



PROBOGOTA

Fundación para el progreso de la Región Capital

ENDEUDAMIENTO BOGOTÁ:

AUSTERIDAD, OBRAS, Y EMPLEO

Por: ProBogotá Región

Desde mediados de marzo, las economías de Colombia y de Bogotá han experimentado una fuerte contracción como consecuencia de la coyuntura que desató el Covid-19, implicando importantes afectaciones sobre el crecimiento económico y el mercado laboral. Lo anterior supone un gran reto en materia de los ingresos distritales y de las condiciones previstas para el financiamiento del Plan de Inversiones para el periodo de gobierno de la alcaldesa Claudia López.

Dado lo anterior, con el propósito de financiar las inversiones incluidas en el Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024 (PDD), el gobierno distrital ha solicitado ante el Concejo de Bogotá autorizar un nuevo cupo de endeudamiento para la Administración Central y los establecimientos públicos del Distrito Capital por la suma de 10.8 billones de pesos. Este nuevo cupo, en palabras de la Administración, es fundamental para contrarrestar los efectos negativos de la pandemia en materia de crecimiento económico, reducción de pobreza y calidad de vida de los bogotanos, pues según la Administración permitirá financiar un conjunto de programas y proyectos con los que se espera que se generen al menos 500,000 empleos. A continuación presentamos un análisis sobre este tema de gran importancia para la recuperación económica y el impacto de mediano plazo en el desarrollo de la ciudad y la estabilidad financiera del Distrito.

Proyecciones de ingresos fiscales

La coyuntura ha generado **fuertes presiones sobre el ámbito fiscal** de la ciudad, las cuales obedecen a la disminución en el recaudo fiscal como consecuencia de la reducción en la actividad económica, y a las presiones de gasto asociadas a la emergencia sanitaria. Según estimaciones de la Secretaría de Hacienda Distrital (SHD) presentadas en el PDD 2020-2024, se espera que los **ingresos corrientes** de la ciudad para el periodo 2020-2024 tengan una caída de **4.4 billones de pesos**, y que para el año 2020, bajo un escenario de contracción anual del PIB distrital de **-4.2 %**, los **ingresos totales** de Bogotá presenten una disminución cercana a los **900 mil millones de pesos** respecto a lo esperado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Si bien este escenario es ya de alta preocupación, analistas como Fedesarrollo esperan que la **contracción en el PIB de la ciudad sea aún más profunda**, llegando a niveles entre **-5.6 %** y **-8.7 %**. Esto generaría que la disminución en los ingresos totales del distrito para 2020 sea aún mayor a la esperada por la Administración, ubicándose entre los **-1.3 y -2 billones de pesos**. Lo anterior llevaría a que el balance total (ingresos totales menos gastos totales) de las finanzas de la ciudad para el presente año se sitúe entre **-5.37 y -6.40 billones de pesos** (Tabla 1).

Tabla 1. Proyecciones de ingreso y gasto bajo diferentes escenarios de crecimiento económico.

	Billones de pesos						
	MFMP 2020-2030 (3.5%)	Decrecimiento (-4.2%)		Decrecimiento (-5.6%)		Decrecimiento (-8.7%)	
		SHD - PDD (abril 2020)	PBR	F/llo	PBR	F/llo	PBR
Ingresos	15.40	14.50*	14.45	13.70	14.13	13.40	13.43
Gastos	17.00	19.33	19.33	19.50	19.50	19.80	19.80
Balance total	-1.60	-4.83	-4.87	-5.80	-5.37	-6.40	-6.37

Fuente: MFMP 2020-30; Fedesarrollo (F/llo); ProBogotá (PBR), cálculos propios. * Cifra proyectada por la SHD para el PDD 2020-2024.

Destinación del nuevo cupo de endeudamiento

La disminución en los ingresos distritales supone un riesgo para la financiación del PDD y de los proyectos incluidos en este, así como para los ingresos y la calidad de vida de los bogotanos. Por esta razón, el gobierno de la alcaldesa López ha solicitado al Concejo un aumento en el cupo de endeudamiento, pasando de **6.9 billones de pesos a 10.8 billones**, con el fin de fomentar la generación de empleos durante el cuatrienio a partir de la ejecución de programas y proyectos en diferentes ámbitos.

La destinación de los recursos anticipados por el cupo de endeudamiento estará principalmente concentrada en los sectores de **movilidad, educación, salud e infraestructura**, los cuales agrupan el **85 %** de su monto total, correspondiendo a **9.28 billones de pesos** (Tabla 2). Con el monto restante, se pretende financiar proyectos en sectores de seguridad, integración social, desarrollo económico, hábitat, entre otros. El gobierno de Claudia López tiene la expectativa de que estas inversiones tengan un efecto contracíclico al impulsar una **recuperación** más rápida del **ritmo de la actividad económica** de la ciudad.

Tabla 2. Distribución del nuevo cupo de endeudamiento por sectores

CONCEPTO	MONTO DESTINADO (PESOS)	PORCENTAJE RELATIVO	DESCRIPCIÓN
Movilidad	\$3.93 billones	36 %	Red Metro Regional, Corredores Verdes y alimentadores
Educación	\$2.32 billones	21 %	20 colegios, educación superior, matrícula cero, conectividad
Salud	\$1.76 billones	16 %	Acciones atención Covid-19, CAPS, 6 nuevos hospitales, salud territorial al hogar
I.D.U.	\$1.27 billones	12 %	Obras de infraestructura vial, ciclovías, espacio peatonal
Seguridad	\$474 mil millones	4 %	Nuevos centros de seguridad y justicia, modernización tecnológica en seguridad
Integración Social	\$287 mil millones	3 %	Jardines, unidad de atención discapacidad, unidad habitante de calle
Desarrollo Económico	\$202 mil millones	2 %	Apoyo a MiPymes, tejido productivo, innovación, turismo
Hábitat	\$94 mil millones	1 %	Viviendas VIS y VIP, planes parciales, plan terrazas
Otras entidades	\$456 mil millones	4 %	Renta básica, sistema de cuidado

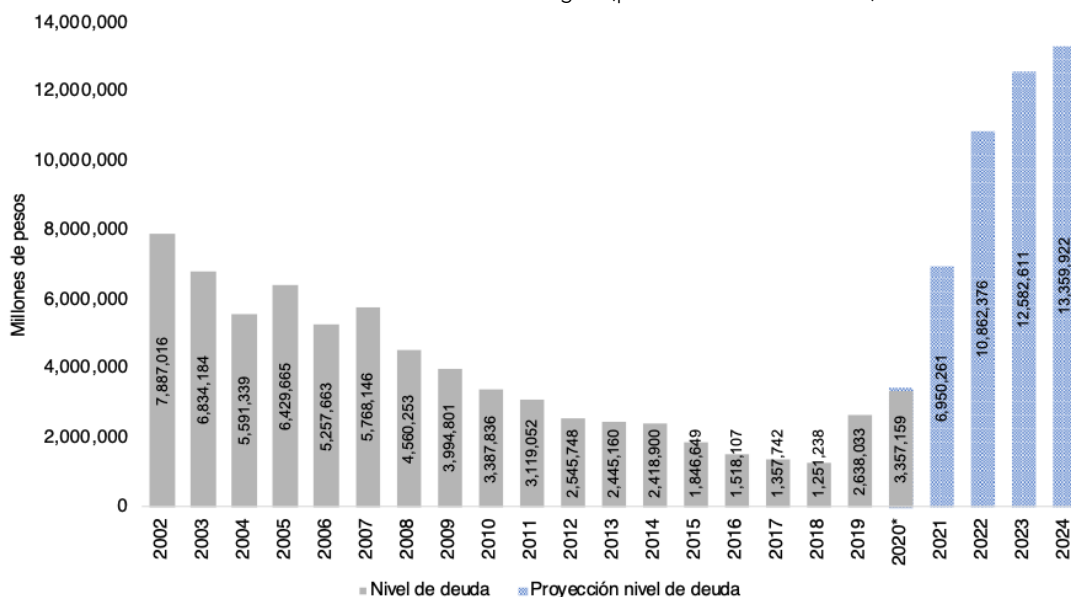
Fuente: Proyecto de Acuerdo 289 de 2020.

Endeudamiento e impacto

Ahora bien, es importante dar cuenta del estado actual del endeudamiento de Bogotá, y de los efectos proyectados en los diferentes indicadores de interés. Tal como se muestra en el Gráfico 1, desde inicios del milenio el **saldo de la deuda** ha presentado una **tendencia decreciente**, alcanzando su mínimo en el año 2018. A partir de dicho año, esta tendencia se ha revertido, lo que se observa en los **aumentos** en el nivel de endeudamiento del año **2019** y lo que va del año **2020**, obedeciendo a la **emisión de bonos** por un valor cercano a los **2 billones de pesos** en el marco del programa de emisión y colocación de deuda pública interna de Bogotá. A cifras de **septiembre de 2020**, el saldo de la deuda distrital se situó en **3.36 billones de pesos**, de los cuales el 12.4 % corresponden a obligaciones en moneda extranjera, el 35.7 % en UVR y el 51.9 % restante en moneda local.

Ahora bien, según lo descrito en el PDD 2020-2024, se espera que con la autorización del nuevo cupo de endeudamiento el saldo de la deuda distrital entre los años **2021** y **2022** presente un **súbito aumento de 7.4 billones de pesos** constantes de 2020, llegando a un saldo total cercano a los 10.8 billones de pesos. Para el final del cuatrienio, se espera que dicho saldo se sitúe en **13.4 billones de pesos** constantes de 2020, siendo uno de los niveles de endeudamiento más altos en la historia de la ciudad.

Gráfico 1. Saldo de la deuda en Bogotá (pesos constantes de 2020).



Fuente: SHD. Elaboración ProBogotá.

* Cifras observada con corte al mes de septiembre.

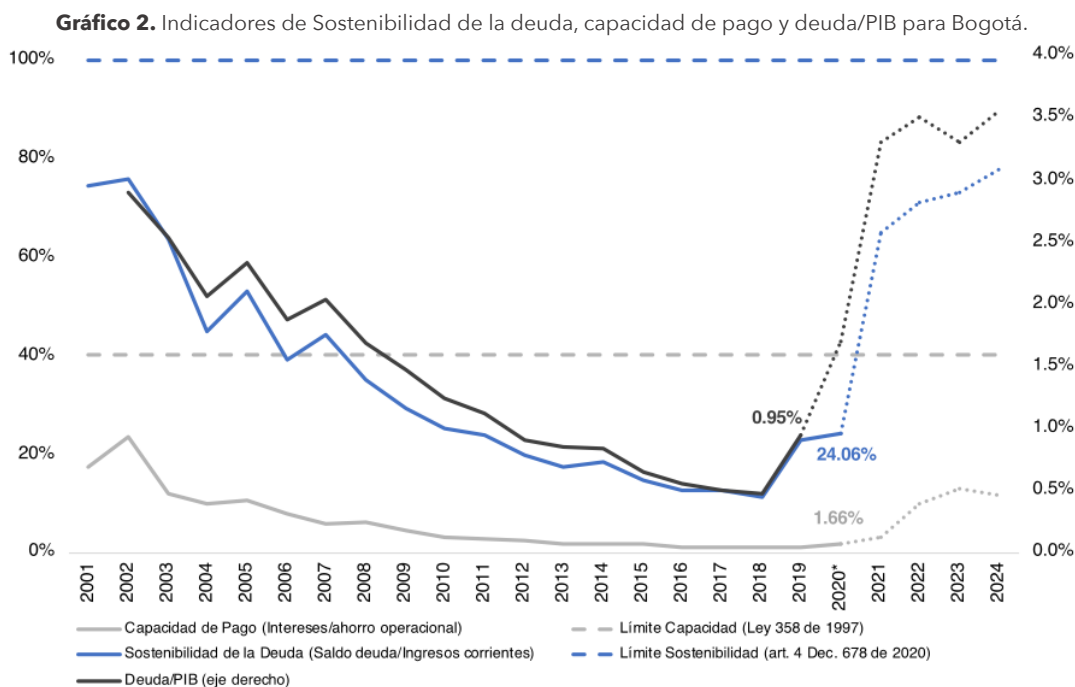
Nota: 2021-2024: Cifras proyectadas.

De otra parte, el **aumento en el nivel de endeudamiento durante 2019 y lo corrido de 2020 no ha generado riesgos sobre las finanzas de la ciudad**, lo que se puede evidenciar en los indicadores de **Capacidad de Pago** (intereses/ahorro operacional), **Sostenibilidad de la Deuda** (saldo deuda/ingresos corrientes), y **Deuda como proporción del PIB**. Si bien se puede apreciar que desde el año 2019 los mencionados indicadores han tenido una tendencia creciente, en el caso de los dos primeros se muestra un **bajo nivel en relación con los límites legales vigentes**. Particularmente, para septiembre de 2020 el indicador de Capacidad de Pago se situó en **1.66 %**, siendo su límite 40 % (Ley 358 de 1997). En el caso del de Sostenibilidad de la Deuda, este se ubicó en **24.06 %**, siendo su límite 100 % (artículo 4 del Decreto Nacional 678 de 2020). Dicho escenario evidencia que la ciudad tiene la **capacidad de aumentar su nivel de deuda** de manera responsable sin que esto suponga fuertes presiones sobre su sostenibilidad.

A pesar de ello, es importante tener en cuenta que esta condición se verá afectada con el aumento y la ejecución del nuevo cupo de endeudamiento solicitado, puesto que el gobierno distrital espera que los **indicadores de deuda sufran presiones**. En el caso del indicador de **Capacidad de Pago**, según proyecciones de la SHD, se anticipa que tenga un considerable aumento durante el cuatrienio, alcanzando su punto máximo en el año 2023 (12.8 %). En el caso del indicador de **Sostenibilidad de la Deuda**, también se espera que tenga un fuerte incremento, llegando a un **máximo de 77.9 % en el**

año 2024, hecho que se explica ante el aumento en el saldo de la deuda (nivel de endeudamiento) mostrado en el Gráfico 1, lo cual aumenta su numerador, y la esperada reducción de los ingresos corrientes para el cuatrienio por el orden de 4.4 billones de pesos, lo que disminuye el denominador.

Si bien el Distrito espera que con el uso del nuevo cupo de endeudamiento el indicador de Sostenibilidad se sitúe por debajo de su límite legal durante la totalidad del cuatrienio, se evidencia que este presentará importantes incrementos, los cuales pueden ser incluso más fuertes. Particularmente, mientras que la SHD espera que dicho indicador ascienda a niveles cercanos al **32 % para finales de 2020**, según proyecciones de **ProBogotá** este puede llegar a ubicarse en **35,9 % bajo un escenario optimista** (contracción del PIB de -4.2 %), en **37,2 % bajo un escenario medio** (contracción del PIB de -5.6%), y en **40.3 % bajo un escenario pesimista** (contracción del PIB de -8.7 %). Es importante dar cuenta de que un indicador de Sostenibilidad más alto en la vigencia 2020 podría implicar mayores presiones sobre las finanzas distritales de años siguientes, generando un riesgo para la sanidad fiscal de la ciudad en el corto y mediano plazo.



Fuente: SHD y DANE. Elaboración ProBogotá.
 Valores proyectados por la SHD representados en línea de puntos.
 * Cifras con corte a septiembre de 2020.

Consideraciones y propuestas

Del análisis anterior, surgen consideraciones con respecto al proyecto de acuerdo presentado, las cuales nos permitimos abordar con el fin de optimizar el alcance del nuevo cupo de endeudamiento y de velar por el ámbito fiscal de Bogotá.

1. *Cupo de endeudamiento debe financiar un plan de inversiones que tenga impacto en la generación de empleo y actividad económica. No debe utilizarse para gastos recurrentes.*

Al ser recursos de carácter extraordinario que implican costos de financiación, **el cupo de endeudamiento deberá ser empleado para garantizar la realización de inversiones que generen altos retornos y tengan encadenamientos** en diferentes sectores, impulsando así el proceso de reactivación y recuperación económica de la ciudad. En este sentido, el cupo **no debe ser destinado a financiar actividades recurrentes o de funcionamiento.**

Con este propósito, invitamos al gobierno local y al Concejo Distrital a acordar un **plan de inversiones** que cuente con un cronograma en el que se definan las diferentes etapas de ejecución de los proyectos, iniciando con el estado actual de los mismos y culminando con la puesta en servicio de los bienes públicos. Este plan de inversiones debe ser el fundamento para financiar los **proyectos de infraestructura** que tendrán un efecto contracíclico para recuperar los ingresos que se han dejado y dejarán de percibir, y que contribuirán a la **generación de empleos.**

Es de resaltar que el proyecto de acuerdo plantea que gran parte del aumento en el endeudamiento estará destinado a **proyectos de inversión.** Sin embargo, resulta preocupante que: **i.** algunos de ellos **no cuentan con la maduración mínima requerida** para determinar cuál será su costo y por tanto se hace incierto asignar un presupuesto para su financiación (ej. Corredor verde o metro regional), **ii.** otros corresponden a **gastos de funcionamiento** (ej. matrícula cero o renta básica) y **iii.** se plantean unas partidas en las cuales se identifica el sector, pero **no se especifica el programa** al cual se destinarán los recursos (ej. secretaría de la mujer).

Con el fin de robustecer el mencionado plan de inversiones, se deben aprovechar los enormes esfuerzos realizados por los diferentes actores de la ciudad para fortalecer su inventario de **proyectos de infraestructura y de desarrollo urbano.** Con ese propósito, en **ProBogotá** hemos identificado **146 proyectos diseñados y en etapa avanzada de maduración** para una inversión total de **\$78 billones de pesos**, monto que no solo incluye fuentes de financiación públicas, sino también privadas. Esta gran batería de **obras de escala nacional y local** debe ser uno de los **pilares principales** para la puesta en marcha del **aparato productivo** y para garantizar la **efectividad del uso del nuevo cupo de endeudamiento** a la hora de fomentar la **recuperación económica.** Es de resaltar que el aprovechamiento de este potencial será posible si se logra una **articulación eficiente entre el sector público y el privado**, que promueva y facilite el otorgamiento de permisos y autorizaciones de los planes parciales que den a lugar para materializar los proyectos de inversión, vivienda, y renovación urbana.

2. *Riesgos adicionales de una mayor caída en los ingresos distritales.*

Aunque el aumento en el endeudamiento propuesto se ajusta a los requerimientos normativos, en caso de que la **caída en los ingresos fiscales de la ciudad sea más profunda** de lo esperado por el Distrito, como se muestra en los pronósticos de la Tabla 1, las **presiones sobre los indicadores de Sostenibilidad de la Deuda y Capacidad de Pago pueden ser aún mayores**, generando **riesgos sobre las finanzas de Bogotá.** Adicionalmente, esto podría estrechar el margen para endeudamiento adicional, lo que perjudicaría el acceso a recursos de crédito para el financiamiento de otras grandes

inversiones de la ciudad, como lo es un posible sobrecosto en el primer tramo de la Primera Línea del Metro derivado del diferencial cambiario que puede afectar el precio pactado del material rodante.

En esta misma línea, es importante considerar otros potenciales factores que pueden afectar los supuestos macroeconómicos del Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual sirve de fundamento al plan de inversiones de la ciudad para el presente cuatrienio. Uno de ellos radica en el hecho de que en el presente PDD se espera que los recursos por concepto de **transferencias del Sistema General de Participaciones de la Nación** tengan un aumento del **36.2 %** en comparación al PDD 2016-2020, lo que equivale a **5.2 billones de pesos**. El mencionado aumento resulta **poco plausible** a la luz de dos factores principales. Por una parte, en Bogotá **el promedio del crecimiento anual de estos recursos durante el periodo comprendido entre 2002 y 2019 fue de 3.2 %**, siendo este último año en el que se observó el crecimiento más alto: 12 %. Por otra parte, las **altas necesidades de todas las regiones de Colombia**, en conjunto con la esperada **caída de ingresos totales del Gobierno Nacional Central** para el presente año por el orden **-8.3 %**, planteada en el MFMP 2020 de Colombia, dificulta el aumento previsto en este rubro ante las presiones que ha sufrido el ámbito fiscal nacional.

A lo anterior se suman las esperadas caídas en los impuestos locales como el **Impuesto de Industria y Comercio (ICA)** y el **Impuesto sobre Vehículos Automotores**, como consecuencia de la disminución en la actividad económica, al igual que en el **Impuesto Predial Unificado** ante la propuesta del gobierno distrital de congelar su tarifa para el año 2021.

3. Establecer fuentes alternativas de ingresos.

Ante los mencionados riesgos en cuanto a la reducción de los ingresos distritales, en paralelo al aumento en el cupo de endeudamiento, es fundamental que el gobierno de la alcaldesa Claudia López y el Concejo Distrital **augmenten los esfuerzos por consolidar fuentes alternativas de recursos**, de modo que se logre sopesar la disminución en los ingresos de la Administración. Pese a ser una de las acciones planteadas en la estrategia financiera del PDD (artículo 46), en la cual se plantea la gestión de diferentes mecanismos para complementar la financiación del plan, es urgente adelantar esfuerzos en este ámbito, orientados a **consolidar herramientas como lo son los instrumentos de financiación de desarrollo urbano** (ej. financiación por incrementos futuros de impuestos (TIF) o los cobros de valorización), las **Alianzas Público-Privadas (APP)**, **cobros por congestión y peajes**, entre otros. Consideramos de gran importancia que estos instrumentos sean aprobados de forma concomitante con las autorizaciones de endeudamiento.

4. Se necesita un plan de austeridad y calidad del gasto público distrital.

Es de la mayor importancia que el aumento en el cupo de endeudamiento esté acompañado de una **estrategia de austeridad y calidad del gasto público distrital**, rigiéndose bajo un marco de **objetivos claros** que permitirá que la ejecución de los recursos de crédito se haga de forma **eficiente**. En consecuencia, es necesario direccionar esfuerzos hacia la **reducción de gastos del Distrito que no sean indispensables y que su recorte no suponga una afectación a la calidad de vida de los bogotanos**, lo que reduciría las presiones sobre las finanzas de la ciudad y enviaría señales de responsabilidad y estabilidad a la ciudadanía. Entre los recortes que pueden dar a lugar se encuentran los **gastos en publicidad y pauta distrital**, así como en **mercadeo y posicionamiento de marca de la Administración a través de artículos y elementos tangibles** (ej. esferos, cuadernos, artículos de

vestuario). A su vez, aprovechando el aumento del uso de recursos electrónicos como consecuencia de la coyuntura actual, se puede evaluar la disminución en los gastos de funcionamiento asociados a **arrendamiento de sedes y papelería**. Por último, se debe considerar que en las **negociaciones salariales asociadas a convenciones colectivas** sean tenidas en cuenta las condiciones presupuestales de la ciudad, para lo cual los aumentos efectuados **únicamente** deberían contemplar la **variación anual del IPC**.

Adicionalmente, es indispensable abordar las problemáticas que suponen gastos adicionales para el Distrito, como lo es el **hueco fiscal generado por la operación del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP)**, el cual, según su gerente el doctor Felipe Ramírez, actualmente asciende a los 800 mil millones de pesos. Para solventar dicho problema, es necesario continuar con la reestructuración operacional y contractual de dicho sistema, de tal manera que haya un punto de equilibrio entre su oferta y su demanda, evitando que se generen sobrecostos por la ineficiencia de algunas de sus rutas.

5. Los riesgos cambiarios son otro factor a considerar.

Es necesario contemplar los **riesgos cambiarios** que supone el aumento en el cupo de endeudamiento. En este sentido, es primordial que los compromisos de deuda que se adquieran en moneda extranjera se realicen usando **mecanismos de cobertura cambiaria**, que permitan que la alta volatilidad de la tasa de cambio, ante el choque económico de la pandemia y la disminución de los precios del petróleo, no sean un factor de mayores presiones sobre las finanzas de la ciudad.

Es también importante considerar que la mencionada **volatilidad cambiaria** es un factor que puede aumentar sustancialmente el costo del proyecto de la **Primera Línea del Metro de Bogotá**, principalmente a través del aumento en el precio de los trenes (material rodante). Particularmente, se espera que la importación de estos suceda en los próximos 4 a 6 años, periodo que coincide con el de las mayores presiones esperadas sobre los indicadores de Sostenibilidad de la Deuda y Capacidad de Pago. Dicha situación debe ser tenida en cuenta de modo que los posibles aumentos en el costo del metro, como consecuencia de un potencial **riesgo cambiario**, en conjunto con el fuerte aumento de los recursos de crédito, no generen afectaciones críticas sobre la sanidad del ámbito fiscal bogotano.

Conclusión

Reconocemos los esfuerzos y el liderazgo del gobierno de la alcaldesa Claudia López con el fin de atender las necesidades de los bogotanos como consecuencia de la pandemia del Covid-19, siendo los **recursos de deuda una herramienta esencial** para garantizar que los avances en materia de calidad de vida, de reducción de pobreza y de desarrollo económico de las últimas décadas no se vean perdidos. A pesar de ello, es fundamental que el aumento en el cupo de endeudamiento solicitado **se destine a financiar un plan robusto de proyectos de inversión con alta factibilidad**, de modo que se genere un efecto contracíclico el cual impulse el crecimiento de la actividad económica y la generación de empleos en la ciudad. Adicionalmente, es de la mayor importancia que dicha solicitud se realice con señales claras de **austeridad y eficiencia en el gasto**, así como bajo un marco de **fortalecimiento y consolidación de fuentes alternativas de ingreso, y de un análisis sólido de los potenciales factores de disminución en los ingresos fiscales del Distrito**.