Dirección Distrital de Presupuesto



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

I. INTRODUCCIÓN

El 2010 es un año de grandes retos para la Administración Distrital teniendo en cuenta el impacto sobre las principales variables económicas que puede generar el actual contexto económico internacional y nacional, combinado con el hecho que aún existen necesidades de la población no satisfechas y las restricciones presupuestales de mediano plazo existentes.

Así, el presupuesto para la vigencia 2010 está comprometido con la recuperación económica, para lograr un crecimiento mayor en los ingresos que en los gastos, los cuales serán jalonados esencialmente por la inversión pública que para esta vigencia está focalizada principalmente en los sectores de movilidad, salud y educación por su alto impacto en términos de generación de empleo, de auxilio a la población más vulnerable y de incremento en la competitividad y no amenazan la sostenibilidad de las finanzas públicas del Distrito.

Bajo este contexto, la Administración continuará optimizando las fuentes de ingreso a través de medidas como las establecidas en el Acuerdo 352 de 2008 (optimización tributaria en los impuestos de vehículos, predial unificado, delineación urbana y plusvalía), y otras, como el aumento de un punto en la tarifa de avisos, que permitan sustituir recursos por la eliminación del impuesto de publicidad exterior visual. Adicionalmente, con el fin de fortalecer el recaudo de los principales impuestos, se continuarán realizando mejoras en la gestión tributaria que contribuyan a reducir la elusión y evasión fiscal.

Los aspectos referidos al cumplimiento de la Ley 617 de 2000 y de la Ley 819 de 2003, la adecuada proyección de los ingresos, el impacto de reservas de la vigencia 2009, el endeudamiento y las contingencias están debidamente incorporados en la elaboración de este Presupuesto Anual, reflejando criterios de eficiencia y responsabilidad en el manejo y sostenibilidad de las finanzas distritales.

Respecto de la proyección de ingresos se tiene en cuenta la política fiscal y financiera de la Administración, generando acciones hacia el fortalecimiento, gestión y sostenibilidad de los ingresos propios que permitan financiar no solamente los gastos de funcionamiento sino parte de la inversión.

Para la programación de los gastos corrientes se consideraron criterios de control y eficiencia en la ejecución del gasto, que cumplan con los límites legales establecidos y posibilite la optimización de los recursos destinados para tal fin. Los recursos asignados a inversión buscan garantizar la atención de inversiones con carácter recurrente, permitiendo así su sostenibilidad.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

HACIENDA

Secretaría de Hacienda

La estrategia de endeudamiento busca a través del Programa de Emisión y Colocación, organizar el mercado de deuda pública del Distrito Capital. Para ello se prevé la realización de subastas sucesivas, la ampliación y diversificación de la base de inversionistas de bonos del Distrito Capital, la reducción del costo de financiamiento de esta fuente, la realización de colocaciones de forma organizada y homogénea y el otorgamiento de mayor liquidez a los bonos del Programa.

Se mantendrá la calificación de AAA al Distrito Capital, confirmando la buena percepción de riesgo por parte de los agentes con respecto a las emisiones del Distrito Capital. El logro de esta calificación refleja la buena gestión fiscal para continuar posicionando al Distrito como una de las entidades territoriales de mejor desempeño fiscal en Latinoamérica.

Los montos de inversión para el 2010, han sido definidos considerando la disponibilidad de recursos, habida cuenta de la responsabilidad que sobre el buen estado de las finanzas y su sostenibilidad debe procurar la Administración, de acuerdo con lo consagrado en el Objetivo Estructurante Finanzas Sostenibles del Plan de Desarrollo Bogotá Positiva: "Aumentar la proporción del gasto flexible y mantener la calificación de riesgo crediticio, garantizando la financiación de la inversiones estratégicas de la ciudad"¹. Igualmente, los demás principios plasmados en el Plan de Desarrollo, entre los que se destacan la probidad, la solidaridad, la equidad y la perspectiva de derechos, hacen parte de la concepción mediante la cual se aborda la asignación y ejecución de los recursos en las entidades distritales.

La inversión en salud está enmarcada dentro de los objetivos del Plan de Salud del Distrito Capital, guardando coherencia con el Plan de Desarrollo. Se destaca el propósito de continuar con el fortalecimiento del sistema de demanda; en la promoción de la salud; la prevención de la enfermedad; y la atención de la población vulnerable que aún no está en el sistema, a la par con la política de avanzar en la inclusión de ésta en el régimen subsidiado. Adicionalmente, la gestión también está encaminada al suministro de un servicio de alta calidad, por lo que se mantienen los objetivos de una mayor eficiencia en la prestación de servicios; de racionalidad en el gasto; de mejoramiento de la infraestructura hospitalaria; de la capacidad tecnológica; de los sistemas de participación, comunicación e información; y de la incursión en nuevos servicios. Todo ello apoyado en la búsqueda permanente de nuevas fuentes de financiación para el sector.

En cuanto al sector educación, la Administración Distrital es consciente no sólo de que la educación constituye un derecho fundamental de las personas y, como tal, un servicio con función social que debe ser provisto con recursos públicos, sino que es fundamentalmente el medio para la movilidad social generacional, es decir, el vehículo mediante el cual las familias menos favorecidas podrán ver a sus hijos con posibilidades de acceso a mejores condiciones de vida. Es así como, el Presupuesto de 2010, a través de sus diferentes programas en el sector de educación, busca garantizar que niñas, niños y jóvenes tengan

¹ Acuerdo N° 308 de 2008. Artículo 29.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

acceso a una educación que responda a las expectativas individuales y colectivas, a la diversidad, a la interculturalidad y a los desafíos de una Bogotá en permanente desarrollo. Para ello, además de proveer el servicio, se trabaja con el fin de elevar las características de calidad y de generar las condiciones necesarias para que la población de mayor vulnerabilidad en edad escolar, pueda asistir y permanecer en los programas educativos.

De otra parte, el desarrollo físico e intelectual de las personas está estrechamente relacionado con la evolución de la fase prenatal y de los primeros años de vida. La atención en estos aspectos, además de los servicios a adolescentes, atención del adulto mayor y demás población adulta en condiciones de vulnerabilidad, son objeto de los recursos previstos para 2010 en el sector de integración social. Propósitos que se alcanzan a través de programas, gestionados por el sector, sobre seguridad alimentaria y nutricional, atención integral de infancia y adolescencia, erradicación del maltrato infantil y la violencia en el hogar, garantía de derechos para una vejez digna, generación de ingresos para grupos poblacionales en estado de vulnerabilidad, entre otros. Después de la inversión en educación y salud, la de este sector es la de mayor importancia en el cumplimiento de lo establecido en el Código de Infancia y Adolescencia sobre la garantía y defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

De igual manera, en el contexto del Estado Social de Derecho y en atención a que la declaratoria del “estado de cosas inconstitucional” frente al fenómeno del desplazamiento no se ha superado (Corte Constitucional, Sentencia-T025 de 2004), es necesario que la Nación y las entidades territoriales se unan con mayor efectividad y fijen responsabilidades de concurrencia, en la atención y restitución de las condiciones de vida que le han sido arrebatadas a dicha población. Los recursos que el presupuesto distrital canaliza para el tema son importantes, dado que Bogotá es una de las principales ciudades de destino.

Con estas inversiones, la Administración Distrital está atendiendo el compromiso de hacer de Bogotá una ciudad más humana y consecuente con el concepto de Estado Social de Derecho.

Por su parte, en cuanto se refiere al sector de movilidad, el Presupuesto 2010 involucra los recursos necesarios para continuar con el desarrollo de la tercera fase del Sistema Transmilenio que se sumará a los 84 kilómetros de troncales en operación, las acciones para el desarrollo y modernización del Sistema de Semaforización de la ciudad, y la ejecución de obras financiadas con la contribución por valorización según Acuerdo 180 de 2005 dentro de los proyectos de corto plazo del Plan de Ordenamiento Territorial. Adicionalmente, la estructuración de las inversiones y el esfuerzo fiscal previsto para 2010, están en función del espacio fiscal y de las condiciones que requiere el proyecto Metro, como un elemento clave dentro del Sistema Integrado de Movilidad previsto para la ciudad, donde un sistema de transporte público eficiente y digno prevalezca sobre el transporte privado. De acuerdo con ello el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al evaluar las



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

HACIENDA

Secretaría de Hacienda

condiciones de sostenibilidad, muestra que el proyecto es viable fiscalmente, dadas unas condiciones preliminares de ejecución y concurrencia entre la Nación y el Distrito.

Por último, el Presupuesto 2010 incluye, tal como lo ha hecho durante los últimos años, un importante volumen de recursos para inversión en programas relacionados con la convivencia y seguridad de los habitantes de la ciudad, manteniendo un entorno en el que los ciudadanos puedan interactuar armoniosamente y desarrollar sus ideales de bienestar. Se incluyen aquí la seguridad de los ciudadanos y sus bienes, la administración del espacio público, cultura, recreación y deporte, fomento al buen uso del tiempo libre, prevención en el uso de alcohol y drogas, control y mitigación del impacto ambiental, prevención de riesgos y atención de emergencias, subsidios de vivienda, reasentamiento de hogares localizados en zonas de riesgo no mitigable y mitigable por excepción, y gestión pública.

Por lo anterior, el Presupuesto 2010 atiende con rigurosidad tanto el enfoque de derechos humanos y ambientales, a través de la provisión de servicios de salud, educación, atención de primera infancia, adulto mayor y demás población en condición de vulnerabilidad, saneamiento básico y ambiental, entre otros, como la necesidad de avanzar en el mejoramiento de la competitividad, de tal manera que los habitantes de la ciudad, no solamente tengan acceso a una forma de vida ofertada desde lo público, sino que puedan contar con oportunidades de generación de ingresos, acorde con sus capacidades productivas.

II. MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

La Ley 819 de 2003 creó el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) como la herramienta principal para realizar el análisis de las finanzas públicas nacionales y territoriales en un período de diez años. El objetivo de la Ley de responsabilidad fiscal es el de promover la transparencia y la credibilidad de las finanzas públicas en un horizonte que supera el período de gobierno. De esta manera se puede prever el efecto que tienen las políticas de ingresos y gastos actuales en el mediano plazo.

Bogotá ha venido presentando el MFMP desde el año 2004, de acuerdo con lo establecido por la Ley. Para 2010 se presenta un análisis estructural de la evolución, las perspectivas y las metas de las finanzas públicas de la ciudad. Así, se entregan las herramientas de juicio necesarias para el análisis y control de las finanzas públicas distritales.

Antes de presentar el contenido de Marco Fiscal de Mediano Plazo es importante precisar algunas consideraciones para comprender la asignación de los recursos en el Presupuesto para el 2010. En primer lugar, hay que tener en cuenta que el análisis de las dinámicas poblacionales y sus características socio-económicas es fundamental para el



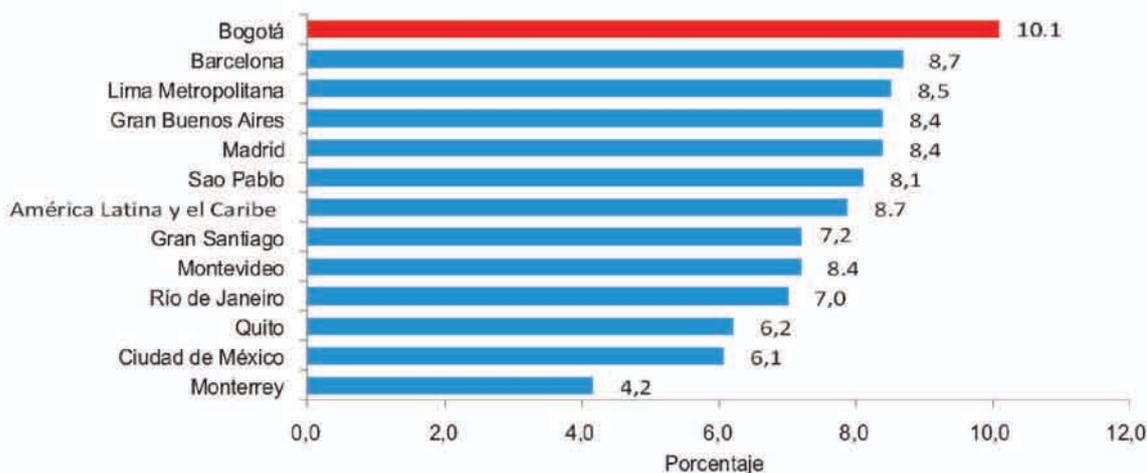
ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

diseño e implementación de políticas públicas orientadas a mejorar la atención a la población más vulnerable y a incrementar la competitividad.

Desde 2008 Bogotá es la ciudad con más alto índice de desempleo entre las principales ciudades de América Latina y España, lo que ilustra la vulnerabilidad de un porcentaje importante de su población. Por lo tanto, se precisa una inversión focalizada del Distrito y en una cuantía importante para contribuir a mitigar los impactos nocivos de la desocupación².

Gráfico 1
Tasa de desempleo urbano en las principales ciudades América Latina y España
Tercer Trimestre 2008



Fuente: Institutos estadísticos de cada país y OIT, con proyecciones de los países y del FMI. Para el caso de Gran Buenos Aires corresponde al segundo trimestre de 2008.

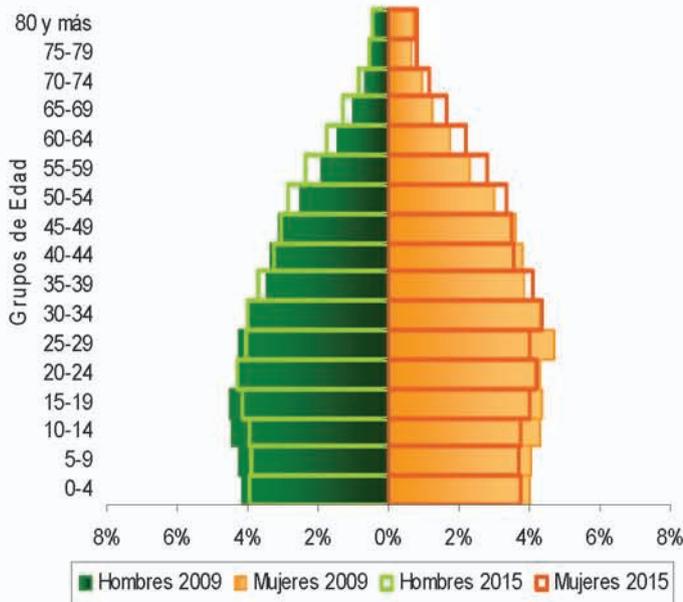
Cálculos: Dirección Estudios e Investigaciones de la Cámara de Comercio de Bogotá.

Nota: los datos son para el trimestre julio-septiembre de 2008.

Como lo ilustran diversos indicadores sociales, Bogotá es una ciudad diversa y con enormes diferencias, incluso al interior de sus localidades y de los grupos poblacionales que las habitan. En consecuencia, el Distrito debe atender a través de sus programas de inversión gran variedad de demandas con recursos limitados. Sin embargo, es posible realizar caracterizaciones generales de grandes grupos respecto a ingreso, acceso a servicios básicos (salud, educación e infraestructura) e indicadores de estadísticas vitales que permiten realizar un énfasis en sectores estratégicos.

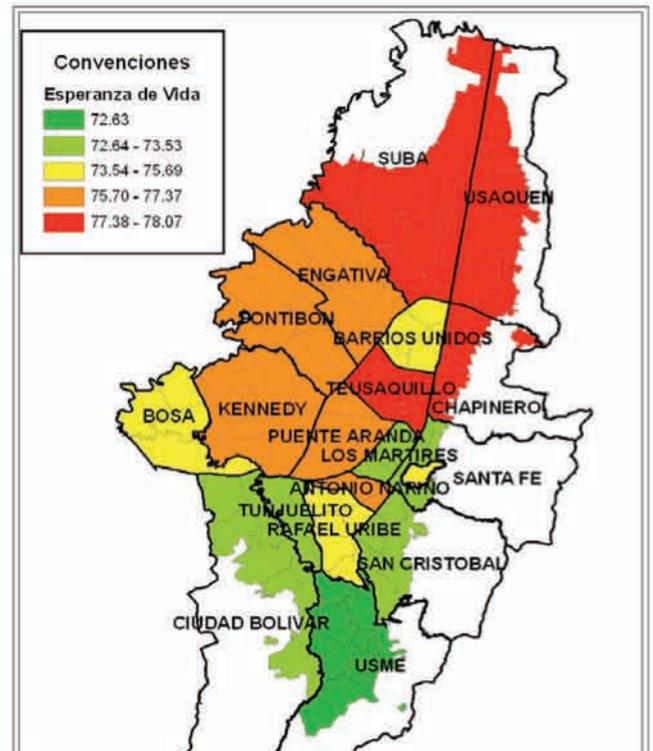
² Mientras que para Colombia la tasa de desempleo, durante el trimestre mayo julio 2008-2009, pasó de 11.4% a 11.9%, en Bogotá el incremento fue mayor al pasar de 9.9% a 11.3%.

Gráfico 2
Pirámide Poblacional Bogotá 2009-2015



Fuente: DANE y SDP-DICE

Gráfico 3
Bogotá: Esperanza de Vida 2005-2010



Fuente: DANE y SDP-DICE.

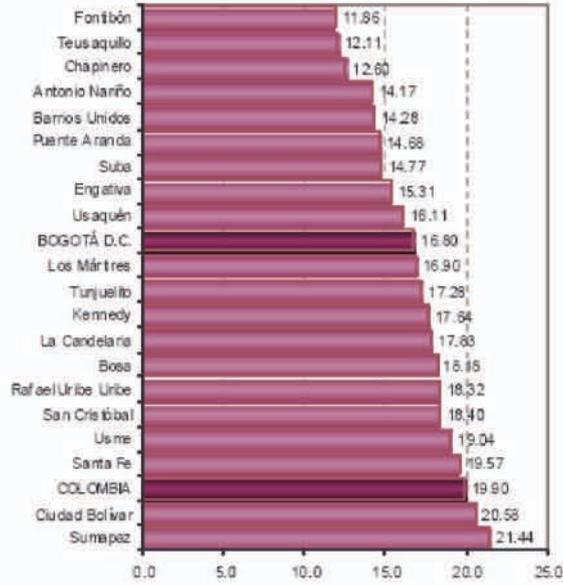
De los 7.3 millones de habitantes estimados en 2009, el 9.8% corresponde al grupo 0-5 años, siendo Ciudad Bolívar, Bosa, Usme, Suba, Antonio Nariño, Tunjuelito y Santa Fe las localidades con mayor concentración. La población en infancia (6-12 años) representa el 11.9%, concentrada en Sumapaz, Usme, Ciudad Bolívar, Bosa, Kennedy, Rafael Uribe, Tunjuelito y San Cristóbal. Los adolescentes (13-17 años) son el 8.9% de la población concentrados, de nuevo, en las mismas localidades. Los jóvenes (18-24 años) son el 12.1% concentrados en La Candelaria y Chapinero, debido, entre otras razones, a la dinámica universitaria. El grupo poblacional mayoritario son los adultos (25-59 años) que representan el 48%.

Finalmente, los adultos mayores representan el 9.3% y están principalmente localizados en Chapinero, Teusaquillo y Usaquén. El crecimiento de la población total bogotana entre los años 2008-2011 está proyectado en 4.4%, y aunque se espera que la población tienda a envejecer, es claro que los grupos de menor edad seguirán siendo la mayor parte de la población.



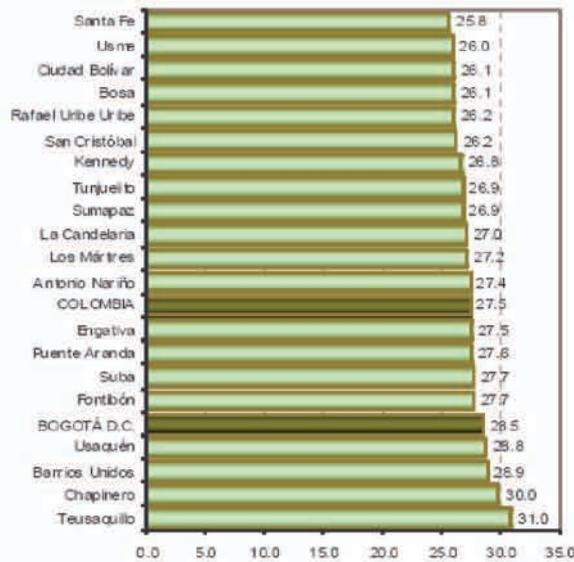
**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**
HACIENDA
Secretaría de Hacienda

Gráfico 4
Bogotá. Tasa de mortalidad infantil, según localidad
2005-2010



Fuente: DANE y SDP-DICE.

Gráfico 5
Bogotá. Edad media de la fecundidad, según
localidades
2005-2010



Fuente: DANE y SDP-DIC



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

Se estima que la esperanza de vida en Bogotá sea de 77 años entre 2005-2010, superior a la del país, donde las localidades con un índice superior son Suba, Usaquén y Chapinero, la tasa general de fecundidad es de 58.2, siendo Ciudad Bolívar y Usme las que reportan índices superiores. La edad media de fecundidad es 28.5 años, no obstante, sólo en Usaquén, Chapinero, Barrios Unidos y Teusaquillo esta edad es superior a la media de la ciudad, incluso 12 de las localidades tienen edades inferiores a las del país. En todo caso, la tasa global de fecundidad para la ciudad se ha reducido desde los noventa de 2.58 hijos a 2.02 entre 2000-2005. De nuevo, localidades como Usme, Ciudad Bolívar y Sumapaz cuentan con un índice superior.

Respecto a la mortalidad infantil para Bogotá se espera que sea de 16.8, tres puntos menos que la de Colombia, aunque Ciudad Bolívar y Sumapaz aún registran tasas superiores a la media nacional y de ciudad.

Gráfico 6
Bogotá. Probabilidad de morir
(Distribución por sexo y edad)
2000-2005



Fuente: DANE y SDP-DICE.

Preocupa el hecho que sea la población más joven la que cuente con mayor probabilidad de fallecer (los hombres tienen una probabilidad más alta que las mujeres). Este indicador contiene información acerca de las dificultades que debe afrontar esta población para su supervivencia y sugiere una mayor focalización que permita revertir esta tendencia.

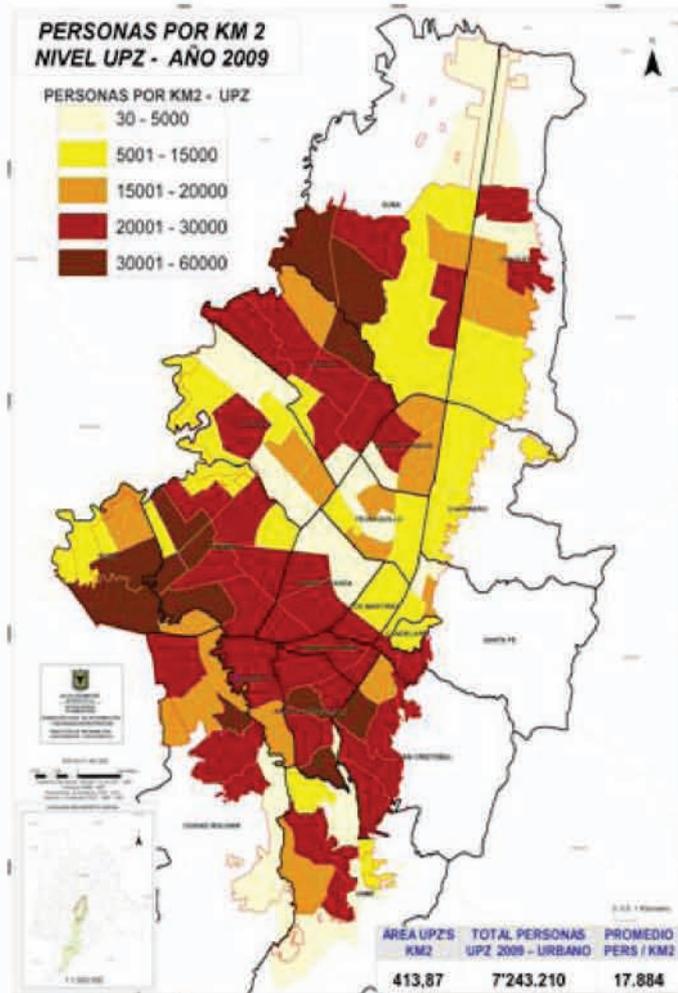


ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

De otro lado, al analizar la densidad (número de personas por Km²) a nivel de las UPZ's se puede concluir que las localidades de Rafael Uribe, Kennedy, Bosa, Engativá, Antonio Nariño, Tunjuelito y Barrios Unidos son las más densamente pobladas. Siendo éstas, junto con Usme y Ciudad Bolívar, las localidades que concentran las mayores poblaciones menores a 25 años.

Gráfico 7
Personas por Km² a nivel de UPZ



Fuente: DANE y SDP-DICE

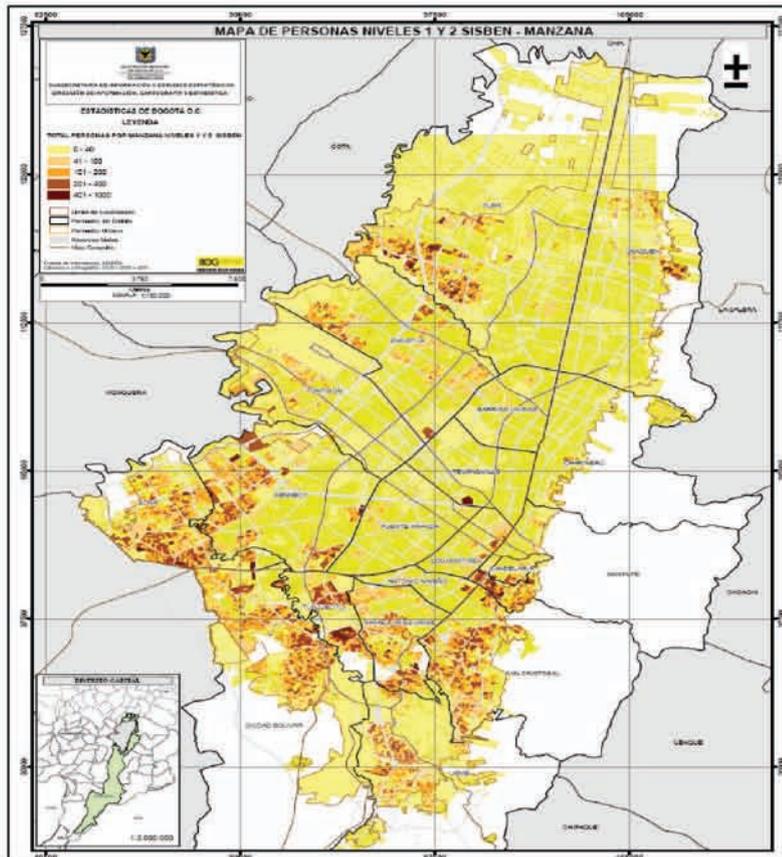
Como se observa en el mapa de personas afiliadas al SISBEN en los niveles I y II, la población más vulnerable está en las localidades de Engativá, Kennedy, Bosa, Ciudad Bolívar, Usme, San Cristóbal y Rafael Uribe.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

Gráfico 8
Personas de niveles 1 y 2 del SISBEN



Fuente: DANE y SDP-DICE

Teniendo en cuenta lo anterior, el Presupuesto 2010 consulta la focalización del gasto considerando la estructura poblacional de la ciudad, así como también las necesidades de los diferentes grupos poblacionales, buscando de esta forma garantizar que los proyectos de inversión, que se implementen, tengan un mayor impacto y se maximice la eficiencia del gasto público.

1. Contexto Macroeconómico

1.1. Panorama general

La desaceleración económica causada por la crisis internacional ha tenido efectos negativos en la economía de Bogotá a través de la contracción en sectores como industria, comercio y transporte. Este resultado es producto de la caída en la demanda externa y del menor dinamismo del consumo y de la inversión. De igual manera se han visto reducidos los flujos para el financiamiento de la demanda interna, particularmente las remesas. Esta situación explica la caída en el crecimiento del PIB de la ciudad, el cual pasó de crecer 7.8% en 2007 a 2.1% en 2008 y se prevé un crecimiento en 2009 de 0.1%.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

Aunque se estima un crecimiento del 2% para 2010, existe una alta incertidumbre acerca de la evolución de la actividad económica, explicada por el proceso de recuperación del producto que dependerá de la dinámica del consumo (mejoras en las expectativas, mayor nivel de empleo), del gasto público, de la recuperación de la inversión y del mercado nacional y externo.

La economía de la ciudad, a pesar que registró una dinámica importante entre los años 2002 y 2007, se desaceleró fuertemente en el año 2008 como resultado de la crisis económica nacional e internacional. Las expectativas para el año 2009 muestran que habrá una reducción de la demanda interna y, debido a la estrecha relación entre la actividad económica de la Nación y del Distrito³, se espera que también se reduzca el crecimiento de este último. Estas perspectivas señalan que para todo el año 2009 el crecimiento del PIB de la ciudad será de tan sólo 0.1%, por debajo del 2.1% presentado en el 2008 y muy lejano del 7.8% de 2007. Esta reducción del crecimiento estará acompañada de una contracción de los sectores de industria y comercio.

Es necesario anotar que Bogotá registra una mayor volatilidad que el PIB nacional, en el sentido de que en épocas de auge económico el PIB distrital crece más que el de la nación (Gráfico 9), mientras que en épocas recesivas el del Distrito registra una mayor contracción. La dinámica cíclica del PIB nacional y del PIB distrital está sujeta tanto a condiciones externas como internas, y entre las primeras se destacan los efectos que se generan por la reducción de la demanda mundial y por la dinámica de los flujos internacionales de capital. A nivel interno tiene un fuerte peso la dinámica de la demanda interna, particularmente en la ciudad.



Fuente. DANE. Cálculos: DEEF, SDH.

Este escenario para 2009 y 2010 prevé un deterioro de la situación fiscal consistente con la política contra-cíclica, implementada en 2009 por el Distrito y que se mantendrá en 2010⁴. Es

³ La dinámica del crecimiento del PIB para Bogotá y para la Nación ha tenido históricamente un comportamiento similar. Para el año 2007 el crecimiento de la Nación fue del 7.5% mientras que para Bogotá fue del 7.8%. Para el año 2008 la caída del crecimiento fue muy similar entre la Nación y Bogotá, con crecimientos del 2.5% y del 2.1% respectivamente.

⁴ Crecimiento del gasto primario y de la inversión superior a la dinámica del PIB potencial.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

importante resaltar que bajo esta política, en línea con el compromiso de la Administración Distrital de mantener el gasto social, se garantiza el mantenimiento en las coberturas en educación y salud. Así, el balance total en 2009 (-0.62% del PIB) se deteriora con respecto al observado en 2008 (0.17% del PIB); para 2010, se proyecta un balance fiscal de -0.44% del PIB. Por su parte, el balance primario se deteriora al pasar de 0.38% en 2008 a -0.39% en 2009 y -0.28% en 2010. Si bien esto representa en el corto plazo un deterioro en los indicadores de deuda, no se compromete la sostenibilidad fiscal de largo plazo. En este sentido, la programación y priorización de gasto en 2010 sigue los lineamientos del Plan de Desarrollo y guarda consistencia con las fuentes de financiamiento disponibles.

1.2. Comportamiento sectorial en 2009

Para 2009 los peores meses de la economía se registraron en los dos primeros trimestres del año y se presentó una leve recuperación en el tercer trimestre. En efecto, el indicador de confianza con resultados conjuntos para las empresas industriales y comerciales de la ciudad, elaborado a partir de los resultados de la Encuesta de Opinión Empresarial-EOE de Fedesarrollo⁵, muestra que los peores meses de la industria⁶ fueron diciembre y enero⁷, y del comercio el mes de marzo. Por el contrario, para ambos sectores junio representó el mejor mes de lo corrido de 2009 (Gráfico 10).

Otros indicadores permiten realizar seguimiento a la actividad empresarial, en particular los relacionados con inventarios y pedidos.

En enero de 2009, la industria tuvo el nivel más bajo de pedidos de los últimos diez años y los inventarios de productos terminados alcanzaron niveles históricamente altos, aunque todavía lejos de los niveles recesivos de 1999. Inventarios altos y pedidos bajos han generado un aumento en la subutilización de la capacidad instalada industrial, que ha alcanzado niveles similares a los de 2000 y 2001. En el tercer trimestre del año, los indicadores muestran una leve recuperación del sector, aunque sin alcanzar crecimientos positivos (Gráfico 11).

Adicionalmente, la desaceleración industrial en el primer semestre del año se confirma con los resultados de la encuesta de opinión de la ANDI, que muestran que en abril las ventas de la industria cayeron 4,7% en Bogotá-Cundinamarca y 4,5% en el país.

⁵ El indicador de confianza resulta de la ponderación de las preguntas de situación económica, inventarios, y expectativas a seis meses de la EOE de Fedesarrollo. Tanto el índice de confianza al consumidor como el de confianza de la industria y el comercio se construyen con balances. Los balances resultan de la diferencia entre porcentajes de respuestas positivas (más, alto, mayor, bueno) y negativas (menos, bajo, menor, malo).

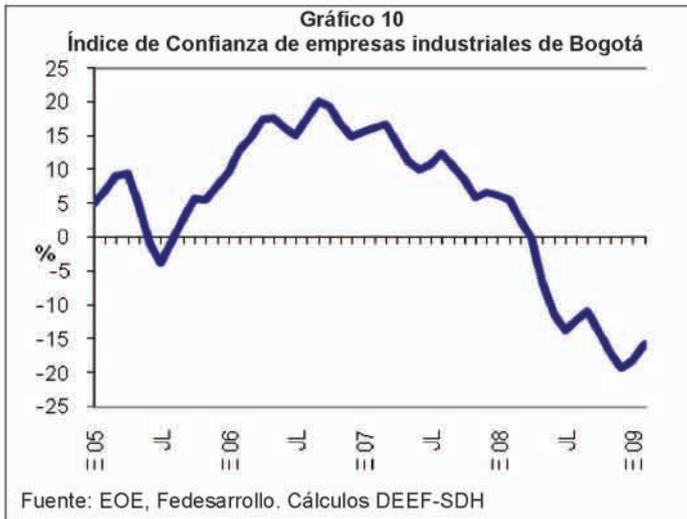
⁶ Los resultados de la EOE para el mes de diciembre confirman los resultados de la Muestra Trimestral Manufacturera de industria que realiza el DANE para Bogotá. En el cuarto trimestre de 2008 la industria registró una caída de -7,8%, mientras que en el mismo trimestre de 2007, creció 9,0%.

⁷ Cabe resaltar que según información de la ANDI a mayo, la producción industrial de la región Bogotá-Cundinamarca cayó 8,5% y las ventas cayeron -6,8%.



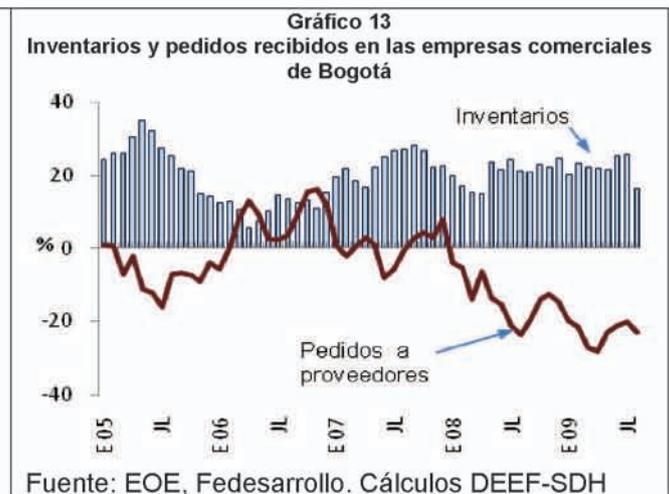
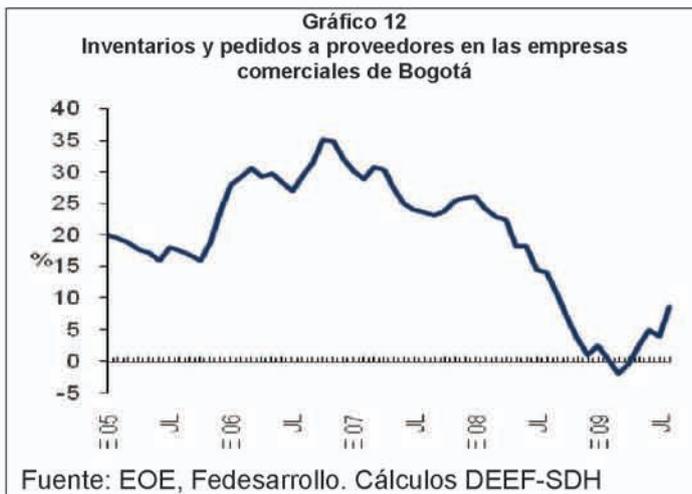
ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda



Por subsectores industriales, los mejores resultados del primer semestre del año en cuanto a actividad productiva se presentaron en la fabricación de tabaco, de productos metalúrgicos, madera y sus manufacturas, papel, muebles y productos químicos. Los peores comportamientos se observaron en edición e impresión.

En el comercio, por su parte, en marzo los pedidos a proveedores alcanzaron el nivel más bajo de los últimos siete años, aunque desde ese mes el indicador empezó a recuperarse, conforme la ventas empezaron a reaccionar (Gráfico 12). Por subsectores comerciales las mejores ventas anuales se registraron, según la opinión de los comerciantes encuestados.

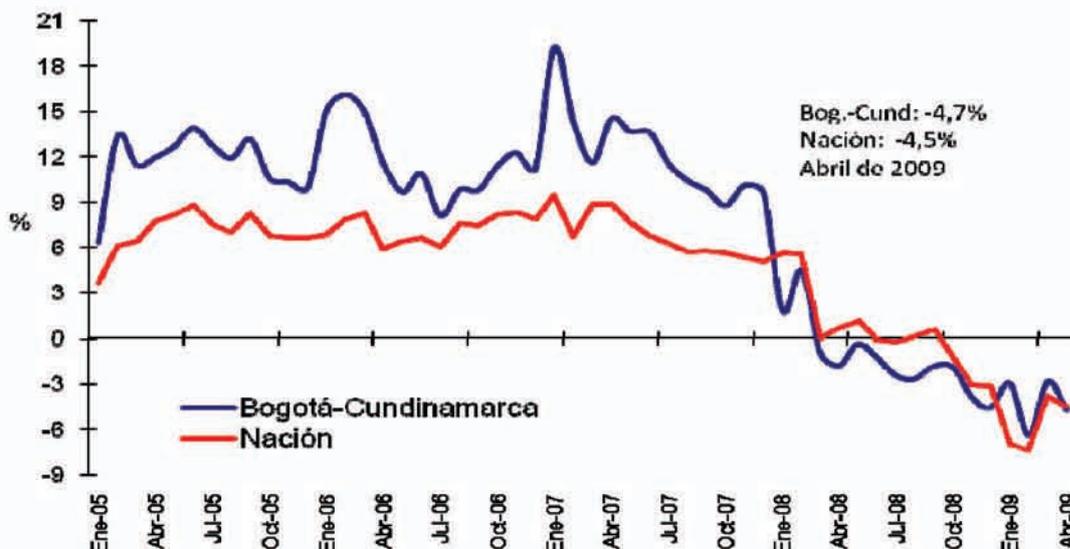




ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

Gráfico 14
Producción y ventas industriales en Bogotá-Cundinamarca y Colombia
Variación año corrido enero 2005-mayo 2009



Fuente: ANDI, Encuesta de Opinión Industrial Conjunta

Cuadro 1
Balance de la actividad productiva en subsectores industriales de Bogotá.
Balances promedio enero-junio 2008/2009

| Subsector | Balance enero-abril 2008 (promedio %) | Balance enero-abril 2009 (promedio %) | Resultado |
|--|---------------------------------------|---------------------------------------|--------------------|
| Tabaco | -17 | 36 | Positivo y mejoró |
| Fabricación de productos metalúrgicos básicos | -3 | 33 | Positivo y mejoró |
| Madera y manufacturas excluyendo muebles | 25 | 20 | Positivo y empeoró |
| Papel, cartón, productos de papel y cartón | 15 | 17 | Positivo y mejoró |
| Fabricación de muebles y demás manufacturas NCP | -17 | 11 | Positivo y mejoró |
| Fabricación de sustancias y productos químicos | 2 | 10 | Positivo y mejoró |
| Prendas de vestir | -58 | 0 | Positivo y mejoró |
| Productos textiles | -40 | -6 | Negativo y mejoró |
| Curtido y preparado de cueros, calzado y maletas | -26 | -16 | Negativo y mejoró |
| Fabricación de vehículos automotores y remolques | -18 | -17 | Negativo y mejoró |
| Productos Alimenticios y bebidas | 1 | -18 | Negativo y empeoró |
| Fabricación de maquinaria y equipo | -16 | -22 | Negativo y empeoró |
| Fabricación de productos de caucho y de plástico | -5 | -28 | Negativo y empeoró |
| Fabricación de otros productos minerales no metálicos | -23 | -28 | Negativo y empeoró |
| Fabricación de maquinaria y aparatos eléctricos | -24 | -28 | Negativo y empeoró |
| Fabricación de productos elaborados de metal, excluyendo maquinaria y equipo | -19 | -32 | Negativo y empeoró |
| Edición e impresión | -47 | -57 | Negativo y empeoró |

Fuente: EOE, Fedesarrollo. Cálculos DEEF-SDH



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

Cuadro 2
Balance ventas anuales en subsectores comerciales de Bogotá.
Balances promedio enero-junio 2008/2009

| Subsector | Balance enero-junio 2008 (promedio %) | Balance enero-junio 2009 (promedio %) | Resultado |
|--|---------------------------------------|---------------------------------------|--------------------|
| Muebles para hogar y oficina | 100 | 40 | Positivo y empeoró |
| Textiles y sus manufacturas | -17 | 22 | Positivo y mejoró |
| Farmacias, drogas, cosméticos | 2 | 19 | Positivo y mejoró |
| Electrodomésticos | -60 | 10 | Positivo y mejoró |
| Alimentos | 5 | 0 | Positivo y empeoró |
| Maquinaria, eléctricos, electrónicos y repuestos | 10 | -3 | Negativo y empeoró |
| Vestuario | 6 | -8 | Negativo y empeoró |
| Insumos agropecuarios, plásticos y pinturas | 33 | -17 | Negativo y empeoró |
| Calzado y artículos de cuero | -25 | -24 | Negativo y mejoró |
| Libros y papelerías | 22 | -36 | Negativo y empeoró |
| Joyas y relojería | -15 | -50 | Negativo y empeoró |
| Ferretería y materiales de construcción | -1 | -50 | Negativo y empeoró |
| Bebidas y tabaco | -25 | -67 | Negativo y empeoró |
| Repuestos y accesorios para vehículos | 10 | -67 | Negativo y empeoró |
| Vehículos | 7 | -78 | Negativo y empeoró |

Fuente: EOE, Fedesarrollo. Cálculos DEEF-SDH

En cuanto a la construcción, el área licenciada continuó presentando variaciones negativas, aunque el descenso parece haber alcanzado su punto más bajo en julio y luego empezó a cambiar de tendencia. Entre enero y agosto del año en curso se licenciaron 1.3 millones de metros cuadrados menos que el mismo período del año anterior.

En vivienda, también se observa una disminución significativa en el área aprobada para construcción. A agosto de 2009 se habían autorizado para construcción 900 mil metros cuadrados menos que para el mismo período de 2008. Sin embargo, a partir de estimaciones realizadas por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, la desaceleración del subsector podría extenderse hasta el primer trimestre del año 2010 (Gráfico 15).



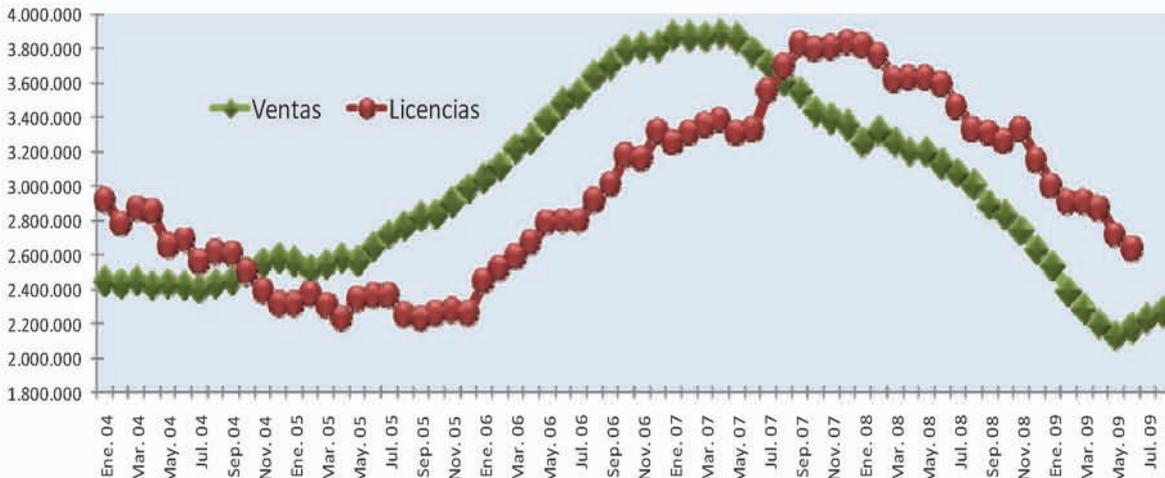
Fuente: DANE. Cálculos; DEEF, SDH.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

Gráfico 16
Área vendida y área licenciada en vivienda en Bogotá. Acumulado año completo.
Metros²



Fuente: Galería Inmobiliaria, Ventas. Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital. DANE, Licencias de construcción aprobadas para vivienda tomando 80% del total como vendida.

La crisis económica también ha afectado el comportamiento de las exportaciones de la ciudad. Mientras que en los seis primeros meses de 2008 las exportaciones de Bogotá crecían a una tasa de 31,7%, en el mismo período de 2009 se registró una contracción de 9,9%. Las que se dirigen a Venezuela registraron una caída fuerte (-21,2%), al igual que las destinadas a Estados Unidos (-10,0%), mientras que las exportaciones a Ecuador tuvieron una contracción leve de 1,4% (Cuadro 3). Tal como se ilustra en el Cuadro 3, los principales socios comerciales de la ciudad en lo que respecta a exportaciones son Venezuela, que tuvo una participación de 33,3%, seguido de Estados Unidos (16,0%) y Ecuador (11,5%) y los tres renglones principales de exportación son textiles (13,2%), otros químicos (15%) y alimentos (8,5%) (Cuadro 4).

Gráfico 17
Variación año corrido de las exportaciones (FOB) e importaciones (CIF) Bogotá



Fuente: DANE, DIAN. Cálculos: DEEF, SDH



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

Cuadro 3
Bogotá: principales destinos de las exportaciones
2008-2009. Millones de dólares FOB

| Países | Ene.-Jun. 2008 | Ene.-Jun. 2009 | Var. (%) | Part. (%) ^{1/} |
|------------------|-------------------|-------------------|--------------|-------------------------|
| Venezuela | 639 | 504 | -21,2 | 33,3 |
| Ecuador | 176 | 174 | -1,4 | 11,5 |
| Estados Unidos | 269 | 242 | -10,0 | 16,0 |
| Sub-total | 1.084 | 919 | -15,2 | 60,8 |
| Resto | 593 | 592 | -0,1 | 39,2 |
| Total | 1.677 | 1.511 | -9,9 | 100,0 |

Nota: 1/ Participación de las importaciones en 2009.
Fuente: DANE, DIAN. Cálculos: DEEF, SDH.

Cuadro 4
Bogotá: principales sectores de exportación por categoría CIID
2008-2009 Millones de dólares FOB

| Países | Ene.-Jun. 2008 | Ene.-Jun. 2009 | Var. (%) | Part. (%) ^{1/} |
|--------------------------|-------------------|-------------------|-------------|-------------------------|
| Alimentos | 211 | 128 | -39,1 | 8,5 |
| Textiles | 215 | 199 | -7,5 | 13,2 |
| Otros químicos | 194 | 227 | 17,1 | 15,0 |
| Plásticos | 84 | 76 | -10,1 | 5,0 |
| Maquinaria eléctrica | 91 | 122 | 33,5 | 8,1 |
| Materiales de transporte | 80 | 66 | -17,8 | 4,4 |
| Imprentas y editoriales | 54 | 65 | 21,1 | 4,3 |
| Sub-total | 930 | 884 | -5,0 | 58,5 |
| Resto | 747 | 628 | -15,9 | 41,5 |
| Total | 1.677 | 1.511 | -9,9 | 100,0 |

Nota: 1/ Participación de las importaciones en 2009.
Fuente: DANE, DIAN. Cálculos: DEEF, SDH.

Las importaciones tuvieron una contracción leve en el período enero-junio de 2009 (-1,5%), registrándose las mayores caídas en las provenientes de México (-36,9%), Japón (-25,0%) y China, que tuvo una contracción de 9,7% (Cuadro 5). En la actualidad, los principales proveedores de los empresarios de Bogotá son Estados Unidos, que en el período enero-junio de 2009 tuvo una participación de 27,9% en el total de importaciones de la ciudad, y China, con una participación de 13,3% y los principales renglones pertenecen a los sectores de materiales de transporte (20,1%), maquinaria no eléctrica (14,4%), y otros químicos (9,6%), tal como se aprecia en el Cuadro 6.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

Cuadro 5
Bogotá: principales orígenes de las importaciones
2008-2009 Millones de dólares CIF

| Países | Ene.-Jun. 2008 | Ene.-Jun. 2009 | Var. (%) | Part. (%) ^{1/} |
|------------------|-------------------|-------------------|-------------|-------------------------|
| Estados Unidos | 1.613 | 1.850 | 14,7 | 27,9 |
| China | 976 | 882 | -9,7 | 13,3 |
| Brasil | 439 | 578 | 31,8 | 8,7 |
| México | 569 | 359 | -36,9 | 5,4 |
| Alemania | 331 | 285 | -13,9 | 4,3 |
| Japón | 215 | 161 | -25,0 | 2,4 |
| Sub-total | 4.143 | 4.115 | -0,7 | 62,1 |
| Resto | 4.133 | 3.893 | -5,8 | 58,8 |
| Total | 6.722 | 6.624 | -1,5 | 100,0 |

Nota: 1/ Participación de las importaciones en 2009.
Fuente: DANE, DIAN. Cálculos: DEEF, SDH.

Cuadro 6
Bogotá: principales sectores de importación por categoría CIID
2008-2009. Millones de dólares FOB

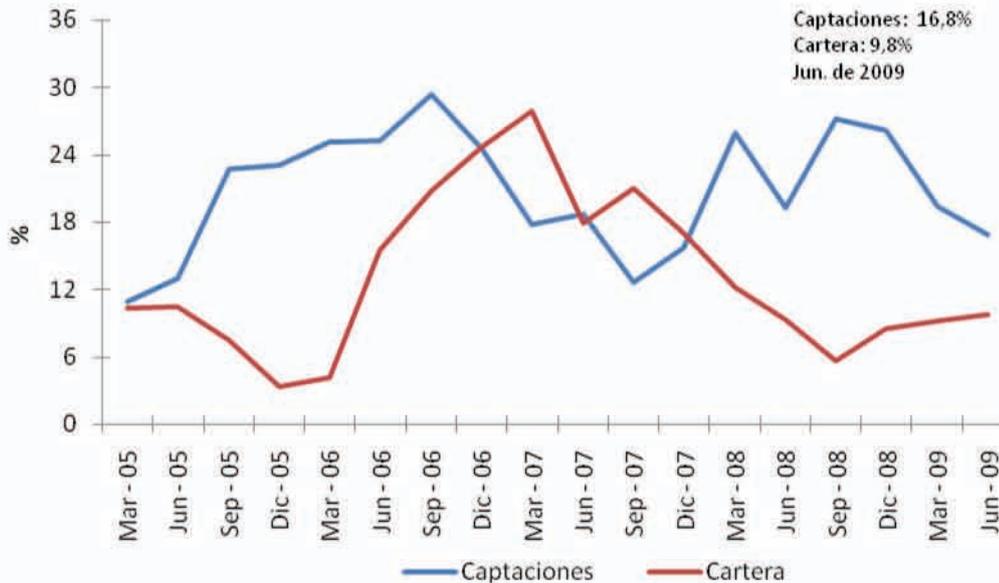
| Países | Ene.-Jun. 2008 | Ene.-Jun. 2009 | Var. (%) | Part. (%) ^{1/} |
|--------------------------|-------------------|-------------------|-------------|-------------------------|
| Materiales de transporte | 716 | 1.328 | 85,5 | 20,1 |
| Maquinaria no eléctrica | 1.139 | 954 | -16,2 | 14,4 |
| Otros químicos | 585 | 635 | 8,6 | 9,6 |
| Maquinaria eléctrica | 405 | 375 | -7,4 | 5,7 |
| Químicos industriales | 300 | 308 | 2,7 | 4,6 |
| Sub-total | 3.144 | 3.601 | 14,5 | 54,4 |
| Resto | 3.578 | 3.023 | -15,5 | 45,6 |
| Total | 6.722 | 6.624 | -1,5 | 100,0 |

Nota: 1/ Participación de las importaciones en 2009.
Fuente: DANE, DIAN. Cálculos: DEEF, SDH.

En cuanto al sistema financiero, la cartera real se ha visto afectada por la dinámica de la economía, particularmente desde el primer trimestre de 2008, cuando registró un crecimiento de 12,2%, nivel que está por debajo del registro de 2007. En lo corrido de 2009, el crecimiento fue de 9,2% (primer semestre del año). Por el lado de las captaciones reales, también se ha presentado un menor crecimiento: en el primer semestre de 2009 crecieron 19,4% frente a un aumento de 25,9% alcanzado en el mismo trimestre un año antes.



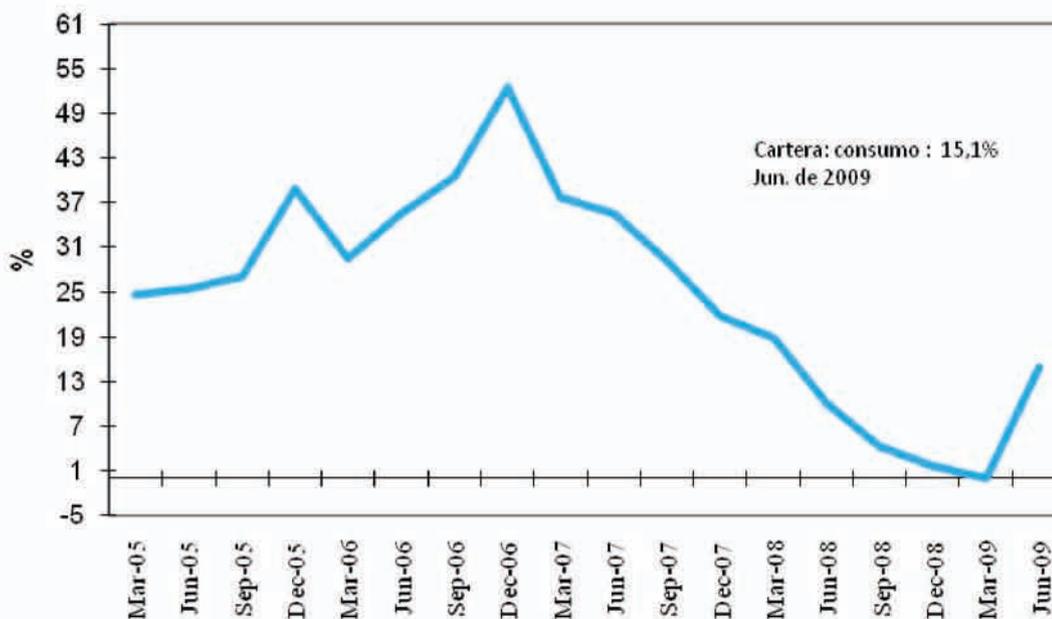
Gráfico 18
Variación anual real de las captaciones y cartera de los intermediarios financieros en Bogotá



Fuente: Superintendencia Financiera. Cálculos: SDH, DEEF.

La cartera de consumo presentó desaceleración a lo largo de 2008, aunque ya se venía observando un menor crecimiento en 2007. En el primer trimestre de 2009, el crecimiento de la cartera de consumo prácticamente fue nulo y repuntó a 15,1% a junio.

Gráfico 19
Variación anual real de la cartera de consumo de los intermediarios financieros en Bogotá



Fuente: Superintendencia Financiera. Cálculos: SDH, DEEF.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

1.3. El consumo de los hogares en 2009

Por el lado de la demanda, el consumo es uno de los principales indicadores de la situación económica de la ciudad, no sólo porque es un motor indiscutible de la economía, sino porque su comportamiento es muy sensible a la coyuntura y a las expectativas económicas.

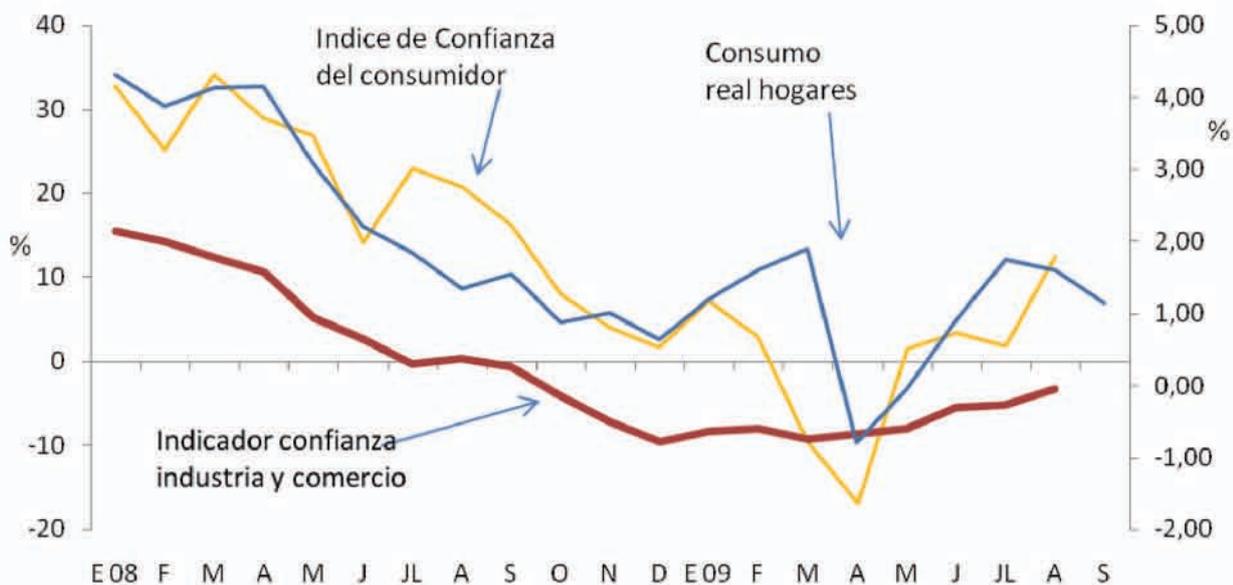
En 2008 el consumo se desaceleró continuamente y siguió con esta tendencia en 2009, alcanzando en el mes de abril y mayo resultados negativos. Entre los meses de junio y julio se registró una relativa recuperación, pero en agosto y septiembre se observó un relativo deterioro generado sobre todo por el consumo en los grupos de educación y alimentos.

El rubro de consumo que presentó una mayor sensibilidad a la coyuntura de los últimos veinte meses fue el de los alimentos. En el año 2008 este fue el único grupo que presentó variaciones negativas (del orden del -5,29% para diciembre 2008) y durante el primer semestre de 2009 mantuvo un comportamiento negativo. Sólo hasta junio de 2009 comenzó a mostrar síntomas de recuperación con crecimiento promedio de 1.52% entre los meses de junio y septiembre. Adicionalmente es bastante relevante el retroceso del consumo en educación, que en lo corrido de 2009 ha mantenido una variación promedio del orden de -1.41%.

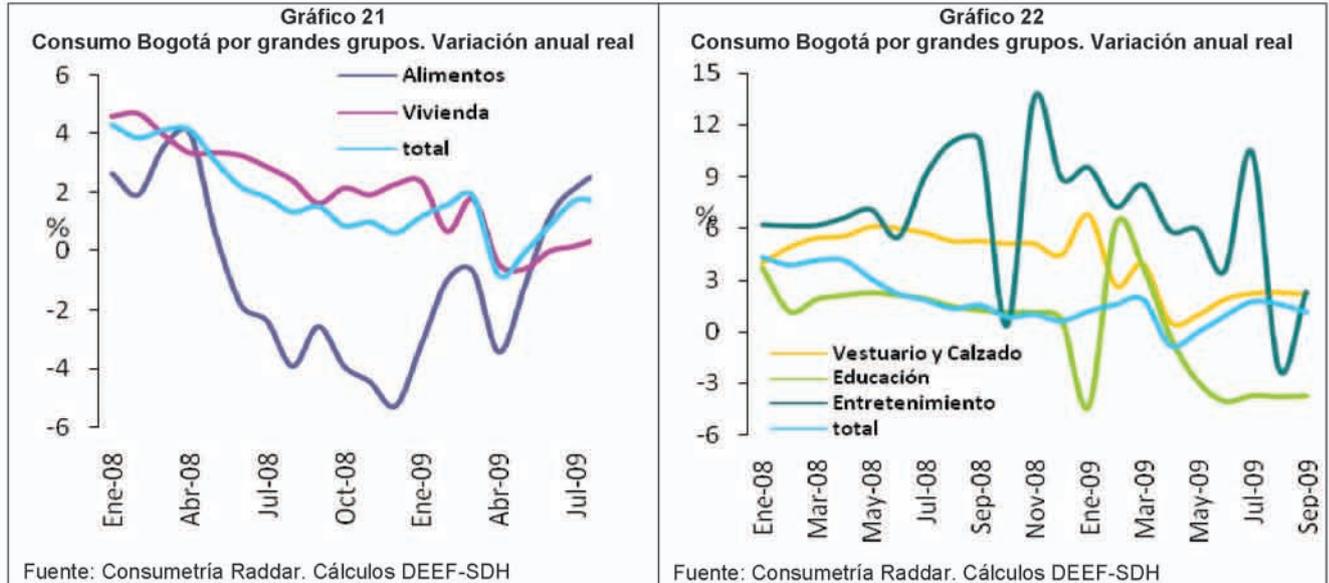
La dinámica del consumo de los hogares se corrobora con el resultado del indicador de confianza del consumidor, que mostró resultados negativos entre abril y mayo, y una leve recuperación en los meses siguientes.

Gráfico 20

Bogotá: Indicador de Confianza de las empresas industriales y comerciales, variación anual del consumo real de los hogares e índice de confianza del consumidor. Ene 2008-Sep 2009

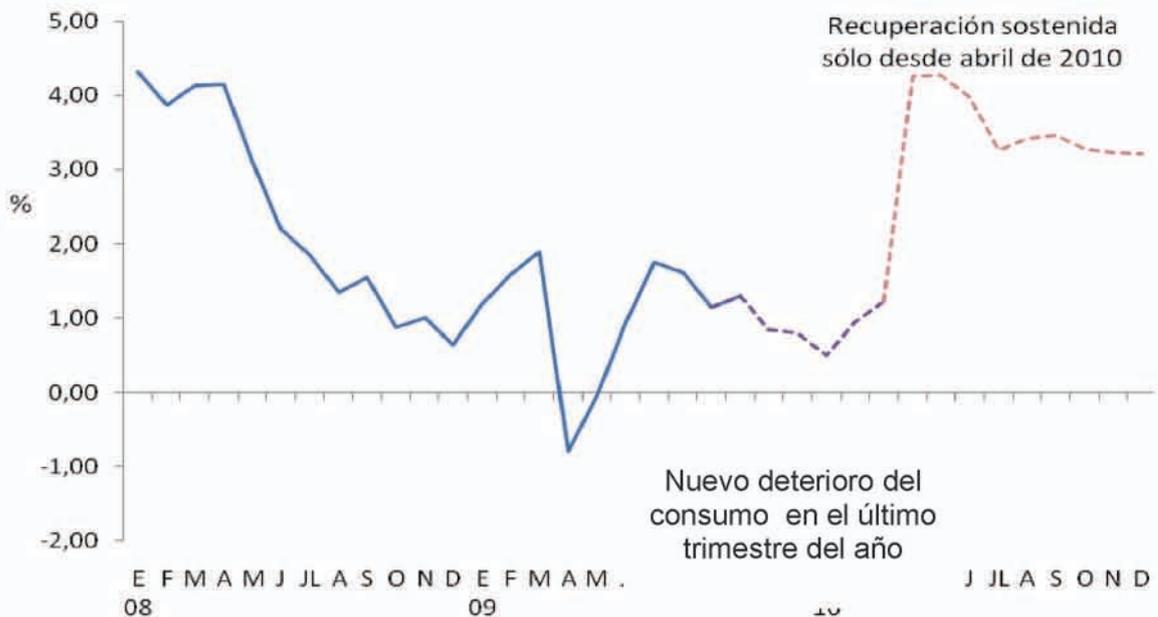


Fuente: Consumetría Raddar y EOE, EOC Fedesarrollo. Cálculos DEEF-SDH



En cuanto a los pronósticos para fin de año, según estimaciones realizadas para Bogotá por la firma Raddar, se espera un deterioro adicional en el consumo de los hogares para fin de año y sólo a partir de abril de 2010 se proyecta una recuperación sostenida.

Gráfico 23
Variación anual del consumo real de los hogares de Bogotá proyectado a diciembre de 2010



Fuente: Consumetría Raddar y EOE, EOC Fedesarrollo. Cálculos DEEF-SDH



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

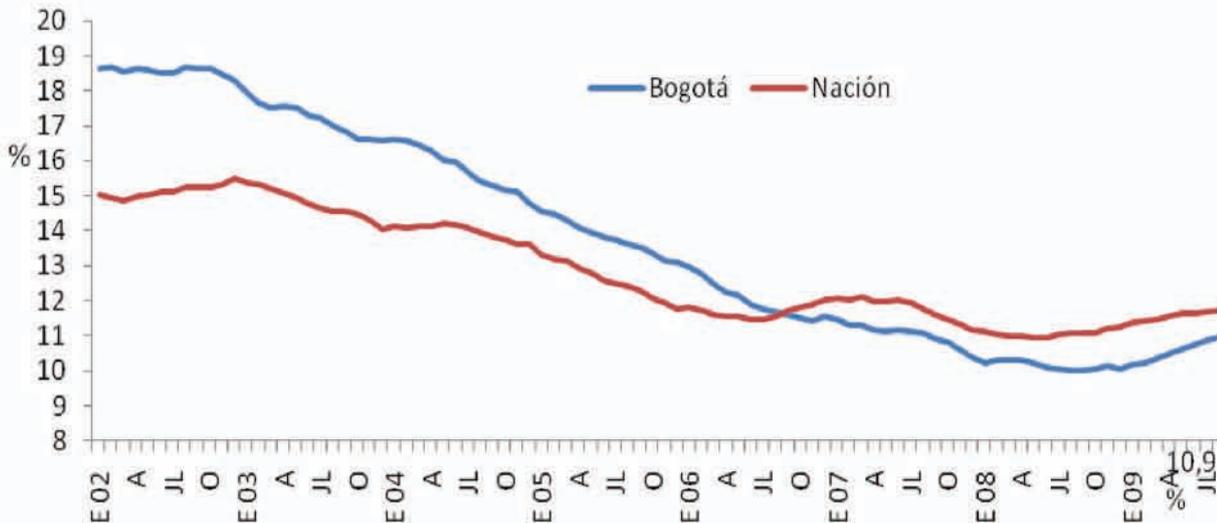
1.4. Crecimiento económico y riesgos de mediano plazo

Los riesgos de mediano plazo para la economía de la ciudad están asociados al deterioro del mercado laboral y a las tasas de desempleo y subempleo cada vez más altas. Igualmente, a pesar de la recuperación de la economía, todavía se presentan riesgos en la economía nacional e internacional que pueden transmitirse por los canales comercial y financiero. En particular, la lenta recuperación internacional, especialmente de los principales socios comerciales, y la fluctuación de la tasa de cambio podrán afectar las exportaciones del país y por supuesto, de la ciudad.

1.4.1. Creciente desempleo

En cuanto al empleo en la ciudad, aunque continúan creándose puestos de trabajo, se han empezado a deteriorar los indicadores del mercado laboral. En agosto de 2009, según los resultados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH del DANE, se crearon en la ciudad 51 mil puestos de trabajo. Sin embargo, el número de población desocupada aumentó en 44 mil personas como resultado del incremento de la población económicamente activa. Esta situación llevó a un aumento de la tasa de desempleo en la ciudad desde 10,03% en diciembre de 2008 a 10,9% en agosto de 2009.

Gráfico 24
Tasa de Desempleo Bogotá y Colombia. Promedio móvil de 12 meses



Fuente: GEIH, DANE. Cálculos: DEEF, SDH.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

Cuadro 7
Estadísticas laborales Bogotá y Colombia
Promedio móvil de 12 meses

| Concepto | Agosto 2008 | | Agosto 2009 | | Variación | |
|---|-------------|--------|-------------|--------|-----------|--------|
| | Nación | Bogotá | Nación | Bogotá | Nación | Bogotá |
| Población en Edad de Trabajar (PET) | 33.422 | 5.657 | 33.984 | 5.767 | 562 | 110 |
| Población Económicamente Activa (PEA) | 19.659 | 3.693 | 20.349 | 3.789 | 689 | 96 |
| Población Económicamente Inactiva (PEI) | 13.763 | 1.963 | 13.636 | 1.978 | -127 | 15 |
| Ocupados (O) | 17.482 | 3.324 | 17.961 | 3.375 | 479 | 51 |
| Desocupados (D) | 2.177 | 369 | 2.388 | 414 | 210 | 44 |
| Subempleo (S) | 6.255 | 1.123 | 5.860 | 942 | -395 | -181 |
| Insuficiencia de horas | 1.834 | 321 | 1.712 | 236 | -122 | -85 |
| Empleo inadecuado por competencias | 3.405 | 796 | 2.936 | 628 | -469 | -167 |
| Empleo inadecuado por ingresos | 5.555 | 967 | 5.183 | 821 | -372 | -146 |
| Tasa Global de Participación (TGP) | 58,8 | 65,3 | 59,9 | 65,7 | 1,1 | 0,4 |
| Tasa de Ocupación (TO) | 52,3 | 58,8 | 52,9 | 58,5 | 0,5 | -0,2 |
| Tasa de Desempleo (TD) | 11,1 | 10,0 | 11,7 | 10,9 | 0,7 | 0,9 |
| Tasa de Subempleo (TS) | 31,8 | 30,4 | 28,8 | 24,9 | -3,0 | -5,5 |

Fuente: GEIH, DANE. Cálculos: DEEF, SDH.

1.4.2. Crisis económica internacional todavía presente

Desde mediados de 2007 las principales economías avanzadas del mundo padecen la crisis económica más severa desde la Gran Depresión. Después de año y medio del estallido de la burbuja inmobiliaria, que llevó a la quiebra a un conjunto de instituciones financieras en Estados Unidos y que contagió al resto del sistema financiero internacional, nos encontramos con una recesión generalizada en las principales economías avanzadas del mundo, afectando de paso, a las economías en desarrollo.

En el cuarto trimestre de 2008 todos los países industrializados tuvieron disminuciones importantes en su PIB. Los países que forman la OECD cayeron 1,1%, con relación al mismo trimestre de 2007. La mayor contracción la registró Japón (-4,6%), seguido de Italia (-2,6%), Reino Unido (-1,8%), Alemania (-1,6%) y Francia (-1,0%). La contracción en Estados Unidos fue de 0,2%⁸. En el segundo trimestre de 2009 la economía tiende a mostrar un leve respiro, lo cual llevó al Fondo Monetario Internacional a modificar las proyecciones que había en julio, con una ligera mejora al alza. Por ejemplo, en julio de 2009 se proyectó una caída de las economías avanzadas del orden de 3,8%, mientras que en octubre se hizo una ligera corrección y se está proyectando un crecimiento negativo de -3,4%⁹.

⁸ OECD Quarterly National Accounts, New Release, Paris, Feb. 18 de 2009.

⁹ Fuente: FMI, World Economic Outlook, octubre de 2009.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

Según estas proyecciones, las mayores caídas se presentarán en Alemania (-5,3%), Japón (-5,4%), Italia (-5,1%), Reino Unido (-4,4%), España (-3,8%) en las economías industrializadas de Asia (-2,4%), y Estados Unidos (-2,7%).

La crisis financiera y la recesión generalizada han estado acompañadas de una drástica pérdida de confianza por parte de los consumidores y de un aumento rápido del desempleo, lo cual ha conducido a que la demanda se siga contrayendo en estas economías desarrolladas. Se espera que el comercio mundial se desplome en 11,75% y que los flujos de capital también disminuyan 6,18%¹⁰.

Por otro lado, esta crisis ha obligado a los gobiernos a adoptar fuertes medidas anti-cíclicas, las cuales se han reducido principalmente a los rescates del sector financiero y de grandes multinacionales en dificultades. Según un informe del Fondo Monetario Internacional (Global Financial Stability Report, octubre 2008), los recursos que se comprometieron para enfrentar la crisis en Estados Unidos son equivalentes al 10% del PIB de ese país, lo cual refleja la voluntad de estos gobiernos por salir pronto de la crisis. Además, se espera también un fuerte incremento de la deuda pública de estos países, como resultado de los mayores recursos destinados a afrontar la crisis y de las menores tasas de crecimiento que tendrán estas economías.¹¹

En 2010 se espera que la economía mundial se recupere (Cuadro 8), previéndose crecimientos importantes en China e India (9,0% y 6,4%, respectivamente), países que han sido el motor del crecimiento mundial en años recientes. La zona del Euro, según estas proyecciones, tendrá un crecimiento pequeño (0,3%), mientras que en el resto de países desarrollados el crecimiento oscilará entre el 0% y el 2%.

Cuadro 8
FMI: proyecciones de crecimiento mundial, octubre de 2009

| Grupos de países | Proyecciones | | Diferencia con la proyección de julio de 2009 |
|---------------------|--------------|------|---|
| | 2009 | 2010 | 2009 |
| Mundo | -1,1 | 3,1 | 0,3 |
| Economías avanzadas | -3,4 | 1,3 | 0,4 |
| Estados Unidos | -2,7 | 1,5 | -0,1 |
| Zona Euro | -4,2 | 0,3 | 0,6 |
| Alemania | -5,3 | 0,3 | 0,9 |
| Francia | -2,4 | 0,9 | 0,6 |
| Italia | -5,1 | 0,2 | 0,0 |
| España | -3,8 | -0,7 | 0,2 |
| Japón | -5,4 | 1,7 | 0,6 |
| Reino Unido | -4,4 | 0,9 | -0,2 |
| Canadá | -2,5 | 2,1 | -0,2 |

¹⁰ Ibíd., p. 14.

¹¹ Por ejemplo, antes de la crisis, las proyecciones de la deuda del gobierno como porcentaje del PIB en Estados Unidos, Reino Unido y Alemania eran, para el 2009, de 63,4%, 42,9% y 61,1%. En la actualidad, estos porcentajes se han incrementado a 87%, 62,7% y 79,4%, debido a la combinación simultánea de menores tasas de crecimiento y un mayor gasto de los gobiernos (FMI, junio 9 de 2009, "Fiscal Implications of the Global Economic and Financial Crisis", pág. 35.).



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

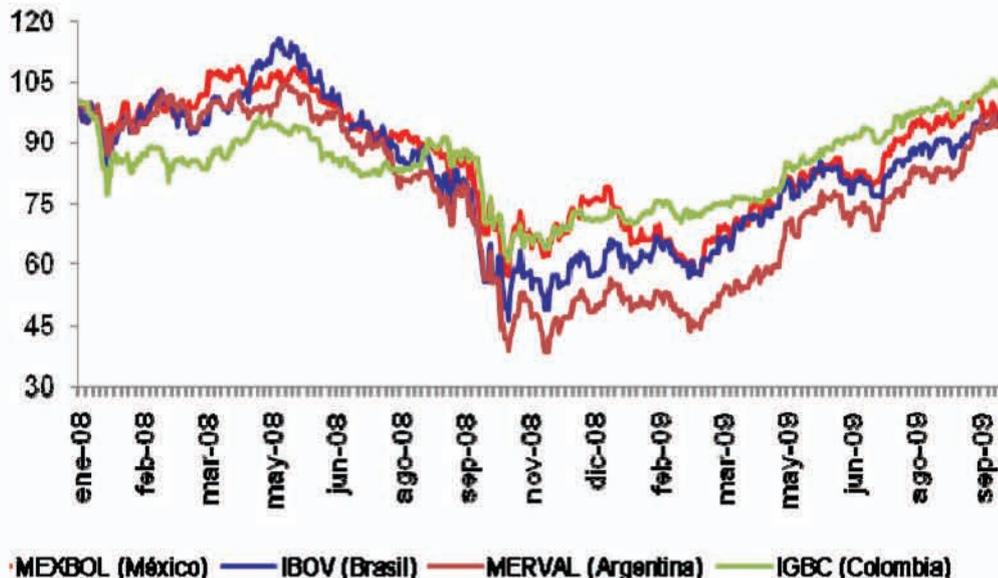
| Grupos de países | Proyecciones | | Diferencia con la proyección de julio de 2009 |
|------------------------------------|--------------|------|---|
| | 2009 | 2010 | 2009 |
| Economías industrializadas de Asia | -2,4 | 3,6 | 2,8 |
| China | 8,5 | 9,0 | 1,0 |
| India | 5,4 | 6,4 | 0,0 |
| Brasil | -0,7 | 3,5 | 0,6 |
| México | -7,3 | 3,3 | 0,0 |
| Venezuela | -2,0 | -0,4 | 0,2 |

Fuente: FMI, World Economic Outlook, octubre de 2009.

En el caso de la economía de América Latina, el impacto de esta crisis mundial será mucho menor al de las naciones industrializadas, y su recuperación ocurrirá antes, tal como sugiere el FMI¹². El país con la mayor contracción económica en 2009 será México (-7,3%), país que ha sido fuertemente golpeado por los efectos de la recesión en Estados Unidos y por el coletazo de la gripe AH1N1.

Finalmente, aunque no se puede hablar de un proceso de recuperación generalizado de la economía mundial, algunas señales muestran que lo peor de la crisis podría haber pasado. En el campo bursátil, por ejemplo, la dinámica de la recuperación de los principales índices en Estados Unidos y América Latina (Gráfico 25) es una clara señal de que la crisis en los mercados tocó fondo en el segundo semestre de 2008, y de ahí en adelante empezó un proceso lento, pero progresivo, de recuperación.

Gráfico 25
Bolsas de Valores de América Latina: Índices bursátiles, 2008-2009
Enero 2008=100



Fuente: Bloomberg.

¹² FMI (2009). Las Américas, los fundamentos más sólidos dan dividendos, mayo de 2009.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

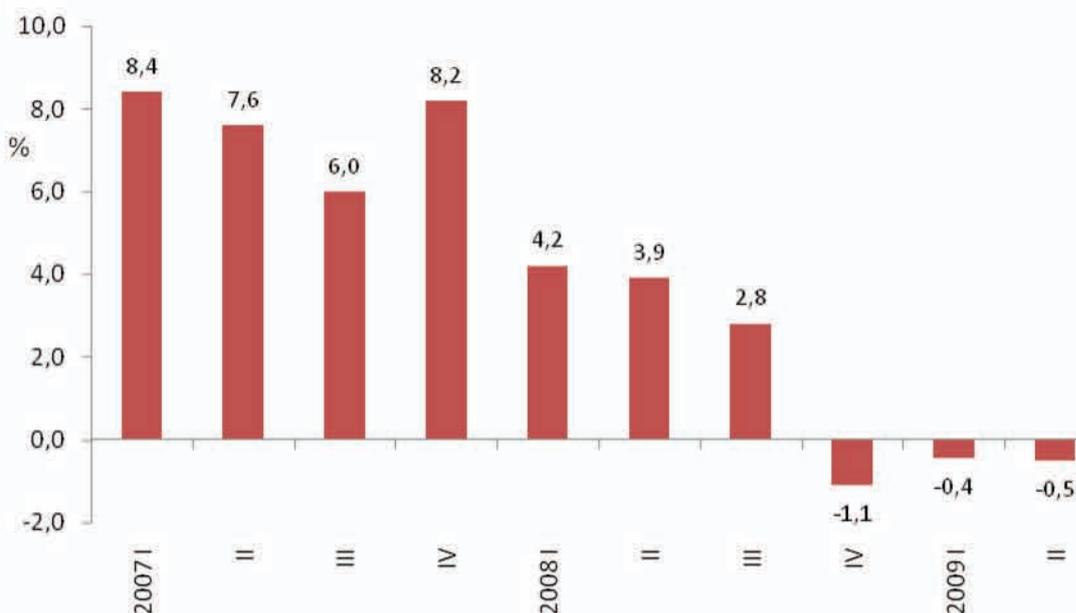
1.4.3. Desaceleración de la economía nacional en 2009

En Colombia, la crisis empezó a sentirse con toda severidad en el cuarto trimestre de 2008. Los sectores más afectados fueron la industria y la construcción, los cuales registraron una contracción similar (-8,0%) con respecto al mismo trimestre de 2007. El comercio presentó una caída de 0,1%¹³, mientras que el sector financiero tuvo un comportamiento positivo, al registrar un crecimiento de 4,0%.

Esta situación se ha confirmado en el primer y segundo trimestre de 2009, cuando el PIB registró caídas de 0,4% y 0,5%, respectivamente. Los sectores con mayor deterioro en el segundo trimestre fueron industria manufacturera (-10,2%), comercio (-3,9%) y transporte (-1,2%).

El sector de la construcción registró un crecimiento de 16,8% como resultado de la gran dinámica de la construcción de obras civiles, que aumentó 40,5% interanualmente. De esta manera, el sector de la construcción, que había registrado una caída importante en el cuarto trimestre de 2008, se recuperó de manera significativa en el segundo trimestre de este año¹⁴.

Gráfico 26
Variación Trimestral Anual del PIB de Colombia



Fuente: DANE

¹³ DANE, Cuentas Nacionales Trimestrales, IV trimestre de 2008.

¹⁴ DANE, Cuentas Nacionales Trimestrales, II trimestre de 2009.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

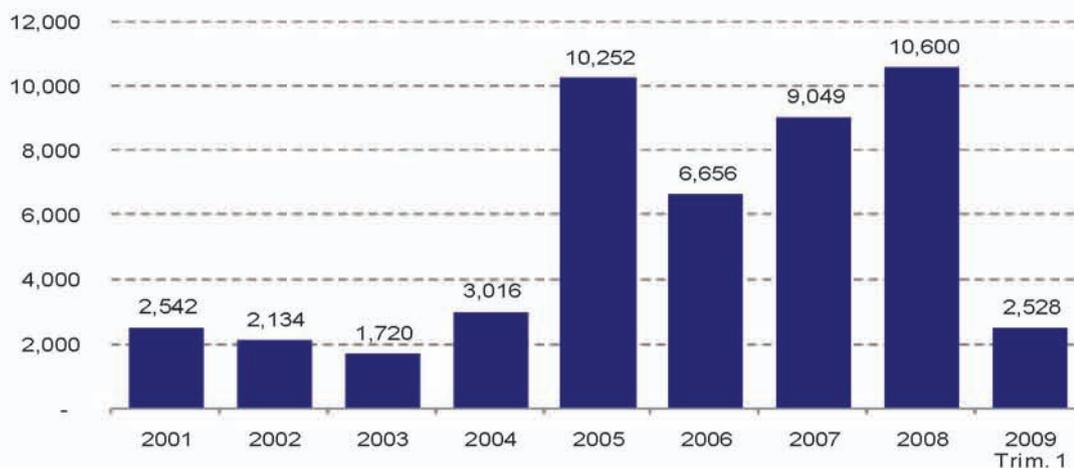
Cuadro 9
Variación Trimestral Anual del PIB de Colombia, según sectores

| Sectores | 2008* | | | | | 2009* | |
|--|-------|------|------|-------|-------|-------|-------|
| | I | II | III | IV | Anual | I | II |
| Agropecuario | 5,1 | 5,5 | 1,1 | -1,1 | 2,6 | -0,7 | -1,8 |
| Explotación de minas y canteras | 4,3 | 8,1 | 10,3 | 6,6 | 7,3 | 11,0 | 10,2 |
| Industria manufacturera | 1,8 | 1,4 | -2,5 | -7,8 | -1,8 | -7,6 | -10,2 |
| Electricidad, gas y agua | 0,7 | 1,8 | 1,2 | 0,9 | 1,2 | 0,3 | 0,1 |
| Construcción | 0,5 | -1,2 | 14,1 | -12,5 | -0,3 | -1,4 | 16,8 |
| Comercio | 2,1 | 4,2 | 1,1 | -0,6 | 1,7 | -2,6 | -3,9 |
| Transporte y comunicaciones | 9,0 | 4,7 | 2,3 | 0,4 | 4,0 | -1,0 | -1,2 |
| Financiero | 12,0 | 7,5 | 11,4 | 7,3 | 9,5 | 8,3 | 6,9 |
| Servicios inmobiliarios | 2,5 | 3,1 | 2,9 | 2,6 | 2,8 | 3,2 | 2,9 |
| Servicios a las empresas | 8,3 | 5,5 | 6,3 | 2,5 | 5,6 | 4,0 | 3,7 |
| Servicios sociales, comunales y personales | 3,3 | 3,5 | 1,6 | 0,2 | 2,1 | 1,1 | 0,5 |

Fuente: DANE, Cuentas Nacionales Trimestrales, II trimestre de 2009

Otro efecto que la crisis financiera internacional ha producido sobre el país fue una desaceleración en la dinámica de la Inversión Extranjera Directa (IED). Para el cierre del año 2007 la IED en Colombia creció 35% y un año después aumentó 17%, un ritmo menor debido a las dificultades que presentaron los mercados financieros internacionales. Para el primer trimestre de 2009 la IED fue de U\$ 2.528 millones.

Gráfico 27
Inversión Extranjera Directa en Colombia
Millones de dólares



Fuente: Banco de la República



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

2. Supuestos macroeconómicos

Los supuestos generales se estimaron en la Secretaría Distrital de Hacienda con base en el último escenario de supuestos macroeconómicos publicados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Cuadros 10 y 11)¹⁵.

Cuadro 10
Supuestos Macro Básicos

| Concepto | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--------------|------|------|------|------|------|------|------|
| PIB Bogotá % | 7,6 | 7,8 | 2,1 | 0,1 | 2,0 | 4,0 | 4,0 |
| Inflación % | 4,5 | 5,7 | 7,7 | 3,5 | 4,0 | 3,5 | 3,0 |

Nota: El PIB para 2009 y 2010 implica una fuerte ejecución de la inversión pública en infraestructura por parte del IDU, Transmilenio y Hábitat.

Fuente: PIB Bogotá, según estimaciones de la DEEF-SDH. Inflación según supuestos macro del 7 de mayo de 2009 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, excepto para 2009 que corresponde a estimaciones de la DEEF, SDH.

Cuadro 11
Supuestos Macro del Gobierno Nacional

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Inflación (IPC) % | 4.5 | 5.7 | 7.7 | 5.0 | 4.0 | 3.5 | 3.0 |
| Tasa de cambio (promedio) USDCOP | 2359 | 2076 | 1967 | 2394 | 2367 | 2339 | 2251 |
| Devaluación promedio % | 1.61 | -11.98 | -5.26 | 21.68 | -1.11 | -1.19 | -3.75 |
| PIB Interno Real (\$ Miles Millones de 2000) | 254,505,5 | 273,710,3 | 280,633,0 | 282,036,2 | 289,087,1 | 299,205,1 | 311,173,3 |
| Variación porcentual | 6.9 | 7.5 | 2.5 | 0.5 | 2.5 | 3.5 | 4.0 |
| Prime rate | 8.2 | 8.2 | 6.0 | 4.4 | 4.3 | 6.0 | 8.0 |
| Libor (6 meses) | 5.3 | 5.3 | 3.0 | 1.5 | 1.4 | 3.0 | 5.1 |

Fuente: Supuestos Macro del 7 de mayo de 2009 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

3. Balance financiero

El balance financiero corresponde a un instrumento de programación y gestión financiera por medio del cual se define una senda de ingresos y gastos, que permite definir el balance fiscal total y primario en el mediano plazo, bajo un marco de sostenibilidad de la deuda. De esta forma, el balance financiero de mediano plazo es la principal herramienta de análisis fiscal de la Administración Distrital¹⁶.

¹⁵ 4 de agosto de 2009.

¹⁶ La clasificación de ingresos y gastos fiscales del Marco Fiscal de Mediano Plazo están definidas según la metodología dispuesta en las cartillas de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda para determinar el balance primario. Por lo tanto, se realiza una reclasificación de cuentas presupuestales por encima y por debajo de la línea. Además, a nivel de gastos se incluyen los gastos de la vigencia, es decir las cifras son netas de reservas y pasivos exigibles.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

3.1. Supuestos económicos

Los supuestos macroeconómicos parten de un escenario de caída en la actividad económica durante 2009. Se proyecta una recuperación en 2010 y un retorno al crecimiento 4% de largo plazo a partir del año 2011. Dado el comportamiento reciente de la inflación, se proyecta una inflación de 4% para 2010 y una reducción continua del IPC hasta alcanzar el largo plazo en 2012 de 3,0%. Además de los supuestos macroeconómicos se consideran los supuestos atribuibles a las características de cada tributo y a los componentes principales del gasto.

3.2. Balance financiero 2010

El balance fiscal de la Administración Central proyectado para 2010 se basa en la proyección de crecimiento económico y en una política fiscal contra-cíclica, según la cual el crecimiento del gasto primario y de la inversión es superior al crecimiento del PIB potencial. La inversión está enmarcada dentro del Plan de Desarrollo "Bogotá positiva", enfocada a los sectores de educación, salud y movilidad, principalmente.

Para la vigencia 2010 se estiman ingresos totales por \$7.416.856 millones, con un crecimiento nominal del 10,46% frente al monto proyectado a diciembre 31 de 2009, lo que significará \$702.487 millones más de recaudo estimado para el próximo año (Cuadro 12). Los gastos, por su parte, suman \$7.947.317 millones y presentan un crecimiento de 6,35%, donde la mayor incidencia corre por cuenta del gasto de inversión que registra un crecimiento de 7,9%.

No obstante el nivel de ingresos estimados para 2010, la proyección de recaudo de ICA en 2010 se ajustó a la baja en \$42.551 millones, teniendo en cuenta las últimas proyecciones de consumo de Raddar. Según éstas, el consumo tendría un crecimiento muy bajo en los últimos meses de 2009 y mostraría una recuperación a partir de abril de 2010. Si esto es así, el recaudo de ICA en el año 2010 se vería afectado, ya que en promedio un 20,5% de este tributo se recauda en los primeros meses del año a partir de los resultados del último bimestre del año anterior. Bajo este escenario, se tendría un déficit fiscal superior en \$42.551 millones en 2010, lo cual también tiene un impacto negativo en las proyecciones de mediano plazo.

Por lo tanto, para la vigencia 2010 se estima un déficit fiscal de la Administración Central de \$573.012 millones (0,44% del PIB), inferior al cierre proyectado de 2009, el cual asciende a \$758.721 millones (0,62% del PIB). La reducción del déficit fiscal obedece a un mayor crecimiento de los ingresos frente al aumento de los gastos.

3.2.1. Ingresos

La proyección de ingresos corrientes de la Administración Central para la vigencia 2010 se realizó teniendo en cuenta la evolución de cada uno de los rubros de ingresos en su componente vegetativo y de gestión, además del comportamiento reciente de la actividad económica en la ciudad, la cual incide sobre el recaudo efectivo.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

Esta proyección tiene como insumos los supuestos macroeconómicos y adicionalmente, según las particularidades de cada impuesto, se consideran supuestos asociados al comportamiento del sector, cambios en la normatividad, las metas de gestión anti evasión y las acciones y estrategias de la Administración Distrital.

Para la vigencia 2010, se estima un recaudo por ingresos tributarios de \$4.046.112 millones, lo que implica un crecimiento nominal de 6,59% frente a 2009, descontando los recursos que tienen destinación específica en predial e incluyendo los recursos adicionales de acciones y estrategias. Sobresale el comportamiento de los impuestos predial e ICA con tasas de crecimiento de 6,24% y 8,79% respectivamente¹⁷. Se estima que los ingresos no tributarios asciendan a \$426.641 millones incluyendo los rubros de intereses por mora y sanciones, y descontando los recursos de registro que están destinados al FONPET. Esto representa un crecimiento de 22,66% frente a los ingresos no tributarios de 2009.

El valor de las transferencias se compone principalmente de los recursos del Sistema General de Participaciones –SGP- que recibe la Administración Central. Para su cálculo se tuvieron en cuenta las disposiciones de la Leyes 715 de 2001, 1122 de 2007 y 1176 de 2007 y del Acto legislativo 04 de 2007. Frente a la vigencia 2009, el SGP presenta un crecimiento del 8,02% debido al aumento en educación, salud y propósito general en 9,96%, 8,96% y 5,56%, respectivamente.

Los recursos de capital ascienden a \$710.593 millones en 2010, presentando un aumento del 43% frente al valor estimado en 2009, explicado en un incremento de recursos por excedentes financieros y utilidades por \$185.886 millones, dadas las proyecciones de la Empresa de Energía de Bogotá y de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá. Por su parte, los rendimientos financieros registran un incremento de 38,15% debido a la estimación del PAC, el portafolio de inversiones y las previsiones de tasas de interés.

3.2.2. Gastos

Los gastos totales de la Administración Central se proyectan en \$7.947.317 millones (6,10% del PIB) para 2010, lo que implica un crecimiento de 6,35% respecto al cierre proyectado para la vigencia 2009. La Administración mantiene sus políticas de racionalización del gasto de funcionamiento, con el fin de mantener la estrategia de fortalecimiento de los ingresos, especialmente en lo referente a los gastos generales, los cuales registran un incremento de 1,93%, es decir una reducción en términos reales. La programación de gastos de funcionamiento para 2010 se define dentro de las disposiciones de la Ley 617 de 2000, que establece como tope el 50% de los ingresos corrientes de libre destinación.

Por su parte, las proyecciones de las variables utilizadas para el cálculo del servicio de la deuda son realizadas por la Oficina de Análisis y Control de Riesgos de la Secretaría Distrital de Hacienda¹⁸. Para 2010, el monto de inversión se define a partir de los recursos disponibles, las metas y objetivos del Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: para vivir mejor”.

¹⁷ La tasa de crecimiento del ICA teniendo en cuenta una reducción del tributo en 2010 por \$42.511 millones, es de 6,75%.

¹⁸ Las principales variables son: IPC, TRM, Euro, tasas Libor (3 y 6 meses) y tasas de organismos multilaterales de crédito (BIRF, BID, CAF)



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

Cuadro 12
Plan financiero 2010
Millones de \$

| CONCEPTOS | 2009 | 2010 | Variación 2010 / 2009 |
|--|------------------|------------------|--------------------------|
| A. INGRESOS TOTALES (1+3) | 6.714.368 | 7.416.856 | 10,46 |
| 1. INGRESOS CORRIENTES (1.1+1.2+1.3) | 6.217.462 | 6.706.263 | 7,86 |
| 1.1 TRIBUTARIOS | 3.796.132 | 4.046.112 | 6,59 |
| Impuesto predial unificado | 723.560 | 768.710 | 6,24 |
| Vehículos automotores | 269.667 | 275.573 | 2,19 |
| Impuesto de industria y comercio | 2.092.279 | 2.276.150 | 8,79 |
| Sobretasa a la gasolina | 289.572 | 292.207 | 0,91 |
| Otros ingresos tributarios | 421.053 | 433.473 | 2,95 |
| 1.2. NO TRIBUTARIOS | 347.825 | 426.643 | 22,66 |
| 1.3. TRANSFERENCIAS | 2.073.505 | 2.233.509 | 7,72 |
| B. GASTOS TOTALES (2+4) | 7.473.089 | 7.947.317 | 6,35 |
| 2. GASTOS CORRIENTES (2.1+2.2+2.3+2.4+2.5+2.6) | 6.846.856 | 7.271.627 | 6,20 |
| 2.1. FUNCIONAMIENTO | 1.349.142 | 1.439.921 | 6,73 |
| Gastos de personal | 392.277 | 428.459 | 9,22 |
| Gastos generales | 107.589 | 109.662 | 1,93 |
| Transferencias para funcionamiento | 849.275 | 901.800 | 6,18 |
| 2.2. GASTOS FINANCIEROS DEUDA | 284.108 | 208.760 | -26,52 |
| 2.3. GASTOS RECURRENTE | 4.205.444 | 4.548.499 | 8,16 |
| 2.4. GASTOS NO RECURRENTE | 861.356 | 918.447 | 6,63 |
| 2.5. AMORTIZACIÓN BONOS PENSIONALES | 67.207 | 107.000 | 59,21 |
| 2.6 OTROS GASTOS RECURRENTE | 79.599 | 49.000 | -38,44 |
| DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE (1-2) | -629.394 | -565.364 | -10,17 |
| 3. INGRESOS DE CAPITAL | 496.907 | 710.593 | 43,00 |
| Rendimientos financieros | 96.928 | 133.911 | 38,15 |
| Excedentes financieros-Utili. de empresas | 371.709 | 557.595 | 50,01 |
| Otros recursos de capital | 28.269 | 19.087 | -32,48 |
| 4. GASTOS DE CAPITAL | 626.234 | 675.690 | 7,90 |
| Formación bruta de capital (construcción, reparación) | 626.234 | 675.690 | 7,90 |
| 5. BALANCE TOTAL (A-B) | -758.721 | -530.461 | 30,08 |
| BALANCE PRIMARIO (5+2.2) | -474.613 | -321.701 | 32,22 |
| 6. Reducción ICA en 2010 por menor consumo | 0 | -42.551 | N.A |
| 7. BALANCE TOTAL (5+6) | -758.721 | -573.012 | 24,48 |
| 8. BALANCE PRIMARIO (7+2.2) | -474.613 | -364.252 | 23,25 |

Fuente y cálculos: SHD, Dirección Distrital de Presupuesto y Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

3.3. Balance financiero 2010-2020

El balance financiero 2010 - 2020 es un ejercicio de programación fiscal, cuyo objetivo es definir una evolución de ingresos y gastos en el mediano plazo, bajo un escenario económico y social sobre el cual actúa la Administración Distrital. De esta forma se busca garantizar el cumplimiento del plan de inversiones, la sostenibilidad de la deuda y las condiciones presupuestarias relacionadas con indicadores de deuda, gastos de funcionamiento y responsabilidad fiscal, expuestas en las Leyes 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2003, respectivamente.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

En el Cuadro 13 se presenta el sendero de ingresos y gastos y el balance fiscal obtenido para el período 2010 - 2020, como porcentaje del PIB distrital.

La programación de ingresos y gastos en el mediano plazo permite una comprensión del desempeño esperado de las finanzas de Bogotá a nivel de la Administración Central. Es sobre esta base que se definen las necesidades de financiamiento para el período 2010-2020, se calcula la meta de balance primario para 2010 y se establecen las metas indicativas de balance primario para el período 2011-2020.

3.3.1. Ingresos

La estimación de los ingresos corrientes de la Administración Central para el período 2010-2020 está basada en las proyecciones de crecimiento del PIB de la ciudad y de inflación en el largo plazo. Se utiliza la micro simulación de las bases gravables y las tarifas efectivas para replicar los campos de liquidación de los principales impuestos tales como predial unificado, ICA y vehículos. Así mismo, se incluyen supuestos particulares sobre el comportamiento esperado de los sectores que influyen sobre el recaudo efectivo.

Además del comportamiento de cada rubro de ingreso en su componente vegetativo y de gestión, se incluye una estimación de recursos adicionales que obedecen a estrategias de la Administración para potencializar las fuentes de ingresos existentes. Las acciones y estrategias incluidas en la proyección para el período 2010-2012 son i) proyecto de estimaciones objetivas de ICA, ii) eliminación de la exención en delineación urbana para VIS en estrato 4, 5 y 6, iii) aumento en un punto en la tarifa de avisos debido a la eliminación del impuesto de publicidad exterior visual, y iv) gestión de cobranza de cartera para los impuestos predial, ICA y vehículos automotores. La metodología utilizada para la proyección de cada uno de los rubros se explica de manera detallada en el mensaje presupuestal en la sección de plan financiero 2010.

La estimación de ingresos por transferencias del Sistema General de Participaciones se llevó a cabo a partir de la normatividad vigente, que indica de manera explícita el crecimiento de la bolsa total. La proyección se realizó considerando una participación de Bogotá en la bolsa total, la cual se ubica entre un 8% y 9%. Los rendimientos financieros se estiman a partir de la tasa de interés proyectada para el mediano plazo y dado un portafolio mínimo de inversiones. Las utilidades de las empresas de telecomunicaciones y energía se obtienen de las proyecciones financieras de las mismas empresas.

3.3.2. Gastos

3.3.2.1. Funcionamiento

La proyección de gasto asume una política de racionalización del gasto, según la cual éste permanece constante en términos reales. Esto quiere decir que los gastos de funcionamiento se proyectan a partir de los supuestos de inflación de mediano plazo.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

3.3.2.2. Servicio de la deuda

Para la programación del servicio de la deuda en el mediano plazo se incorporaron las proyecciones del servicio de la deuda actual y de la deuda pendiente de desembolsar ya contratada. Así mismo, se definió un esquema de financiación basado en la adquisición de deuda para la financiación del déficit futuro. Se asume que la mitad de esta deuda se contrata con la banca multilateral y la otra mitad es emisión de bonos en el mercado interno (50% a tasa fija y 50% indexados al IPC).

3.3.2.3. Inversión

La inversión se proyecta a partir de la programación del plan de inversiones del Plan de Desarrollo. En este sentido, la inversión incorpora la dinámica del gasto recurrente, el cual corresponde a los gastos que tiene que hacer la Administración Distrital para garantizar el mantenimiento y sostenibilidad de la inversión pública en el mediano y largo plazo. El gasto recurrente implica una reducción de la flexibilidad en la asignación y reasignación de recursos y genera un mayor nivel de gasto permanente.

La inversión en el mediano plazo responde a la evolución de las necesidades sociales a partir de la dinámica de la población. Las proyecciones de población del DANE, con base en el Censo de 2005, estiman que la población en edad escolar (5 a 17 años) pasará de 1.627.725 en 2009 a 1.579.926 en 2020, registrando una reducción de -2,93%, mientras que la población mayor de 65 años pasaría de 277.303 en 2009 a 467.292 en 2020, es decir un aumento del 68,51%. Este comportamiento tiene efectos sobre la pirámide poblacional de la ciudad, evidenciando un ensanchamiento hacia arriba.

El comportamiento de la población y la menor tasa de crecimiento demográfico de la ciudad tienen efectos en el mediano plazo sobre la demanda de bienes públicos y la asignación de la política presupuestaria en la ciudad. Por esta razón será necesaria una reasignación de recursos en forma gradual, en sectores como educación, salud y bienestar social, entre otros. En síntesis, la inversión hasta 2012 está asociada directamente con el Plan de Desarrollo 2008-2012 "Bogotá Positiva: para vivir mejor". A partir de 2013 se estima que la inversión crece con el PIB nominal, es decir que se mantiene como porcentaje del PIB

La inversión incluye las cifras relacionadas con la construcción de la primera línea del Metro considerando una empresa descentralizada, que se encargará de tal propósito. Por lo tanto en el plan financiero de la Administración Central se incluyen, en el rubro de inversión, los valores estimados de las vigencias futuras necesarias para la capitalización de dicha empresa¹⁹.

¹⁹ Para la primera línea del Metro se estima en forma preliminar un valor de \$4,3 billones de pesos de 2009. Se considera que tales recursos provienen de créditos en cabeza de la empresa dispuesta para tal fin, con el respaldo de la Administración Central. El cálculo tentativo de las vigencias futuras del Distrito para la capitalización de la empresa equivalen al 30% del valor presente de los flujos necesarios para honrar los créditos obtenidos, más una partida para gastos de operación, a partir de 2011.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

Cuadro 13
Balance Primario 2009 – 2020
Como % del PIB Distrital

| CONCEPTOS | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| A. INGRESOS TOTALES (B+H) | 5,47 | 5,70 | 5,60 | 5,49 | 5,45 | 5,38 | 5,26 | 5,19 | 5,09 | 5,00 | 4,93 | 4,86 |
| B. INGRESOS CORRIENTES (1+2+3+4) | 5,06 | 5,15 | 5,13 | 5,13 | 5,06 | 4,99 | 4,92 | 4,86 | 4,77 | 4,71 | 4,65 | 4,60 |
| 1. Acciones y estrategias | 0,00 | 0,01 | 0,05 | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 0,02 |
| 2. Tributarios | 3,09 | 3,10 | 3,12 | 3,15 | 3,10 | 3,07 | 3,03 | 2,99 | 2,95 | 2,92 | 2,89 | 2,86 |
| 3. No tributarios | 0,28 | 0,33 | 0,29 | 0,29 | 0,28 | 0,27 | 0,26 | 0,25 | 0,24 | 0,24 | 0,23 | 0,22 |
| 4. Transferencias | 1,69 | 1,72 | 1,68 | 1,67 | 1,65 | 1,63 | 1,61 | 1,59 | 1,55 | 1,53 | 1,51 | 1,49 |
| C. GASTOS TOTALES (D+I) | 6,09 | 6,10 | 5,79 | 5,36 | 5,26 | 5,19 | 5,12 | 5,06 | 4,83 | 4,81 | 4,73 | 4,65 |
| D. GASTOS CORRIENTES (5+6+7+8+9+10) | 5,58 | 5,58 | 5,23 | 4,97 | 4,84 | 4,75 | 4,64 | 4,53 | 4,44 | 4,36 | 4,28 | 4,21 |
| 5. Funcionamiento | 1,10 | 1,11 | 1,07 | 1,04 | 1,00 | 0,97 | 0,94 | 0,90 | 0,87 | 0,85 | 0,82 | 0,79 |
| 6. Intereses y Comisiones | 0,23 | 0,16 | 0,13 | 0,14 | 0,12 | 0,11 | 0,10 | 0,08 | 0,07 | 0,06 | 0,05 | 0,05 |
| 7. Gastos recurrente en inversión | 3,43 | 3,49 | 3,12 | 3,16 | 3,11 | 3,07 | 3,02 | 2,98 | 2,94 | 2,91 | 2,88 | 2,86 |
| 8. Gastos no recurrentes en inversión | 0,70 | 0,71 | 0,79 | 0,51 | 0,50 | 0,49 | 0,48 | 0,47 | 0,46 | 0,45 | 0,45 | 0,44 |
| 9. Amortización bonos pensionales | 0,05 | 0,08 | 0,08 | 0,08 | 0,07 | 0,07 | 0,07 | 0,06 | 0,06 | 0,06 | 0,06 | 0,06 |
| 10. Otros gastos corrientes | 0,06 | 0,04 | 0,04 | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 0,03 |
| G. BALANCE CORRIENTE (B-D) | -0,51 | -0,43 | -0,10 | 0,17 | 0,21 | 0,25 | 0,28 | 0,33 | 0,33 | 0,35 | 0,37 | 0,38 |
| H. INGRESOS DE CAPITAL | 0,40 | 0,55 | 0,47 | 0,35 | 0,40 | 0,39 | 0,34 | 0,33 | 0,32 | 0,30 | 0,28 | 0,26 |
| I. GASTOS DE CAPITAL | 0,51 | 0,52 | 0,55 | 0,39 | 0,41 | 0,45 | 0,49 | 0,53 | 0,38 | 0,45 | 0,44 | 0,43 |
| J. BALANCE TOTAL (A-C) | -0,62 | -0,41 | -0,19 | 0,13 | 0,19 | 0,18 | 0,14 | 0,13 | 0,26 | 0,20 | 0,20 | 0,21 |
| K. BALANCE PRIMARIO (J+6) | -0,39 | -0,25 | -0,05 | 0,27 | 0,32 | 0,30 | 0,23 | 0,21 | 0,33 | 0,26 | 0,26 | 0,26 |
| L. REDUCCION ICA | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| M. BALANCE TOTAL (J+L) | -0,62 | -0,44 | -0,22 | 0,09 | 0,16 | 0,15 | 0,10 | 0,09 | 0,22 | 0,16 | 0,17 | 0,18 |
| N. BALANCE PRIMARIO | -0,39 | -0,28 | -0,09 | 0,24 | 0,29 | 0,27 | 0,20 | 0,18 | 0,30 | 0,23 | 0,23 | 0,23 |

Fuente: Dirección Distrital de Presupuesto y Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

Cuadro 13 A
Balance Primario 2009 – 2020
Millones de \$

| CONCEPTOS | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| A. INGRESOS TOTALES (B+H) | 6.714.368 | 7.416.856 | 7.849.935 | 8.236.343 | 8.768.773 | 9.266.342 |
| B. INGRESOS CORRIENTES (1+2+3+4) | 6.217.462 | 6.706.263 | 7.196.240 | 7.704.806 | 8.131.567 | 8.600.249 |
| 1. Acciones y estrategias | 0 | 15.154 | 64.950 | 36.397 | 38.412 | 40.659 |
| 2. Tributarios | 3.796.132 | 4.030.958 | 4.370.245 | 4.727.509 | 4.991.637 | 5.286.694 |
| 3. No tributarios | 347.825 | 426.641 | 407.339 | 440.295 | 453.599 | 467.425 |
| 4. Transferencias | 2.073.505 | 2.233.509 | 2.353.706 | 2.500.606 | 2.647.919 | 2.805.471 |
| C. GASTOS TOTALES (D+I) | 7.473.089 | 7.947.317 | 8.110.722 | 8.043.163 | 8.456.525 | 8.948.507 |
| D. GASTOS CORRIENTES (5+6+7+8+9+10) | 6.846.856 | 7.271.627 | 7.334.393 | 7.456.839 | 7.792.811 | 8.177.819 |
| 5. Funcionamiento | 1.349.142 | 1.439.921 | 1.501.067 | 1.557.879 | 1.612.150 | 1.669.114 |
| 6. Intereses y Comisiones de Deuda Pública | 284.108 | 208.760 | 184.728 | 211.209 | 199.394 | 196.803 |
| 7. Gastos recurrente en inversión | 4.205.444 | 4.548.499 | 4.375.933 | 4.751.803 | 5.001.848 | 5.286.937 |
| 8. Gastos no recurrentes en inversión | 861.356 | 918.447 | 1.111.204 | 769.644 | 808.126 | 848.533 |
| 9. Amortización bonos pensionales | 67.207 | 107.000 | 110.745 | 114.067 | 117.489 | 121.014 |
| 10. Otros gastos corrientes | 79.599 | 49.000 | 50.715 | 52.236 | 53.804 | 55.418 |
| G. BALANCE CORRIENTE (B-D) | -629.394 | -565.364 | -138.152 | 247.967 | 338.755 | 422.430 |
| H. INGRESOS DE CAPITAL | 496.907 | 710.593 | 653.695 | 531.537 | 637.206 | 666.093 |
| I. GASTOS DE CAPITAL | 626.234 | 675.690 | 776.329 | 586.324 | 663.714 | 770.688 |
| J. BALANCE TOTAL (A-C) | -758.721 | -530.461 | -260.787 | 193.180 | 312.248 | 317.835 |
| K. BALANCE PRIMARIO (J+6) | -474.613 | -321.701 | -76.059 | 404.389 | 511.643 | 514.638 |
| L. REDUCCION ICA | 0 | -42.551 | -51.909 | -55.757 | -62.585 | -66.169 |
| M. BALANCE TOTAL (J+L) | -758.721 | -573.012 | -312.696 | 137.423 | 249.663 | 251.666 |
| N. BALANCE PRIMARIO | -474.613 | -364.252 | -121.653 | 360.234 | 464.250 | 463.756 |

| CONCEPTOS | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| A. INGRESOS TOTALES (B+H) | 9.706.126 | 10.259.821 | 10.776.102 | 11.351.182 | 11.983.042 | 12.650.659 |
| B. INGRESOS CORRIENTES (1+2+3+4) | 9.084.406 | 9.604.225 | 10.096.635 | 10.676.737 | 11.301.702 | 11.962.372 |
| 1. Acciones y estrategias | 42.940 | 45.401 | 48.028 | 50.826 | 53.821 | 57.020 |
| 2. Tributarios | 5.585.967 | 5.909.203 | 6.254.457 | 6.622.281 | 7.016.348 | 7.437.489 |
| 3. No tributarios | 483.092 | 500.023 | 517.590 | 537.211 | 558.285 | 580.885 |
| 4. Transferencias | 2.972.407 | 3.149.598 | 3.276.560 | 3.466.420 | 3.673.249 | 3.886.979 |
| C. GASTOS TOTALES (D+I) | 9.456.545 | 9.996.706 | 10.221.950 | 10.905.595 | 11.485.670 | 12.101.806 |
| D. GASTOS CORRIENTES (5+6+7+8+9+10) | 8.560.040 | 8.956.180 | 9.407.034 | 9.888.333 | 10.412.949 | 10.969.763 |
| 5. Funcionamiento | 1.727.687 | 1.788.752 | 1.852.266 | 1.918.316 | 1.987.101 | 2.058.711 |
| 6. Intereses y Comisiones de Deuda Pública | 183.287 | 152.725 | 145.600 | 136.431 | 133.144 | 128.280 |
| 7. Gastos recurrente en inversión | 5.576.381 | 5.892.019 | 6.234.093 | 6.603.614 | 7.005.204 | 7.434.989 |
| 8. Gastos no recurrentes en inversión | 890.959 | 935.507 | 982.283 | 1.031.397 | 1.082.967 | 1.137.115 |
| 9. Amortización bonos pensionales | 124.644 | 128.384 | 132.235 | 136.202 | 140.288 | 144.497 |
| 10. Otros gastos corrientes | 57.080 | 58.793 | 60.556 | 62.373 | 64.244 | 66.172 |
| G. BALANCE CORRIENTE (B-D) | 524.366 | 648.045 | 689.601 | 788.404 | 888.753 | 992.610 |
| H. INGRESOS DE CAPITAL | 621.720 | 655.597 | 679.467 | 674.445 | 681.340 | 688.287 |
| I. GASTOS DE CAPITAL | 896.506 | 1.040.526 | 814.917 | 1.017.262 | 1.072.721 | 1.132.044 |
| J. BALANCE TOTAL (A-C) | 249.581 | 263.116 | 554.152 | 445.587 | 497.372 | 548.853 |
| K. BALANCE PRIMARIO (J+6) | 432.868 | 415.840 | 699.752 | 582.018 | 630.516 | 677.133 |
| L. REDUCCION ICA | -74.144 | -78.216 | -81.330 | -82.321 | -87.314 | -92.645 |
| M. BALANCE TOTAL (J+L) | 175.437 | 184.899 | 472.822 | 363.266 | 410.058 | 456.208 |
| N. BALANCE PRIMARIO | 378.270 | 357.255 | 636.900 | 514.601 | 558.215 | 599.611 |



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

3.4. Plan de endeudamiento

3.4.1. Lineamientos de política

El artículo 50 del Plan de Desarrollo contempla que para el período 2008-2012, la Administración Distrital, en materia de endeudamiento, propenderá por: a) obtener oportunamente los recursos de crédito contemplados en el Plan Financiero en las mejores condiciones de costo y plazo, y b) continuar con la política de mejora continua del perfil de la deuda de la ciudad.

En este sentido, las principales fuentes de recursos para la financiación del Plan para la vigencia 2008-2012 son la Banca Multilateral y las emisiones de bonos internas mediante el Programa de Emisión y Colocación de Bonos de Bogotá D.C. A través de estas fuentes se espera poder acceder de forma ágil a los recursos de los mercados de capitales que son necesarios para el financiamiento del presupuesto. Lo anterior no implica que se vaya a dejar de lado la posibilidad de contraer deuda con la banca comercial interna o de buscar otras alternativas de financiamiento contempladas en la Ley. Éstas se utilizarán en la medida que las condiciones financieras que ofrezcan sean favorables para el Distrito.

Durante la vigencia 2009 se presupuestaron recursos del crédito por la suma de \$400.000 millones. Sin embargo, dadas las condiciones de caja, no ha sido necesaria su consecución. En este sentido, según lo establecido en la estrategia de endeudamiento de 2009, el Distrito Capital se ha enfocado en la ejecución de operaciones de manejo de la deuda. Lo anterior a fin de mitigar el impacto que las variables macroeconómicas tienen sobre el servicio de la deuda y, a su vez, dar cumplimiento a los lineamientos de control de riesgo del portafolio de deuda.

De acuerdo con lo anterior, durante 2009 el Distrito Capital ha celebrado varias operaciones de manejo de la deuda. Dentro de éstas se realizó la conversión a pesos y fijación de tasa de interés de los créditos BIRF 7162 y 7365. Así mismo, en el mes de agosto se realizó la fijación de tasa de interés en dólares de los montos desembolsados de los créditos BID 1812 y 1759.

Adicionalmente se realizaron prepagos con recursos propios de las operaciones de crédito celebradas con el Banco Ganadero en el año 1997, el crédito BID-1086 y de las últimas tres cuotas del crédito BIRF 4021. Con la ejecución de estas operaciones se busca mejorar el perfil de la deuda y generar ahorros en el servicio de la deuda.

En materia de endeudamiento, el Distrito Capital celebró durante esta vigencia dos (2) operaciones de crédito público con la banca multilateral por la suma de US\$40 millones, recursos que serán destinados por Bogotá D.C. a la financiación parcial del Programa Servicios Urbanos de Bogotá. El mencionado programa contempla proyectos relacionados con el Sistema Integrado de Transporte Público - SITP, incluidos los estudios, las evaluaciones y el montaje de la plataforma gerencial del metro para la ciudad. Así mismo, se apoyarán actividades para el fortalecimiento del manejo fiscal y la planeación urbana de la ciudad.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

Para lo que resta de la vigencia 2009 no se tiene planeada la contratación de nuevas operaciones de crédito público. Sin embargo, esta decisión depende del comportamiento que presente la caja de la Tesorería Distrital, la cual ha mantenido altos niveles de liquidez durante los últimos dos años. Esta coyuntura ha permitido reducir el saldo de la deuda de la Administración Central, ya que no ha sido necesario el desembolso de recursos del crédito y facilitar la ejecución de operaciones de manejo para reducir a futuro el servicio de la deuda.

Sin embargo, dadas las condiciones pactadas en los contratos de préstamo suscritos con la banca multilateral (que establecen plazos máximos para el desembolso de los recursos, los cuales están por cumplirse), se hace necesario ejecutar los desembolsos de los créditos contratados. Por lo anterior, se han programado desembolsos de estos créditos para la vigencia 2009 por cerca de US\$ 71 millones. Se espera que antes de finalizar 2009 se hayan desembolsado.

Frente a la incertidumbre por la situación económica mundial y ante la disminución de los recaudos por ingresos tributarios del Distrito, con la consecuente reducción de los recursos en caja, es importante anotar que eventualmente se podrían acelerar los desembolsos o recurrir a la contratación de nuevas operaciones de financiamiento.

3.4.2. Programa de emisión y colocación: vigencias 2009 y 2010

La estrategia de endeudamiento buscará, a través del Programa de Emisión y Colocación, organizar el mercado de deuda pública para el Distrito Capital. Para este propósito el Distrito Capital planea realizar colocaciones sucesivas (3 o 4 subastas en el año aproximadamente), con montos acorde a las necesidades de financiamiento del Distrito, a fin de crear referencias líquidas en la curva de rendimientos. Los títulos a colocar por el Distrito tendrían plazos entre 2 y 7 años. Los títulos de menor plazo tendrán cupones a tasa fija, mientras que los títulos de mayor plazo estarán indexados a tasa variable.

Para la vigencia 2010, las colocaciones del Programa de Emisión y Colocación dependerán de las necesidades de caja del Distrito. En la medida que la coyuntura actual de alta liquidez se prolongue, no será necesario buscar recursos a través de esta fuente.

3.4.3. Banca Multilateral 2010 - 2011

El monto restante de los recursos del crédito necesarios para 2010 y 2011 se conseguirá a través de la banca multilateral. Con esta fuente, el Distrito tiene programado desembolsar recursos por la suma de US\$ 54.9 millones durante 2010 y US\$ 153.7 millones en 2011, que corresponden a créditos contratados en vigencias anteriores. Estos recursos se desembolsarán en la medida que la ejecución de los proyectos así lo requiera.

De forma paralela a la ejecución de la estrategia de endeudamiento para este período, la Secretaría Distrital de Hacienda ha contemplado la realización de las operaciones de manejo de la deuda, con las cuales se busca mejorar las condiciones financieras del endeudamiento distrital y, al mismo tiempo, dar cumplimiento a los lineamientos de riesgo establecidos por la Oficina de Análisis y Control de Riesgos de la Secretaría Distrital de Hacienda. Específicamente estas operaciones se estructurarán para reducir la exposición a riesgos de tasa de cambio,



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

tasa de interés y de liquidez. Para tal efecto, el Distrito podrá celebrar, entre otras, operaciones sobre refinanciaciones, reestructuraciones, renegociaciones, intercambios, sustituciones y cobertura de riesgos.

3.4.4. Recursos por desembolsar vigencia 2012

Para la financiación de la primera línea del metro para la ciudad, se buscará la mezcla de diferentes fuentes de financiamiento que le permita al Distrito optimizar, en términos de costo y riesgo, la ejecución del proyecto. En este sentido, la ciudad podrá recurrir al endeudamiento interno a través del programa de emisión y colocación de bonos, y a los mercados externos mediante la contratación de créditos con la banca multilateral y el mercado de capitales.

Las diferentes alternativas deberán asegurar el cumplimiento de los límites de endeudamiento establecidos por la Ley y los lineamientos internos de riesgo definidos para el manejo del portafolio de deuda.

En relación con la banca multilateral, es importante señalar que esta fuente ofrece una ventaja adicional que es la de brindar acompañamiento técnico, social e institucional en la estructuración, financiación e implementación de proyectos de inversión de alto impacto.

Como complemento de la estrategia mencionada, la Administración seguirá en la tarea de revisar continuamente el perfil de la deuda del Distrito Capital, con el fin de mitigar los posibles riesgos a través de la celebración de operaciones de manejo de la deuda.

4. Meta de Balance Primario y Análisis de Sostenibilidad

La meta de balance primario y el análisis de sostenibilidad buscan determinar si el endeudamiento previsto en el Plan Financiero 2010-2020 genera un comportamiento sostenible o no sobre el saldo de la deuda en un horizonte de mediano plazo. De esta manera pretende verificar que el balance primario proyectado garantice el pago del servicio de la deuda a futuro, sin comprometer la sostenibilidad de las finanzas distritales, en especial en un contexto de desaceleración económica y de crisis económica internacional.

4.1. Balance primario

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 819 de 2003, se presenta la meta de balance primario para 2010 y los valores indicativos para el período 2011-2020, aprobados por el Consejo de Gobierno.

Al respecto, la meta para 2010 muestra un déficit primario de \$364.252 millones equivalente a 0,28% del PIB distrital, el cual se financia con recursos del balance por \$207.002 millones, crédito externo neto por \$73.852 millones, venta de activos por \$60.134 millones y donaciones por \$2.638 millones, todos recursos que financian gasto de inversión. Uno de los factores que explican el déficit es la inclusión de un mayor gasto de inversión con recursos previstos por el proceso de descapitalización de la Empresa de Energía de Bogotá por \$186.836 millones.

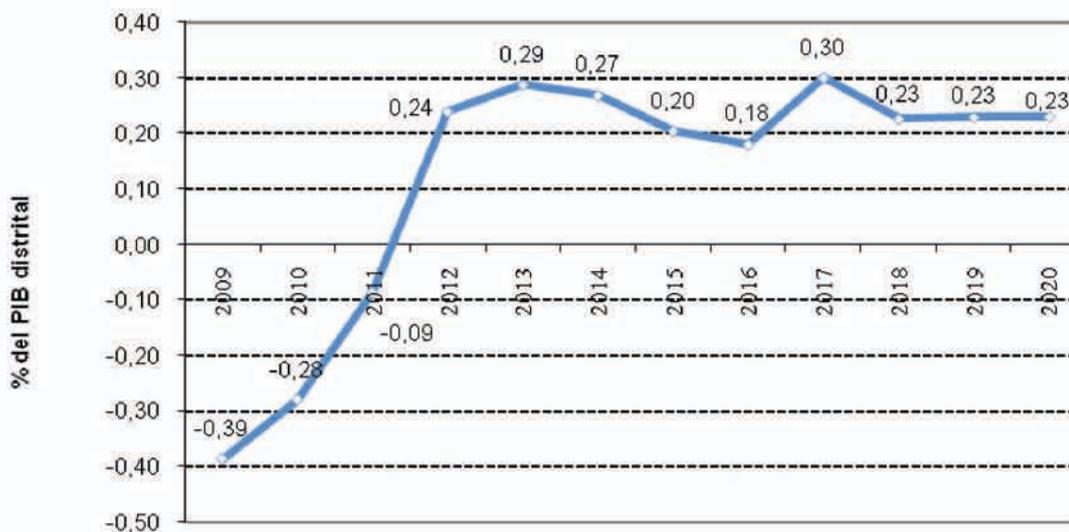


ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

Para el 2011 se proyecta un nuevo déficit primario por \$121.653 millones, un 0,09% del PIB distrital. A partir del año 2012, el plan financiero muestra balances primarios positivos que en promedio corresponden al 0,24% del PIB distrital. Cabe anotar que, aún cuando para los años 2012 y 2015 los balances primarios son inferiores al servicio de deuda de esos períodos, la sostenibilidad se garantiza si esta condición se analiza en términos de valor presente neto.

Gráfico 28
Balance Primario: Meta 2010 y Valores Indicativos 2011-2020
(Como % del PIB Distrital)



Fuente: SDH, Dirección Distrital de Presupuesto.
Cálculos: SDH, Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

4.1.1. Antecedentes

Entre el período 2002 y 2005 las finanzas distritales registraron balances primarios positivos y significativos, mientras que el balance fiscal total fue negativo para los años 2002 y 2005, continuando con esta tendencia durante el 2006 y 2007. Para estos años, el balance primario también es negativo (Gráfico 29²⁰).

Estos resultados en los balances primarios y total reflejan, en cierta forma, la política fiscal expansiva desde 2005, que coincidió con la fase de crecimiento económico de la ciudad y el país.

Durante el período 2002-2006, el saldo de la deuda pública de la Administración Central pasó de 3,14% a 1,98% del PIB distrital, gracias a que se acudió en menor medida al endeudamiento público para financiar el presupuesto distrital. Esta situación está influenciada por la dinámica económica de la ciudad, cuya tasa de crecimiento económico promedio para el período 2002-2008 fue de 5,32%.

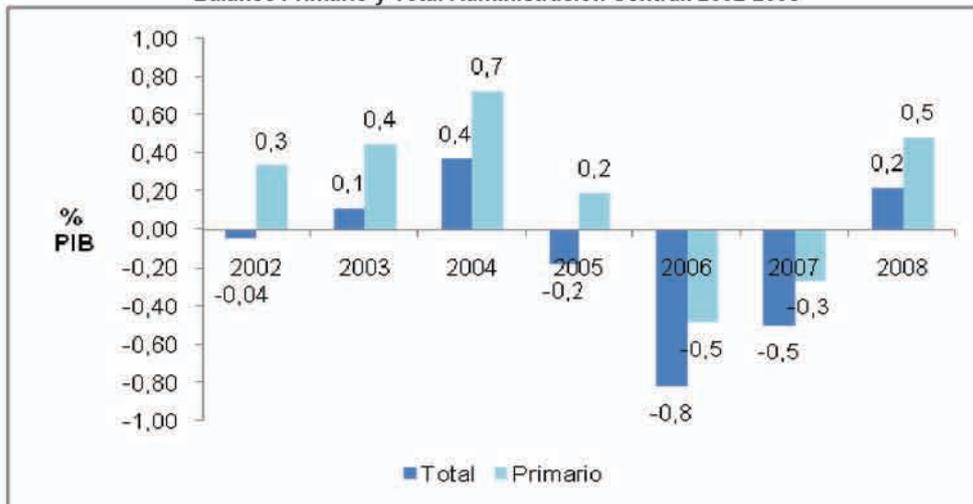
²⁰ El PIB utilizado está a precios corrientes y la base es 1994.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

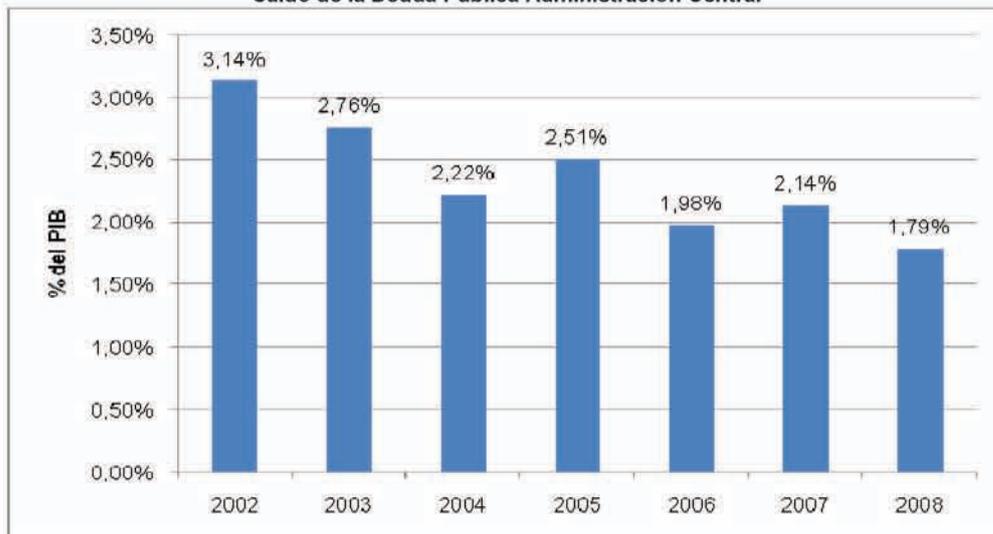
Gráfico 29
Balance Primario y Total Administración Central. 2002-2008



Fuente: SDH, Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

El saldo de la deuda pública de la Administración Central con respecto al PIB local fue de 1,79% para el 2008, mostrando una reducción respecto al 2007 (2,14%)²¹. La estrategia de endeudamiento ha privilegiado el control del saldo de la deuda, y para evitar tensiones fiscales, en los últimos cuatro años se realizó una sustitución de deuda externa por interna para reducir el riesgo de tasa de cambio (Gráfico 30). Dentro de lo que se estimó prudencial se efectuaron operaciones de cobertura mediante la colocación de bonos en pesos²².

Gráfico 30
Saldo de la Deuda Pública Administración Central



Fuente: SDH, Dirección Distrital de Crédito Público.

Elaboró: SDH, Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

²¹ Los saldos para 2007 y 2008 se modificaron respecto a los presentados en el Marco Fiscal de 2009, puesto que el PIB utilizado es base 2000.

²² Hay una disposición del Comité de Riesgos de la SDH, según la cual la exposición máxima de deuda no cubierta es del 20%.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

4.1.2. Balance total y primario de mediano plazo

A continuación se presenta el resultado fiscal (balance total y primario) para el período 2010-2020 teniendo en cuenta dos escenarios de crecimiento económico. El primer escenario recoge la proyección presentada en el plan financiero de mediano plazo, mientras que el segundo presenta los efectos de una recuperación menor en 2010, la cual recoge las menores expectativas de crecimiento del producto debido a la desaceleración económica nacional e internacional. Los balances total y primario para el período 2010-2020 son el resultado de las proyecciones del Plan Financiero, de acuerdo con los supuestos del escenario básico presentado, así como las proyecciones de un escenario alternativo.

4.1.2.1. Supuestos de proyección

El escenario 1 se considera como el escenario base y recoge la proyección de ingresos y gastos presentados en el capítulo de plan financiero 2010 – 2020. Bajo este escenario, se contempla una leve recuperación económica en 2010 (crecimiento del 2%) y a partir de 2011 el crecimiento es el mismo del largo plazo de la ciudad (4%).

El escenario 2 se considera como un escenario de estrés económico en el cual la tendencia de crecimiento es similar a la del escenario 1, la recuperación económica es más lenta que en el escenario base. Para el 2010 se estima un crecimiento del 1,5%; 3,5% en el 2011 y en el 2012 llega a la senda de crecimiento de largo plazo.

El escenario de estrés pone de presente los principales riesgos que podrían enfrentar las finanzas distritales en 2010 y 2011, al menos en tres aspectos: a) la desaceleración del crecimiento del producto interno bruto nacional por cuenta de la reducción de la actividad manufacturera, y la reducción del crecimiento de los sectores de comercio y servicios; b) el aumento en la tasa de desempleo, con su correspondiente efecto negativo sobre el consumo y por ende la dinámica económica de la ciudad y, c) los efectos de la caída en la inversión extranjera directa la cual también tiene efectos en el PIB distrital. Por tales razones, las proyecciones de ingresos corrientes se revisaron con las tasas de crecimiento del PIB mencionadas arriba.

La inversión para el Metro de Bogotá se ha estimado en \$4,3 billones de pesos de 2009, con los cuales se construye la Primera Línea del Metro para Bogotá (PLM), de acuerdo con el Estudio Técnico para el Metro (ETM). El monto equivale al valor presente de las vigencias futuras de la Nación y el Distrito (con una distribución de 70% y 30%, respectivamente). Para este ejercicio la empresa que construya y opere el Sistema de Transporte Masivo tendría autonomía para manejar los desembolsos, de acuerdo con el cronograma de ejecución del proyecto.

El análisis sobre el financiamiento de la PLM se formula a partir de un escenario básico, de acuerdo con el cronograma de inversiones a realizar entre 2011 y 2017 para una línea de 20 kilómetros, un monto del crédito de US\$2.500 millones, un plazo para amortizar el crédito de veinte años y una tasa de interés de 8% real. En este escenario, el crédito para la construcción del Metro se fija en cabeza de la empresa, la cual recibe una transferencia para capitalización



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

por parte de la administración Distrital a partir de 2011, recursos que se utilizarán para realizar las inversiones, pagar el servicio de la deuda y cubrir sus costos de operación.

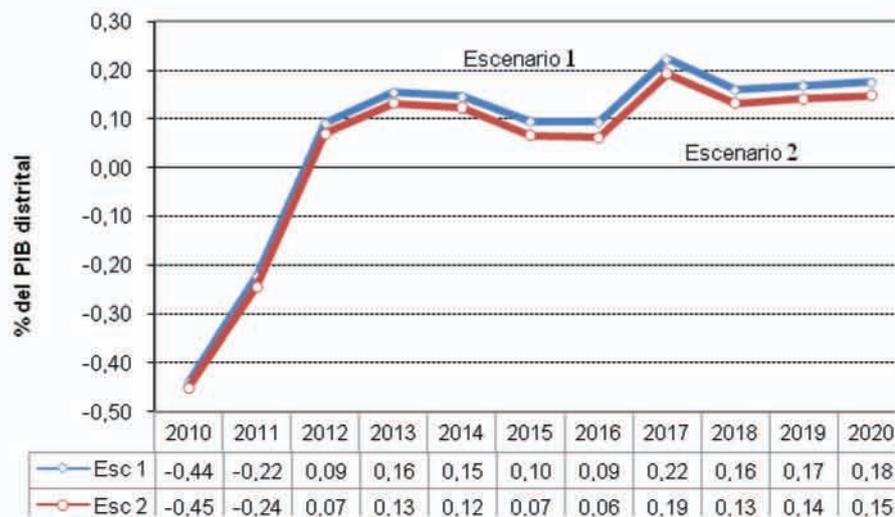
Se prevé que a partir de 2017 la Nación comienza a realizar transferencias para amortizar la deuda, de acuerdo con el esquema financiero acordado entre Bogotá y la Nación, recursos que serán canalizados hacia la empresa. El cálculo tentativo de las vigencias futuras del Distrito para la capitalización de la empresa equivale al 30% del valor presente de los flujos necesarios para honrar los créditos obtenidos. Entre 2011 y 2017, los recursos que debieran haber sido aportados por la Nación para cubrir las amortizaciones y los intereses se asumen con cargo a la línea de crédito con la banca multilateral y dicha obligación “temporal” se considera dentro del esquema de financiamiento entre Bogotá y la Nación.

La inclusión de las cifras correspondientes a la construcción de la Primera Línea del Metro tiene efectos en el Plan Financiero de la Administración Central, a través de la transferencia de la Administración Central para la capitalización de la empresa.

4.1.2.2. Balance total y primario en los dos escenarios

En ambos escenarios se generan balances fiscales totales negativos entre 2010 y 2011, y de ahí en adelante se prevén balances fiscales positivos. La diferencia entre un escenario y otro para toda la vigencia del marco fiscal de mediano plazo, es del orden de 1,5% del PIB, que corresponde a los ingresos que deja de percibir la Administración Distrital si la desaceleración alcanza los niveles previstos en el escenario 2 (Gráfico 31).

Gráfico 31
Administración Central. Balance Fiscal Total 2010 – 2020
Escenarios 1 y 2



Fuente: SDH, Dirección Distrital de Presupuesto y Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

El comportamiento del balance primario para cada uno de los escenarios indica que la generación de ahorro público para cubrir los costos del endeudamiento a mediano plazo es factible a partir de 2012. En el escenario 2, el superávit primario se reduce al 0,22% del PIB

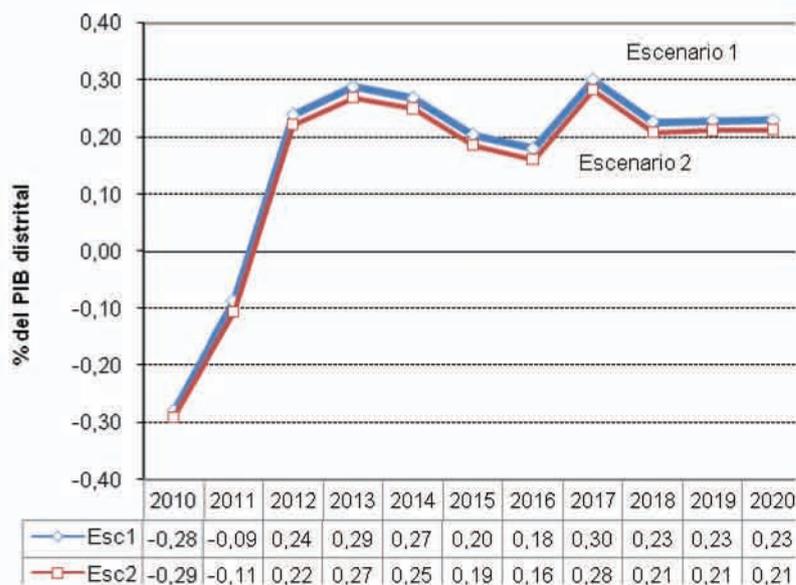


ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

respecto del escenario base (0,24%), y el promedio 2010 – 2020 de la brecha pasa al 0,15% respecto al 0,16% del escenario base (Gráfico 32).

Gráfico 32
Administración Central. Balance Primario 2010 – 2020
Escenarios 1 y 2.



Fuente: SDH, Dirección Distrital de Presupuesto y Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

4.2. Sostenibilidad a mediano plazo

El ejercicio de sostenibilidad de mediano plazo utiliza dos indicadores que se basan en el balance primario requerido para que la relación deuda/PIB sea sostenible durante la vigencia del Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual se compara con el balance proyectado en el Plan Financiero 2010-2020, para verificar que las finanzas distritales se están proyectando dentro de los criterios de sostenibilidad.

El primer indicador se basa en la metodología según la cual, el balance primario proyectado se contrasta con el balance primario estructural que garantiza la sostenibilidad de la deuda pública, mientras el segundo indicador calcula el valor presente neto del balance primario y lo compara con el valor presente neto del servicio de la deuda.

Por su parte, el balance proyectado refleja en buena medida las determinaciones de política fiscal distrital. Entre éstas se cuentan: a) ajustes en los ingresos en razón al menor ritmo de crecimiento económico esperado, b) programación del gasto para cumplir con el programa de gobierno, c) la racionalización del gasto recurrente para reducir las inflexibilidades en el presupuesto, d) la inclusión del endeudamiento para los proyectos estratégicos de la ciudad.

Dicho balance fiscal está corregido en buena medida por el ciclo económico, en tanto que la planeación financiera recoge parte de la dinámica económica y fiscal que el gobernante espera



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

a futuro. No hay que perder de vista, que en 2008 la economía entró a la parte baja del ciclo económico lo cual se reflejará con mayor rigor en las variables fiscales durante la vigencia 2010.

Lo que cabe esperar en cada ejercicio para que haya sostenibilidad fiscal es que el balance proyectado sea mayor que el requerido. Si no es así, las finanzas de la Administración Central se estarían proyectando por encima de los umbrales de estabilidad de mediano plazo.

4.2.1. Indicador de sostenibilidad de la deuda

En promedio, la senda de balances primarios proyectada equivale a 0.16% de PIB. Este valor es superior al balance primario estructural que garantiza la sostenibilidad de la deuda. Asumiendo una tasa de interés real de largo plazo del 8% y una tasa de crecimiento potencial del PIB de 4%, y tomando el saldo de deuda proyectado para el cierre de 2009 (1.6% del PIB), se obtiene que el balance primario que garantiza la sostenibilidad de la deuda es de 0.06% del PIB. Este balance primario se calcula de la siguiente forma:

$$bp^* = \frac{(r - g)}{(1 + g)^d} d$$

Donde bp^* es el balance primario estructural que garantiza la sostenibilidad de la deuda, r es la tasa de interés real de largo plazo, g es la tasa de crecimiento de largo plazo y d es el nivel actual de deuda.

De esta manera se cumple con la condición establecida en el artículo 2 de la Ley 819 de 2003.

Otro indicador que evalúa la sostenibilidad de la deuda es la relación entre el superávit primario y el pago de intereses. Al respecto, el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2010 – 2020 proyecta un Valor Presente Neto – VPN del balance primario de \$2.42 billones, cifra superior al VPN de los intereses de deuda los cuales ascienden a \$1.96 billones, es decir, una relación de 1,23 veces, con lo cual se garantiza la sostenibilidad de la deuda pública de Bogotá.

4.2.2. Las proyecciones de deuda

Sin lugar a dudas los escenarios se ven afectados por el tratamiento fiscal que se le de al endeudamiento para el Metro. Por tal razón, los resultados de las proyecciones de deuda y el saldo correspondiente con relación al PIB, se presentan en deuda sin Metro y con Metro.

4.2.2.1. Deuda sin Metro

De acuerdo con la proyección para el escenario básico, el servicio de la deuda²³ para el período 2010-2020, asciende a 3,9% del PIB, lo que implica un promedio anual del orden de 0,35% del PIB. Para el escenario de menor crecimiento de la economía en 2010, el servicio asciende a 4,0% del PIB, que en términos anuales alcanza un valor promedio de 0,37% del PIB.

²³ El servicio de la deuda comprende el pago de intereses y comisiones y los abonos a capital.

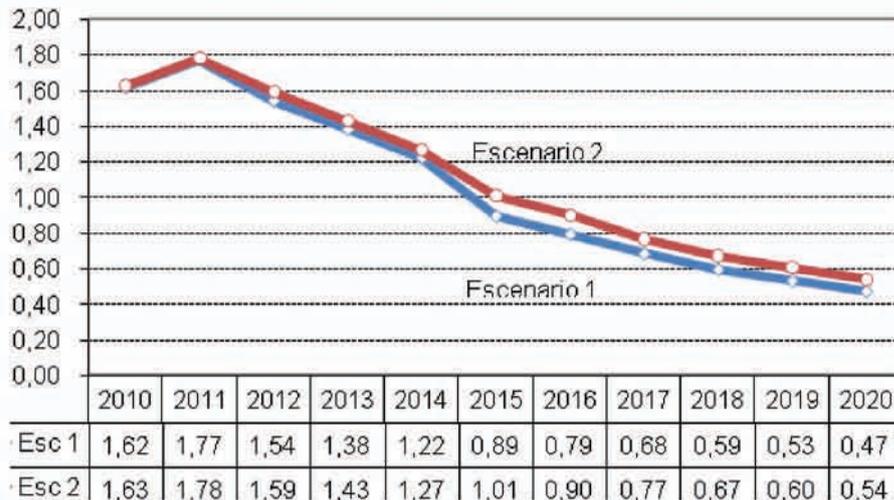


ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

El saldo de la deuda con relación al PIB de Bogotá sin incluir el monto de la deuda para financiar el Metro se observa en el Gráfico 33. Bajo la consideración que el crédito para la construcción del mismo no queda directamente en cabeza de la Administración Central, sino en un organismo con autonomía administrativa, se proyecta que el saldo de la deuda pública distrital pase de 1,62% del PIB, al cierre de 2010, a 0,47% del PIB a finales de 2020, en el escenario básico de proyección. En el escenario 2, con un crecimiento de la economía de 1,5% del PIB, no cabe esperar un aumento del endeudamiento de la ciudad mayor al del escenario básico. Como puede apreciarse la diferencia entre el escenario 1 y 2 no es significativa, debido a que no se considera financiamiento público para inversiones distintas a las del Metro.

Gráfico 33
Proyección Saldo de la Deuda Administración Central
(Como % del PIB Distrital)



Fuente: SDH, Dirección Distrital de Crédito Público.
Cálculos: SDH, Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

4.2.2.2. Deuda incluyendo Metro

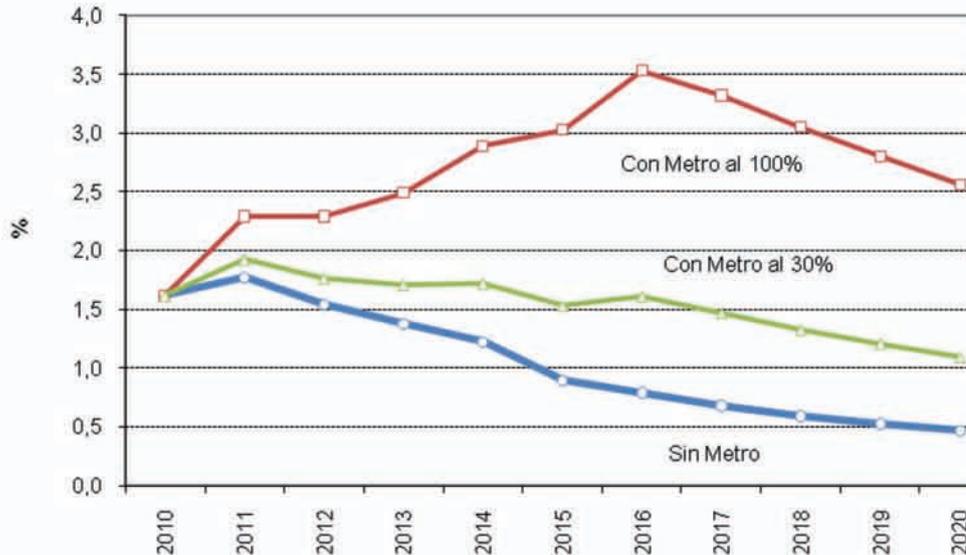
Ahora bien, si se incluye dentro del saldo de la deuda de la Administración Central el 30% del valor del proyecto, el saldo de la deuda pasa de 1,6% del PIB Distrital en 2010 a 1,1% del PIB Distrital en 2020, con una leve subida en 2011 (Gráfico 34). En un escenario hipotético en el cual el Distrito asume el 100% de la deuda del Metro, el Stock de deuda se mueve en una senda ascendente hasta alcanzar un valor máximo en 2016, equivalente al 3,5% del PIB. En este escenario, el saldo de la deuda se duplicaría con respecto al escenario del 30% y alcanzaría una cifra de 2,6% del PIB distrital al final del período bajo estudio. Obsérvese, que en el escenario más extremo, donde toda la deuda del Metro queda en cabeza de la Administración Central, la deuda es sostenible en un horizonte de mediano plazo.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

Gráfico 34
Proyección del Saldo de la Deuda Administración Central
(Como % del PIB Distrital)



Fuente: SDH, Cálculos Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

4.3. Indicadores de Ley 358 de 1997

A continuación se presentan las proyecciones de sostenibilidad establecidas por la Ley 358 de 1997, con base en sus indicadores de capacidad de pago y solvencia para el período 2010-2020.

4.3.1. Indicador de capacidad de pago

El indicador de capacidad de pago se define como el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones (artículo 1º. Ley 358 de 1997). De acuerdo con esta regla, el endeudamiento de las entidades territoriales no puede exceder su capacidad de pago, cuyo límite máximo es el 40% del ahorro operacional. Desde la expedición de la Ley el Distrito se ha mantenido dentro del rango establecido (40%). En 1997 se ubicó en el 14,2%, y en 2007 en 5,6%.

La proyección de este indicador para el período 2010-2020 señala que la Administración Distrital no va a tener problemas de liquidez a mediano plazo, ni siquiera considerando un escenario ácido en el cual se asume el flujo de caja del 30% de la deuda del Metro (Gráfico 35). En el escenario más extremo, de asumir enteramente el flujo de caja de dicha deuda, el indicador es inferior al 9%. En cualquier caso, la relación entre intereses y ahorro operacional muestra una tendencia decreciente en el tiempo.



Grafico 35
Administración Central
Indicador de Capacidad de Pago (Intereses/Ahorro Operacional)



Fuente: Cálculos Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

4.3.2. Indicador de sostenibilidad de la deuda

El indicador de sostenibilidad de la deuda se define como la relación entre el saldo de la deuda y los ingresos corrientes, cuyo límite fue fijado por la Ley en el 80% (artículo 6° de la Ley 358 de 1997). De esta forma ninguna entidad territorial podrá, sin autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, contratar nuevas operaciones de crédito cuando la relación saldo de la deuda/ingresos corrientes supere el 80%.

Respecto a este indicador, las finanzas distritales se han mantenido por debajo del tope establecido. En 1997 se registró un 47,09%, mientras en 2007 un 44,7%. Su nivel más alto se presentó en el año 2002 con 75,8%, situación que se pudo corregir posteriormente sin generar sobresaltos en las finanzas locales, gracias a la dinámica de los ingresos corrientes.

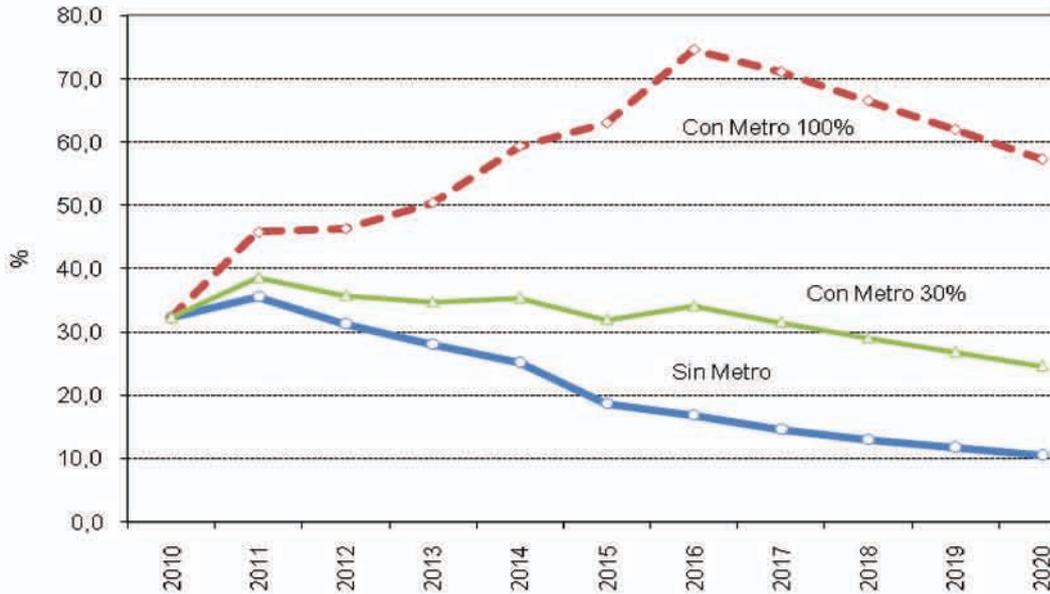
La relación saldo de la deuda de Bogotá a ingresos corrientes desciende a lo largo del tiempo, desde un 35% en 2011 hasta alcanzar límites del 10% en 2020, sin considerar los recursos del Metro. En un escenario en el que se asume el 30% de la deuda en la Administración Central, el indicador alcanza un punto máximo en 2011, de 38,6% y luego desciende hasta 24,6% en 2020. En un escenario que considera que el 100% de la deuda pudiera quedar a cargo de la Administración Central se alcanzaría un valor máximo de 74,6% en el año 2016 y luego descendería por debajo de 60%. En ningún caso el indicador sobrepasa el límite fijado por la Ley 358 de 1997.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

Grafico 36
Indicador de Sostenibilidad de la Deuda
(Saldo de la Deuda/Ingresos Corrientes)



Fuente: Cálculos Dirección de Estadísticas y estudios Fiscales.

5. Acciones y Medidas para el Cumplimiento de las Metas

5.1. Estrategias en materia de ingresos

Los mecanismos para garantizar mayores ingresos tributarios se enfocan en un conjunto de medidas que buscan: a) la racionalización de los impuestos existentes, lo cual se refleja en la eliminación del impuesto a la publicidad exterior para 2010, b) el fortalecimiento de la gestión de fiscalización y cobro para controlar la evasión y la morosidad, la cual registró un aumento del 10,09% entre 2008 y 2009, c) el fortalecimiento de la gestión tributaria, y d) la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento. Se planean acciones y estrategias a nivel de: a) eliminación de la exención en delineación urbana para VIS en estrato 4, 5 y 6, b) proyecto de estimaciones objetivas de ICA, c) gestión de cobranza de cartera para los impuestos predial, ICA y vehículos automotores, y d) aumento en un punto en la tarifa de avisos.

Frente a los aspectos anteriores se destacan las medidas de racionalización tributaria en los impuestos de vehículos, delineación urbana, predial unificado y plusvalía adoptadas por medio del Acuerdo 352 de 2008. Así mismo, el diseño de nuevos mecanismos para fortalecer el recaudo de los principales impuestos, por medio de acciones que permitan hacerle frente a la evasión y morosidad de los diferentes tributos y de la racionalización de la carga tributaria, lo cual contribuirá a la consolidación del modelo de cultura tributaria.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
HACIENDA

Secretaría de Hacienda

5.2. Estrategias en materia de gastos

Las acciones en materia de gastos obedecen a políticas de austeridad y racionalización del mismo, las cuales recaen directamente en el gasto de funcionamiento de tal forma que los gastos generales y servicios personales se incrementen con la inflación. Así mismo, el servicio de la deuda debe responder a las mejores condiciones de financiamiento a nivel de perfil costo y plazo, según las condiciones del mercado, y la planeación de los desembolsos del crédito debe garantizar una estrecha relación con el disponible de caja de tesorería. La inversión está definida según los lineamientos del Plan de Desarrollo “Bogotá positiva: para vivir mejor”, siguiendo los parámetros de los Planes Maestros y del Plan de Ordenamiento Territorial.

Por otra parte, con el fin de mejorar la ejecución presupuestal, el Plan de Desarrollo 2008 - 2012 incluyó dentro de las metas de ciudad la disminución de las reservas presupuestales, de tal forma que en el año 2012 éstas correspondan a un 5% del Presupuesto Anual del Distrito.

Por último es necesario recalcar que la estrategia en materia de ingresos y gastos del MFMP, garantiza la sostenibilidad de la deuda, según la cual el valor presente neto de los balances primarios debe ser igual o mayor al valor presente neto del pago de intereses. Sin embargo, se observa que no habría espacio para aumentar más el déficit. Hay que notar que estas proyecciones toman las metas de inversión del Plan de Desarrollo, según las cuales la inversión de la Administración Central se reduce como porcentaje del PIB en 2011 y 2012. A partir de 2013 se asume que ésta crece con el PIB nominal, es decir que se mantiene como porcentaje del PIB.

Esto quiere decir que la sostenibilidad del escenario fiscal depende en gran parte de un menor nivel de inversión, ya que si ésta se mantiene -como porcentaje del PIB- en el nivel proyectado para 2010 se dejaría de cumplir con esta condición de sostenibilidad.