Nº 03

BOGOTÁ

# Notas de Hacienda Bogotá

Noviembre · 2026

## Contexto Económico y Fiscal del Distrito Capital



### 1. Introducción

El nacimiento de la Secretaría Distrital de Hacienda, creada en 1926, coincide con la transición entre un país anclado al siglo XIX y la modernidad de finales del siglo XX. Estos 100 años de la entidad corresponden a un periodo de expansión y dinamismo económico de Bogotá, que ha contribuido al crecimiento y la consolidación de la economía colombiana. De este modo, el último siglo de historia económica de Bogotá puede leerse como el proceso por el cual la ciudad se convirtió, desde los años 30, en el principal motor de crecimiento del país, papel que mantiene hasta hoy.

Esta Nota de Hacienda presenta un análisis del contexto económico y fiscal del Distrito Capital en los últimos 100 años. La parte económica empieza con la década de los 20 y el nacimiento de la industria. Luego describe la consolidación de Bogotá como centro económico de Colombia hasta 1980 y, por último, los hechos más significativos desde entonces hasta el presente.

Contenido


- 1. Introducción Pág. 1
- 2. Contexto económico Pág. 2
- 3. Contexto fiscal Pág. 12
- 4. Conclusiones Pág. 26
- Bibliografía Pág. 28
- Anexo 1 Pág. 30
- Anexo 2 Pág. 32

Para el análisis fiscal se reunió información histórica sobre la evolución de los ingresos y los gastos. El análisis se basó en i) la base de datos construida en el marco del documento *"Cien años de finanzas públicas territoriales en Colombia"* (Ricciulli, Bonet, & Pérez, 2022); ii) los *Anuarios Estadísticos* de Bogotá disponibles en la Biblioteca Virtual del DANE entre 1952 y 1982[1]; iii) la Operación Efectiva de Caja publicada por el Departamento Nacional de Planeación para municipios entre 1984 y 2025; y iv) las Ejecuciones Presupuestales Distritales (SHD).

La Nota de Hacienda tiene cuatro secciones, incluida esta introducción. La segunda presenta el contexto económico de la ciudad en distintos periodos. En la tercera sección se describe la evolución de ingresos y gastos de Bogotá, así como las cifras asociadas al endeudamiento. Finalmente, se presentan las conclusiones.

# 2. Contexto Económico

## La Bogotá de 1926 y la creación de la Secretaría de Hacienda

La Secretaría de Hacienda se creó en medio de un profundo cambio económico nacional y regional. Desde mediados del siglo XIX la huella urbana de Bogotá empezó a superar el *centro histórico* con la anexión de los barrios de *San Diego* (norte), *Egipto* (oriente) y *Las Cruces* (sur). La ciudad limitaba al norte con la Quebrada Arzobispo (hoy calle 39), al oriente con los cerros orientales, al sur con el río Fucha (calle 11 sur) y al occidente con Puente Aranda. Para 1865 ya había sobrepasado esos límites hacia el norte, con lo que hoy es *Chapinero*, pero aún no incluía *Usaquén*, *Suba*, *Engativá*, *Fontibón*, *Bosa* ni *Usme* (Velandia, 1971), zonas que solo se anexarían en 1954[2], año en que también se anexó *Sumapaz*. Esta expansión refleja el inicio de una actividad económica cada vez más importante.

En 1926 Bogotá ya había dejado atrás la ciudad del siglo anterior y mostraba rasgos de modernidad. En servicios públicos, desde 1884 se construía un sistema de tranvías; en 1886 comenzó el acueducto y alcantarillado; en 1890 el alumbrado eléctrico en vía pública y en 1900 el domiciliario. En infraestructura nacional, en 1881 inició el ferrocarril hacia Zipaquirá y en 1882 hacia Facatativá, que se uniría con la línea Girardot-Facatativá y conectaría a Bogotá con el río Magdalena; en 1921 otra línea la uniría con Sogamoso. La cobertura de servicios públicos ya era significativa. En efecto, a comienzos de los años 20 la cobertura estimada de acueducto en la cabecera de Bogotá era de 54% y cuatro años después alcanzó 56,9%, frente a una cobertura urbana nacional de 28% en 1930 (Jaramillo-Echeverri & Ramírez Giraldo, 2026).

[1] https://biblioteca.dane.gov.co/biblioteca/search_result
[2] Ordenanza 7 del 15 de diciembre de 1954 del Consejo Administrativo de Cundinamarca.

La movilidad diaria muestra que Bogotá ya había superado el centro geográfico que la contuvo en el siglo XIX. En 1922 el tranvía municipal cubría desde *San Cristóbal* hasta la calle 72 y desde el centro histórico hasta *Ricaurte*, con más de 28 kilómetros de líneas.

En 1957 el DANE estimó la población de Bogotá en 1928 en 235.400 personas, cifra comparable a la actual de Dosquebradas (Risaralda) o Envigado (Antioquia). Los censos del siglo XX revelan que hacia 1926 ya había comenzado el crecimiento poblacional urbano. En efecto, Bogotá, Medellín y Cali representaban en conjunto 4,7% de la población del país en 1918 y 6,9% en 1938 **(Tabla 1).** La literatura destaca como causa la migración del campo a las ciudades, asociada a la baja productividad agrícola (Diot, 1976).

**Tabla 1. Población censos 1918 y 1938**

| Entidad | Censo de 1918 | | Censo de 1938 | | Tasa de crecimiento promedio anual (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| | Miles de personas | Participación (%) | Miles de personas | Participación (%) | |
| Colombia | 5.855,1 | 100,0 | 8.701,8 | 100,0 | 2,0 |
| Antioquia | 823,2 | 14,1 | 1.188,6 | 13,7 | 1,9 |
| Medellín | 79,1 | 1,4 | 168,3 | 1,9 | 3,8 |
| Cundinamarca | 812,0 | 13,9 | 1.174,6 | 13,5 | 1,9 |
| Bogotá | 144,0 | 2,5 | 330,3 | 3,8 | 4,2 |
| Santander | 439,2 | 7,5 | 615,7 | 7,1 | 1,7 |
| Bucaramanga | 24,9 | 0,4 | 51,3 | 0,6 | 3,7 |
| Valle del Cauca | 271,6 | 4,6 | 613,2 | 7,0 | 4,2 |
| Cali | 45,5 | 0,8 | 101,9 | 1,2 | 4,1 |

**Fuente:** Elaboración propia con información de (Diot, 1976)

La historiografía coincide en que entre 1923 y 1928 Colombia vivió una profunda transformación económica y política. En efecto, a los auges exportadores, ahora liderados por el café y no por las materias primas coloniales, se sumó una economía interna impulsada por la industria de las ciudades (Ospina, 1955); (Jiménez & Sideri, 1985); (Ocampo J. A., Historia económica de colombia, 1987).

El café también fue la base de las finanzas del Estado. Junto con la indemnización por Panamá y la deuda externa, la bonanza cafetera financió un amplio programa de inversiones públicas, sobre todo en ferrocarriles. La bonanza venía desde finales del siglo XIX y había permitido pagar la deuda pública acumulada en ese siglo; aunque se interrumpió en años de conflicto externo (Primera Guerra Mundial) e interno (Guerra de los Mil Días), su impulso fue notable en los años 20. En efecto, Ocampo y Romero (2024) estiman que el PIB creció en promedio 8,5% anual entre 1923 y 1928. Ese dinamismo presionó los precios, pues entre 1926 y 1929 la inflación promedio superó el 10% anual.

Sin embargo, aunque la bonanza cafetera impulsó el comercio y las obras públicas de las ciudades capitales, fue la industria, surgida desde finales del siglo XIX y que dejó atrás los talleres artesanales coloniales, la que rompió con la economía decimonónica y las convirtió en centros de desarrollo. En Bogotá, Ospina (1955) señala que hacia 1926 la producción se limitaba a bienes de consumo, entre ellos las cervecerías Bavaria y *Germania*, Vidrios Fenicia, Locería Faenza, Cementos Samper, Cementos Diamante, calzado La Corona, Fósforos Vidriella, además de industria menor de tejidos de lana, algodón y fique, alimentos, cerámica, jabones y velas. Los intentos de industria química (colores, aceites, barnices, tintas, ácido sulfúrico, soda, etc.) fueron poco exitosos. Esta industria empezó a abastecer un mercado interno antes dependiente de importaciones. Solo Medellín logró un desarrollo comparable antes de 1939, seguida de Barranquilla y Cali (Jiménez & Sideri, 1985). Antes de 1926 Bogotá ya concentraba la mayoría del valor agregado de servicios, con predominio de servicios públicos, bancos y comercio (Ocampo & Romero, 2024, pág. 158).

En lo institucional, el periodo 1922-1926 se recuerda por las reformas del gobierno de Pedro Nel Ospina, entre ellas la Misión Kemmerer y la consecuente creación del Banco de la República, la Contraloría General, la Superintendencia Bancaria, el Banco Agrícola Hipotecario y la Bolsa de Valores de Bogotá. En este contexto la Ley 72 de 1926 creó la *Secretaría de Hacienda*. Antes ya existía un funcionario a cargo de la hacienda, pero sus funciones estaban dispersas (entre el contador, el tesorero o el revisor fiscal) y probablemente inmersas en la oficina del alcalde de Bogotá. Su creación fue resultado de la modernización económica e institucional de Bogotá. En efecto, la entidad nació en una ciudad que crecía en población y extensión, ampliaba sus servicios públicos y necesitaba organizar mejor sus finanzas, cuando el país fortalecía las finanzas del Estado y consolidaba instituciones como el Banco de la República y la Contraloría General.

## Consolidación de Bogotá como centro de desarrollo

Desde los años 30 Bogotá se consolidó como centro de desarrollo. Para 1961 el crecimiento de edificaciones y vías había formado el actual centro económico ampliado, es decir, el área urbana desde el centro histórico hasta la calle 100, entre los cerros orientales y la avenida NQS. La huella urbana se extendía desde el río Tunjuelo, al sur, hasta el río Molinos, al norte, y hacia el occidente ya se expandía hacia los límites de lo que serían las localidades de Engativá, Kennedy y Fontibón.

Los censos muestran el crecimiento de las principales ciudades, la urbanización de Colombia y la configuración espacial de la actividad económica. La población urbana pasó de 31% de la población del país en 1938 a 65% en 1985; Bogotá pasó de 13% de la población urbana del país a 22% en 1985. Las ciudades crecieron más rápido que el promedio nacional **(Tabla 2).**

**Tabla 2. Población y población urbana en censos 1938-1985**

| Entidad | Concepto | 1938 | 1951 | 1964 | 1973 | 1985 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Colombia | Población (miles de hab.) | 8.702 | 11.548 | 17.485 | 22.915 | 30.062 |
| | Tasa de crecimiento anual promedio (%) | | 2,2 | 3,2 | 3,1 | 2,3 |
| | Población urbana (miles de hab.) | 2.692 | 4.468 | 9.093 | 13.548 | 19.628 |
| | Porcentaje de pob. urbana (%) | 30,9 | 38,7 | 52,0 | 59,1 | 65,3 |
| Bogotá | Pob. (miles de hab.) | 356 | 715 | 1.697 | 2.862 | 4.236 |
| | T. C. anual promedio (%) | | 5,5 | 6,9 | 6,0 | 3,3 |
| | Participación en pob. urbana (%) | 13,2 | 16,0 | 18,7 | 21,1 | 21,6 |
| Medellín | Pob. (miles de hab.) | 246 | 500 | 1.085 | 1.614 | 2.121 |
| | T. C. anual promedio (%) | | 5,6 | 6,1 | 4,5 | 2,3 |
| | Participación en pob. urbana (%) | 9,1 | 11,2 | 11,9 | 11,9 | 10,8 |
| Cali | Pob. (miles de hab.) | 108 | 293 | 660 | 1.029 | 1.484 |
| | T. C. anual promedio (%) | | 8,0 | 6,5 | 5,1 | 3,1 |
| | Participación en pob. urbana (%) | 4,0 | 6,6 | 7,3 | 7,6 | 7,6 |
| Barranquilla | Pob. (miles de hab.) | 164 | 301 | 537 | 772 | 1.098 |
| | T. C. anual promedio (%) | | 4,7 | 4,6 | 4,1 | 3,0 |
| | Participación en pob. urbana (%) | 6,1 | 6,7 | 5,9 | 5,7 | 5,6 |

**Fuente:** Adaptación propia basada en (Gouëset, 1998)
**Nota:** Ciudades incluyen áreas metropolitanas.

La información sobre la actividad productiva de Bogotá entre 1930 y la Segunda Guerra Mundial es relativamente escasa. En 1945 la Contraloría General realizó el primer censo industrial de Colombia, referencia de mediciones posteriores. Según este censo, Cundinamarca y Antioquia lideraron la creación de empresas, seguidas de Santander y Valle del Cauca, y más atrás departamentos como Atlántico y Boyacá.

**Tabla 3. Número de empresas establecidas por periodo**

| Departamento | Hasta 1880 | 1881-1900 | 1901-1910 | 1911-1920 | 1921-1930 | 1931-1940 | 1941-1945 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Antioquia | 115 | 24 | 32 | 94 | 191 | 501 | 430 |
| Atlántico | | 4 | 10 | 30 | 83 | 235 | 228 |
| Boyacá | 2 | 13 | 16 | 31 | 92 | 244 | 261 |
| Cundinamarca | 6 | 22 | 30 | 102 | 231 | 579 | 590 |
| Santander | 1 | 7 | 19 | 53 | 132 | 268 | 315 |
| Tolima | | | 6 | 13 | 55 | 122 | 117 |
| Valle del Cauca | 2 | 5 | 8 | 32 | 116 | 308 | 320 |

**Fuente:** Adaptado de (Echeverri, Meisel, & Ramírez, 2016)

El crecimiento industrial desde 1930 fue vertiginoso. En efecto, la producción industrial nacional creció a tasas reales de 8,8% anual entre 1929 y 1939, frente a 3,8% del PIB (Ocampo J. A., 2013). Entre 1946 y 1974 el país tuvo alto crecimiento sin crisis significativas de producción, aunque sí de balanza de pagos y políticas (1948 y 1957). En ese lapso el PIB creció 5,2% promedio anual y la industria 7,1%, su periodo de mayor crecimiento. Para Bogotá, la industria se describe a partir del censo industrial y de la Encuesta Anual Manufacturera, entre las primeras encuestas sistemáticas del DANE tras su creación.

La participación regional en el valor agregado industrial se muestra en la **Tabla 4.** Los cuatro polos industriales (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) suman entre 69% y 78% del valor agregado nacional en el periodo. Aunque varía ligeramente cada año, Bogotá concentra cerca de 25%, Medellín 24% y Cali 15%, mientras Barranquilla pasa de 13% en 1945 a cerca de 7% desde 1968. Este patrón es consistente con la participación en el número de empresas de la **Tabla 3.**

La industria de bienes de consumo fue dominada por Medellín, con cerca de un tercio del valor agregado del país, seguida de Bogotá con un quinto; Cali y Barranquilla mostraron participaciones cercanas a 10% y 7%. Medellín dedicó cerca de 70% de su industria a estos bienes, por lo que parte de la literatura habla de una especialización interregional.

En bienes intermedios, Bogotá lideró el valor agregado con participaciones de 23% a 35%, seguida de Cali (cerca de 20%), Medellín (12% a 20%) y Barranquilla (cerca de 9%). Desde 1968 más de la mitad de la industria de Cali se concentró en este segmento.

**Tabla 4. Participación regional en valor agregado de la industria**

| Ciudad | Concepto | Total industria | | | | | Ind. de bienes de consumo | | | | | Ind. de bienes intermedios | | | | | Ind. de bienes de capital | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 1945 | 1958 | 1968 | 1973 | 1978 | 1945 | 1958 | 1968 | 1973 | 1978 | 1945 | 1958 | 1968 | 1973 | 1978 | 1945 | 1958 | 1968 | 1973 | 1978 |
| Bogotá y AM | Participación en VA total nacional | 25,3 | 25,3 | 23,0 | 24,6 | 25,7 | 22,0 | 23,3 | 21,3 | 21,0 | 21,4 | 35,1 | 32,8 | 22,7 | 26,0 | 24,0 | 18,0 | 39,7 | 40,5 | 43,3 | 53,1 |
| | Participación por tipo de bien ind. | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 57,1 | 55,3 | 51,5 | 46,3 | 42,2 | 38,0 | 37,1 | 37,7 | 40,3 | 36,2 | 4,9 | 7,6 | 10,8 | 13,4 | 21,4 |
| Medellín y AM | Participación en VA total nacional | 25,2 | 24,8 | 23,5 | 24,1 | 23,1 | 27,5 | 30,6 | 31,9 | 32,6 | 31,2 | 19,7 | 14,5 | 12,0 | 12,4 | 13,2 | 25,0 | 14,3 | 18,6 | 22,7 | 20,5 |
| | Participación por tipo de bien ind. | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 71,8 | 79,1 | 75,2 | 73,2 | 68,5 | 21,4 | 17,9 | 19,5 | 19,6 | 22,3 | 6,8 | 3,0 | 4,8 | 7,2 | 9,2 |
| Cali y AM | Participación en VA total nacional | 12,6 | 18,5 | 15,2 | 14,9 | 14,0 | 11,7 | 16,3 | 8,9 | 9,2 | 9,8 | 14,4 | 23,3 | 23,4 | 22,4 | 20,0 | 14,0 | 16,8 | 22,4 | 18,9 | 12,6 |
| | Participación por tipo de bien ind. | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 61,0 | 56,6 | 32,5 | 33,2 | 35,4 | 31,3 | 38,7 | 58,5 | 57,2 | 55,3 | 7,7 | 4,7 | 9,0 | 9,6 | 9,3 |
| Barranquilla y AM | Participación en VA total nacional | 13,1 | 9,0 | 7,0 | 7,7 | 6,9 | 12,8 | 8,5 | 5,4 | 7,5 | 5,7 | 10,6 | 8,5 | 8,9 | 8,1 | 9,0 | 25,0 | 19,3 | 10,5 | 6,7 | 4,8 |
| | Participación por tipo de bien ind. | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 64,6 | 60,3 | 42,4 | 53,3 | 42,2 | 22,2 | 28,7 | 48,5 | 40,1 | 50,7 | 13,2 | 11,0 | 9,1 | 6,6 | 7,1 |

**Fuente:** Elaboración propia basada en (Jiménez & Sideri, 1985)
**Nota:** Para los años 1945 y 1958, la información corresponde a departamentos.

En bienes de capital, Bogotá dominó y hacia 1978 producía más de la mitad del valor agregado, seguida de Medellín con 20%, Cali con 12 % y Barranquilla con 5 %. En Bogotá este segmento llegó a 21% del valor agregado industrial de la ciudad.

Este patrón de especialización se conoció como el "triángulo de oro" en los años 60 (Jiménez & Sideri, 1985). Existieron otros centros especializados, como Santander en producción y refinación de petróleo, o zonas dedicadas a minerales específicos como el hierro.

Hasta finales de los años 60 la producción industrial atendió una demanda mayormente doméstica, pero desde los 70 los bienes industriales ganaron peso en las exportaciones. Las ramas más dinámicas fueron alimentos, textiles, sustancias y productos químicos, refinación de petróleo y minerales no metálicos, que representaron 67% de las exportaciones manufactureras en 1970; a finales de los 70 se sumaron vestuario y productos metálicos y maquinaria no eléctrica. Desde entonces fue claro que el triángulo de oro (Bogotá, Medellín y Cali) estaba en desventaja geográfica frente a una industria exportadora que buscaba reducir sus costos de logística y transporte.

Una consecuencia del crecimiento entre 1930 y 1970 fue el paso de una economía basada en el sector primario a una basada en servicios. En los años 30 el sector primario representaba cerca de 45% de la producción, el secundario 17% y los servicios 37%; en los 70, cerca de 25%, 25% y 50% (Ocampo & Romero, 2024). Estos autores estiman que el sector terciario es el de mayor participación en el valor agregado desde 1960 y que su peso no ha dejado de aumentar. En este proceso, Bogotá se transformó en la aglomeración de mayor producción de Colombia, centro financiero, político y en parte industrial (Jiménez & Sideri, 1985).

El crecimiento de Bogotá también estuvo asociado a la expansión de servicios vinculados al Estado. En los años 70 cerca de 30% del gasto departamental se destinaba a educación y cultura y cerca de 20% a fomento económico. La concentración de funciones administrativas, educativas, culturales y de servicios públicos fortaleció la demanda de actividades profesionales y técnicas especializadas y consolidó a Bogotá como principal centro institucional del país (Ricciulli, Bonet, & Pérez, 2022).

Las mediciones del mercado laboral de los años 70 ya reflejaban esta estructura en Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. En efecto, el sector primario concentraba 1,1% de los ocupados, el secundario 33,5% y el terciario 64,3% (DANE, 1977). Las tasas de desempleo y de participación se presentan en la **Tabla 5**¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..

**Tabla 5. Tasas de desempleo y global de participación**

| Año | 1973 | | 1975 | | 1977 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | TGP | TD | TGP | TD | TGP | TD |
| Bogotá | 49,6 | 9,6 | 49,9 | 8,3 | 49,7 | 8,3 |
| Medellín | 45,6 | 13,1 | 46,7 | 14,1 | 47,8 | 14,1 |
| Cali | 48,6 | 11,2 | 49,8 | 10,9 | 52,0 | 10,7 |
| Barranquilla | 46,1 | 15,6 | 47,9 | 14,7 | 45,6 | 9,7 |
| Total áreas | 48,2 | 11,2 | 48,9 | 10,6 | 48,8 | 10,0 |

**Fuente:** (DANE, 1977)

Bogotá ya mostraba una tasa de desempleo menor y una tasa global de participación mayor que las de otras capitales (excepto Cali en 1977), lo que sugiere que ofrecía algo más de trabajo a los hogares. Para los años 70 el crecimiento económico de Colombia ya se concentraba espacialmente en las aglomeraciones urbanas.

## Contexto económico de la década de los 80 a hoy

Las regiones mencionadas (Antioquia, Atlántico, Bogotá, Cundinamarca y Valle del Cauca) mantuvieron una participación agregada de 48% a 49% en la población del país, coherente con la formación de economías de aglomeración urbanas durante la etapa industrial, que permiten mayor productividad, empleo y crecimiento económico **(Tabla 6).**

**Tabla 6. Participación regional en la población**

| Entidad | 1985-1990 | 1991-2000 | 2001-2010 | 2011-2020 | 2021-2025 |
|---|---|---|---|---|---|
| Antioquia | 13,2 | 13,1 | 13,1 | 13,2 | 13,1 |
| Atlántico | 4,5 | 4,9 | 5,1 | 5,2 | 5,4 |
| Bogotá D.C. | 13,2 | 15,1 | 16,1 | 15,6 | 15,1 |
| Cundinamarca | 6,3 | 5,0 | 4,6 | 5,6 | 6,5 |
| Valle del Cauca | 11,0 | 10,6 | 10,1 | 9,4 | 9,0 |
| Total | 48,3 | 48,7 | 49,0 | 49,1 | 49,1 |

**Fuente:** DANE, Población departamental por área y proyecciones

El bienio 1979-1980 marcó un quiebre frente a la dinámica anterior. El deterioro se relacionó con la caída de los precios del café desde 1980, que solo se recuperaría hasta 1985, y con las dificultades fiscales de América Latina. La industria perdió gran parte de los instrumentos de fomento estatal vigentes hasta el segundo quinquenio de los años 70. Para 1980 la composición sectorial de Bogotá ya era predominantemente de servicios (75,4%) frente a un sector secundario de apenas un 15,1%.

Además, algunas entidades financieras enfrentaron problemas de liquidez que llegaron a su peor momento con la quiebra del Grupo Grancolombiano en 1982 y derivaron en una crisis financiera. El Estado respondió con una reforma tributaria que, entre otros efectos, amplió los ingresos municipales; con la intervención de algunas entidades financieras; y con un programa de construcción de vivienda (Ocampo J. A., 1987). Aunque la producción retomó un ritmo elevado en 1986-1987, el balance de la década fue un crecimiento promedio de 3,3% para Bogotá y 3,4% para Colombia **(Tabla 7).** El desempleo en Bogotá se ubicó alrededor de 6% hasta el primer trimestre de 1983, superó 14% en dos trimestres de 1986 y hacia finales de los 80 se redujo a cerca de 8%.

**Tabla 7. Crecimiento anual promedio del producto interno bruto**

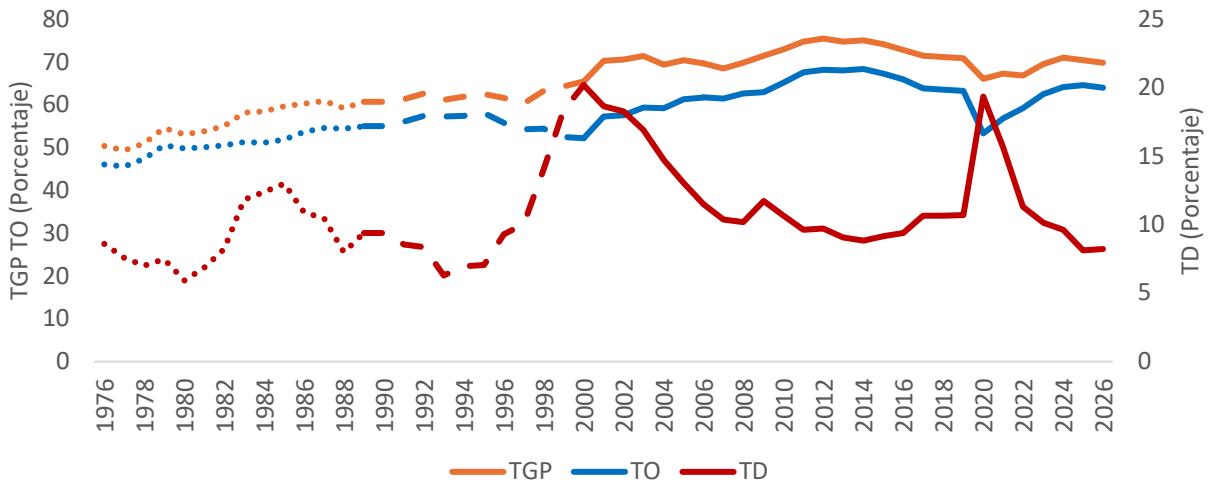
| Entidad | 1980-1989 | 1990-1999 | 2000-2008 | 2009-2014 | 2015-2019 | 2020-2025 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Colombia | 3,4 | 2,8 | 4,0 | 4,3 | 2,4 | 2,5 |
| Bogotá | 3,3 | 2,5 | 4,5 | 3,9 | 2,9 | 3,1 |

**Fuente:** DANE, PIB Departamental

La década de los 90 empezó con una nueva Constitución que cambió el papel del Estado, que vendió parte de sus empresas, redujo las barreras al comercio exterior y aumentó su gasto en múltiples frentes. Lo más relevante para este capítulo fue el traslado a departamentos y municipios de parte del gasto y los ingresos del Estado, mediante el Sistema General de Participaciones (SGP). Entre 1993 y 1996 la economía creció a tasas superiores a 5%, impulsada por la demanda del sector público (Ocampo & Romero, 2024, p. 21), y el desempleo volvió a los niveles previos a la crisis de los 80. Sin embargo, la crisis internacional de 1997 y 1998 reveló que ni el sector público ni el privado estaban en capacidad de refinanciar su deuda ante la desaceleración de 1998 (Kalmanovitz, 2010). Las políticas monetaria y comercial fueron procíclicas, lo que desencadenó la crisis más fuerte desde las de 1929 y 1942 (esta última asociada a la Segunda Guerra Mundial). Entre 1998 y 2001 se intervinieron con fines de liquidación 24 establecimientos de crédito, más que las 20 liquidaciones de las tres décadas anteriores (FOGAFÍN, 2009). El desempleo llegó a 20% en Bogotá **(Gráfica 1)**. El balance de la década fue débil con un crecimiento promedio de 2,8% para el país y 2,5% para Bogotá, con los sectores de industria manufacturera y construcción exhibiendo crecimientos negativos mientras las actividades de servicios crecían en promedio a un 4,0%.

**Gráfica 1. Tasa global de participación, de ocupación y de desempleo en Bogotá**

*Porcentaje (%)*



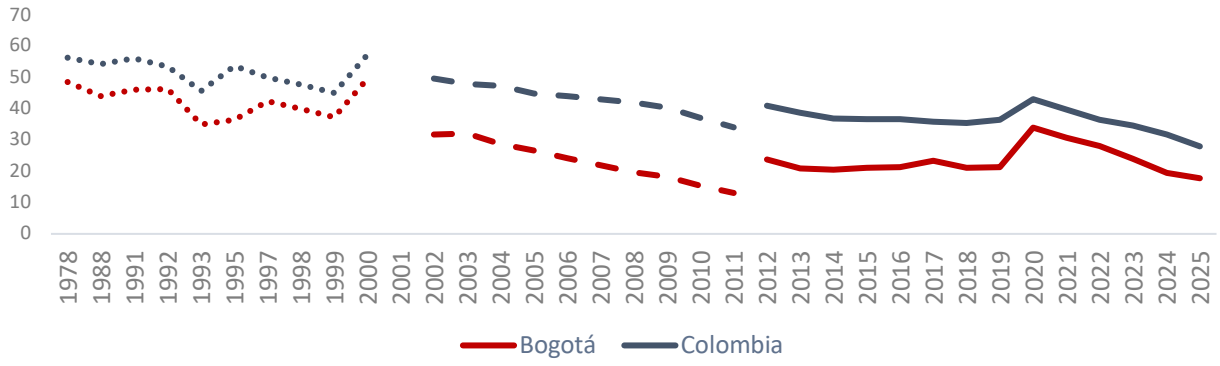

**Fuente:** DANE, GEIH
**Nota:** Diferentes tipos de línea denotan diferentes fuentes/encuestas/metodologías.

El periodo 2000-2008 tuvo un crecimiento relativamente más alto, impulsado por la recuperación de la inversión y el mayor gasto público (Kalmanovitz, 2010). Esto llevó la inflación por encima de la meta del Banco de la República en 2003 y 2008, cuando venía reduciéndose gradualmente desde la adopción del esquema de inflación objetivo en 1999. La crisis financiera internacional de 2008 volvió a reducir sustancialmente el crecimiento mundial. Desde 2009 hasta 2015, el auge minero-energético, impulsado por la exportación de petróleo, permitió a Colombia crecer más que la capital. Posteriormente, siguió un crecimiento menos dinámico en el que Bogotá superó a Colombia gracias a la construcción, la explotación de minas y canteras y algunos servicios como actividades financieras, artísticas y de recreación. En todo el periodo el desempleo fue relativamente bajo (cercano al 10%) y la inflación se mantuvo controlada alrededor de la meta. Silenciosamente, la industria dejó de crecer en Bogotá a las tasas históricas observadas desde los años 80, y se iniciaron procesos de relocalización industrial hacia las costas y municipios de la sabana de Bogotá. Hacia 2020 la participación de la industria manufacturera y la construcción en Bogotá había descendido a un 10% de un 17% observado en la primera década del siglo XX.

La pandemia de COVID-19 detuvo gran parte de la actividad productiva en el segundo trimestre de 2020 por las restricciones a la movilidad de las personas, pero el fuerte rebote posterior devolvió el crecimiento a su senda de largo plazo. Este rebote también elevó la inflación anual a más de 13% a comienzos de 2023, nivel que se redujo en gran medida durante 2024. En el periodo 2020-2025 Bogotá creció en promedio 3,1% anual, 0,6 p.p. por encima del total nacional (2,5%).

Uno de los principales resultados positivos del crecimiento desde 1980 fue la reducción sostenida de la pobreza, aunque aumentó en algunos años de crisis o de menor crecimiento. La **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** muestra la estimación de pobreza para Colombia y Bogotá con series de diferentes fuentes sin empalmar. En general, la incidencia ha disminuido en ambos. Bogotá ha sido clave en este resultado al incorporar cada vez más personas al mercado laboral **(Grafica 1).**

**Gráfica 2. Incidencia de la pobreza monetaria en Colombia y en Bogotá**




**Fuente:** DANE
**Nota:** Diferentes tipos de línea denotan diferentes fuentes/encuestas/metodologías.

En los últimos cien años Bogotá se consolidó como el centro de crecimiento económico del país. En efecto, pasó de unos 235 mil habitantes a 8 millones y de 2,5% de la población de Colombia a cerca de 15%. Entre los años 30 y 70 el desempeño del país dependió de la industria, ubicada en gran medida en Bogotá. Desde mediados del siglo XX acompañó al país hacia la modernidad con una economía jalonada por la industria y cada vez más basada en servicios, incorporó al mercado de trabajo una fracción de población mayor que otras capitales y fue motor de la reducción sostenida de la pobreza, a pesar de los retrocesos causados por crisis internacionales.

# 3. Contexto Fiscal

A partir de la revisión de información, se construyó una serie histórica de ingresos y gastos que se analiza en bloques, debido a las diferencias que se presentan en la clasificación presupuestal[3]. El análisis más detallado se hace para el periodo comprendido entre 1984 y 2025, que cuenta con un formato único de clasificación de cuentas y permite hacer las cifras comparables en el tiempo. Para el periodo 1923-1982 se presentan algunos hallazgos sobre el ingreso y el gasto total, pero no se profundiza en un análisis de balance ni de endeudamiento.

## Evolución de los Ingresos

Ospina (1955) recopiló ingresos de departamentos y municipios para 1916-1929. Buena parte del crecimiento municipal se explica por servicios públicos como agua, teléfonos o transporte, casi inexistentes en el nivel departamental. Entre 1923 y 1929 los ingresos de al menos tres capitales representaban más del 50% de los ingresos del resto de municipios de su departamento **(Tabla 8).**

[3] En la revisión se evidenciaron cambios en la inclusión de conceptos y en la desagregación de cuentas, que no permitieron tener una única serie de ingresos para el periodo 1923-2025 para ingresos tributarios, no tributarios, transferencias y recursos de capital, situación similar ocurre para los gastos, ya que hasta los años 70, se cuenta con información desagregada por sector, sin embargo, mientras que en los años posteriores, ya se cuenta con un formato similar al que se utiliza actualmente, es decir un gasto desagregado en funcionamiento, inversión y servicio de deuda. Por lo tanto, el análisis no se hace para toda la serie consolidada, sino por periodos (1923-1967; 1971-1982 y 1984-2025).

**Tabla 8. Ingresos de departamentos y municipios**

| Entidad | 1916 | | 1923 | | 1929 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Ingresos (incluye transferencias) | Tamaño relativo | Ingresos (no incluye transferencias) | Tamaño relativo | Ingresos (no incluye transferencias) | Tamaño relativo |
| | pesos corrientes | (%) | pesos corrientes | (%) | pesos corrientes | (%) |
| Antioquia | 1.730.081 | | 3.335.143 | | 8.114.255 | |
| Municipios Antioquia | 946.913 | | 2.714.720 | | 6.251.290 | |
| Medellín | 246.114 | 26,0 | 1.531.230 | 56,4 | 3.725.738 | 59,6 |
| Cundinamarca | 814.330 | | 1.707.662 | | 5.924.118 | |
| Municipios Cundinamarca | 1.167.347 | | 2.567.971 | | 3.847.577 | |
| Bogotá | 818.250 | 70,1 | 2.013.107 | 78,4 | 2.506.256 | 65,1 |
| Atlántico | 271.114 | | 709.317 | | 1.499.365 | |
| Municipios Atlántico | 196.215 | | 505.694 | | 678.815 | |
| Barranquilla | 148.856 | 75,9 | 416.928 | 82,4 | 518.914 | 76,4 |
| Valle del Cauca | - | | 1.716.347 | | 5.647.204 | |
| Municipios Valle | 349.121 | | 608.007 | | 2.078.614 | |
| Cali | 134.370 | 38,5 | 212.254 | 34,9 | 911.969 | 43,9 |

**Fuente:** (Ospina, 1955)

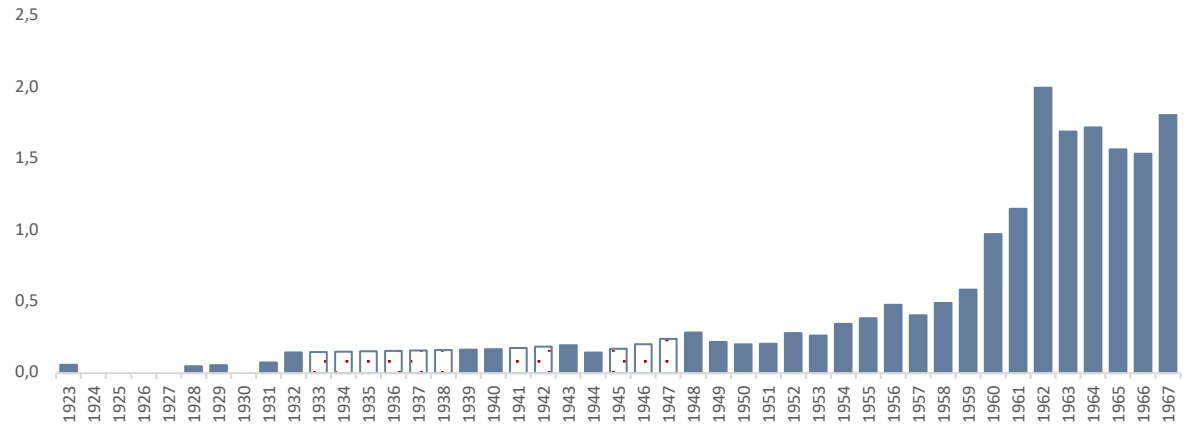
**Nota:** El tamaño relativo se mide como la proporción de los ingresos de la ciudad capital respecto a los de la totalidad de los municipios del departamento.

Entre 1932 y 1959 los ingresos distritales crecieron en promedio más de 7% anual en términos reales **(Gráfica 3).** Hasta 1960 los ingresos tributarios representaron en promedio 34% del total, aunque entre 1949 y 1959 llegaron a cerca de 45% del recaudo.

Ahora bien, hasta 1959 los ingresos consolidados se clasificaban en venta de bienes y servicios distritales, impuestos y contribuciones, recursos de las empresas distritales, entradas del tesoro nacional y departamental, préstamos, entre otros. A partir de 1960, en cambio, los ingresos se clasifican entre impuestos directos e indirectos, ingresos del dominio fiscal, tasas, ingresos diversos y recursos fiscales. Entre 1960 y 1967 los ingresos cambian de orden de magnitud, lo que puede deberse a ajustes en la clasificación o contabilización de los ingresos; en este periodo se estiman crecimientos anuales promedio cercanos a 10% real **(Gráfica 3)**.

**Gráfica 3. Evolución de los ingresos distritales consolidados (1923-1967)**

$ billones constantes de 2025




**Fuente:** Secretaría Distrital de Hacienda con base en (Ricciulli, Bonet, & Pérez, 2022) y Anuarios Estadísticos de Bogotá D.E. (1952-1966)

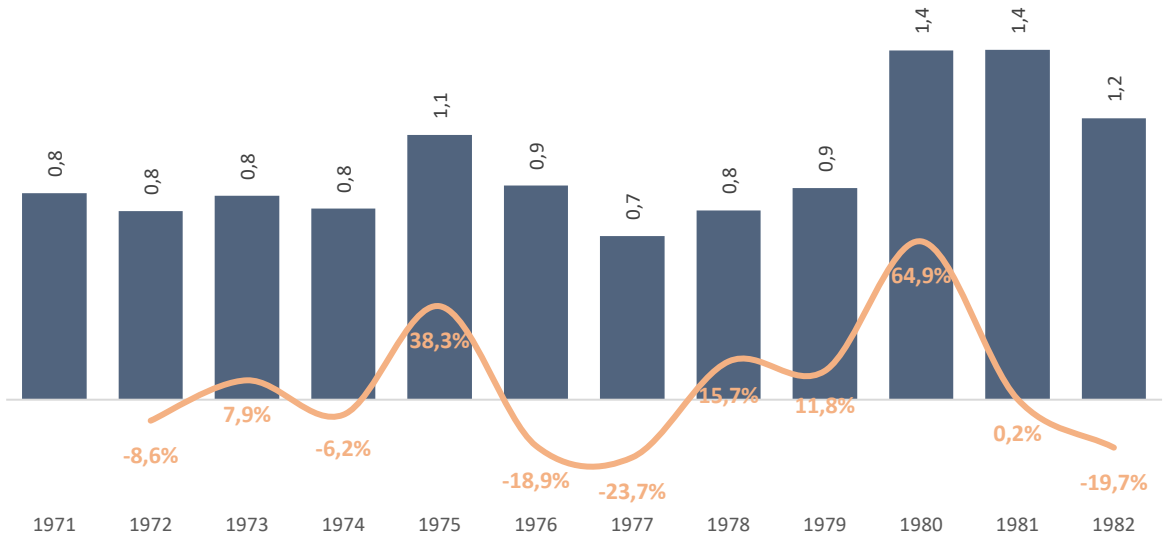
**Nota:** Las barras punteadas corresponden a años sin información, cuya cifra se reconstruyó distribuyendo de manera uniforme la variación entre los años con dato más cercanos.

Los ingresos de la administración central crecieron en promedio 5,6% anual real entre 1971 y 1982, con alta volatilidad, ya que en algunos años cayeron cerca de 20% y en otros subieron más de 50% **(Gráfica 4).** Los años 1979-1982, con inflación superior a 25%, registraron mayores ingresos por el recaudo tributario y, en 1980-1981, por el crédito.

Los impuestos distritales de la época eran predial, ICA, espectáculos, avisos, vehículos, ocupación de vías, rifas, apuestas, cigarrillos extranjeros y juegos. Se destacan predial e ICA que eran los más relevantes, llegando el predial a representar 40,5% del recaudo tributario en 1982. Entre 1976 y 1982 los ingresos tributarios fueron en promedio 48,5% del ingreso y los no tributarios menos de 5%. La ciudad también recibía participaciones en impuestos como cerveza, registro, gasolina, tabaco y ventas, que bajaron de cerca de 49% del ingreso en 1977 a 34% al final del periodo, porque el recaudo tributario creció más. Excluidos 1980 y 1981, los ingresos de capital promediaron 5,8% del total; en esos dos años alcanzaron 41%, y más de 72% de ese monto fue crédito.

**Gráfica 4. Evolución de los ingresos de la administración central (1971-1982)**

*$ billones constantes de 2025 y variación porcentual*




**Fuente:** Secretaría Distrital de Hacienda con base en los Anuarios Estadísticos de Bogotá D.E. de la Biblioteca Virtual del DANE

En el siglo XX las finanzas de Bogotá alternaron entre centralización en épocas de escasez y descentralización en las bonanzas, y la ciudad se destacó frente al resto de regiones por un mejor manejo fiscal (Ricciulli, Bonet, & Pérez, 2022). La Ley 97 de 1913 dio al distrito potestad sobre el impuesto de industria y comercio, y le permitió organizar el cobro de impuestos al consumo de licores destilados y tabaco extranjero, entre otros.

La Ley 12 de 1923 otorgó a Cundinamarca potestad sobre impuestos a licores y lotería, lo que benefició indirectamente a Bogotá, que era el territorio del departamento con mayor recaudo por esos conceptos. Hasta finales de los años 60 las transferencias nacionales tuvieron poca relevancia. Con el Situado Fiscal de 1968[4] y la descentralización del impuesto a las ventas (Ley 33 de 1968), la ciudad captó más transferencias para sostener servicios básicos (Ricciulli, Bonet, & Pérez, 2022), aunque su peso en el total disminuyó porque los ingresos tributarios crecieron aún más rápido.

Entre 1984 y 2025 las fuentes de financiación se diversificaron. En 2025 los ingresos del distrito ascendieron a $26,83 billones[5], 21 veces el recaudo de 1984, año en que equivalían a 1,3% del PIB de la ciudad, frente a 5,8% actual **(Gráfica 5).** Crecieron a una tasa real promedio anual de 8,8% (7,7% en

[4] El Acto Legislativo No. 1 de 1968 creó el Situado Fiscal como mecanismo para transferir recursos nacionales a los entes territoriales. La Ley 46 de 1971, sin embargo, es la que establece el esquema y porcentajes de distribución.

[5] Esta cifra incluye regalías, conforme a la clasificación de la OEC. Sin regalías los ingresos fiscales serían de 26,73 billones.

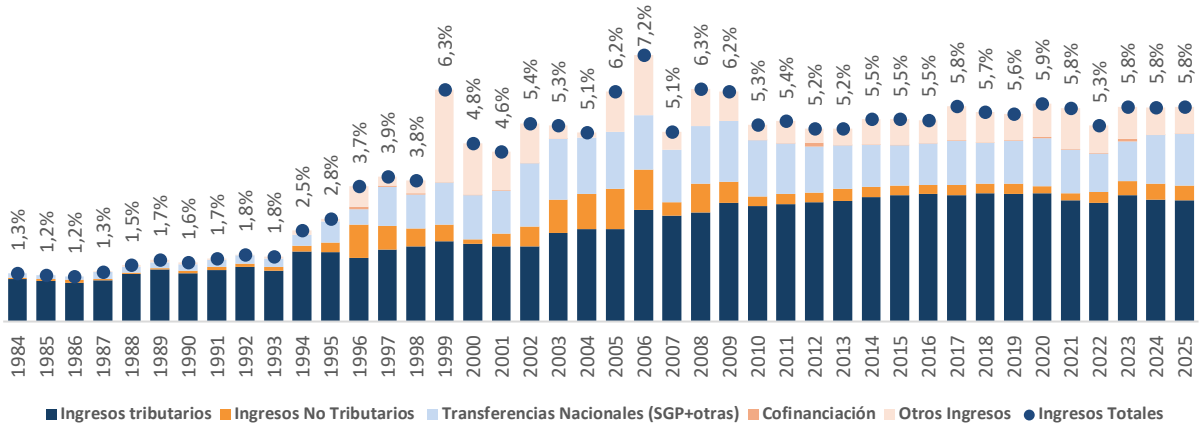
tasa compuesta). Los impuestos tuvieron un peso importante durante todo el periodo, ya que representaban 82% del ingreso en promedio entre 1984 y 1995, 44% entre 1996 y 2006 y 59% entre 2007 y 2025.

Desde 1996 crecieron los otros ingresos, que incluyen participaciones en impuestos y algunas transferencias de capital. Destacan 1999[6] y 2006, cuando representaron 2,5% y 1,6% del PIB, por rendimientos financieros, excedentes de establecimientos públicos, reducciones de capital y donaciones. En 1999, pese a la crisis de fin de siglo, la capitalización y venta parcial de la Empresa de Energía de Bogotá inyectó recursos importantes para inversión.

Las transferencias nacionales también crecieron con fuerza desde mediados de los 90. En 1997 superaron el 1% del PIB, frente a un promedio de 0,2% del PIB entre 1984 y 1994. Tras la aprobación de la Ley 715 de 2001, las transferencias del orden nacional alcanzaron a representar cerca del 1,7% del PIB; desde 2007 han representado en promedio el 1,3% del PIB.

Los ingresos no tributarios (contribuciones, tasas y derechos administrativos, multas e intereses de mora, y ventas de bienes y servicios) crecieron desde la segunda mitad de los 90, y pasaron de cerca de 0,1% del PIB entre 1984 y 1994 a un promedio de 0,6% entre 1995 y 2005, con pico de 1,1% en 2005 y 2006. En los últimos 20 años se han estabilizado cerca de 0,4% del PIB, equivalentes en promedio a 6,3% de los ingresos distritales.

**Gráfica 5. Ingresos 1984-2025 (% PIB)**




**Fuente:** Secretaría Distrital de Hacienda con base en la OEC municipios del DNP y DANE

[6] En la Operación Efectiva de Caja publicada por el DNP, se registraron en 1999 en el concepto de otros ingresos de $1,2 billones (pesos corrientes). Esto es equivalente a 2,5% del PIB distrital. Cuando se revisó la información que explicara el comportamiento de dicho concepto, se encontró que en 1998 se aprobó la reducción de capital de la Empresa de Energía de Bogotá por un valor de $1.189 mil millones (ver Decreto 473 de 1999).

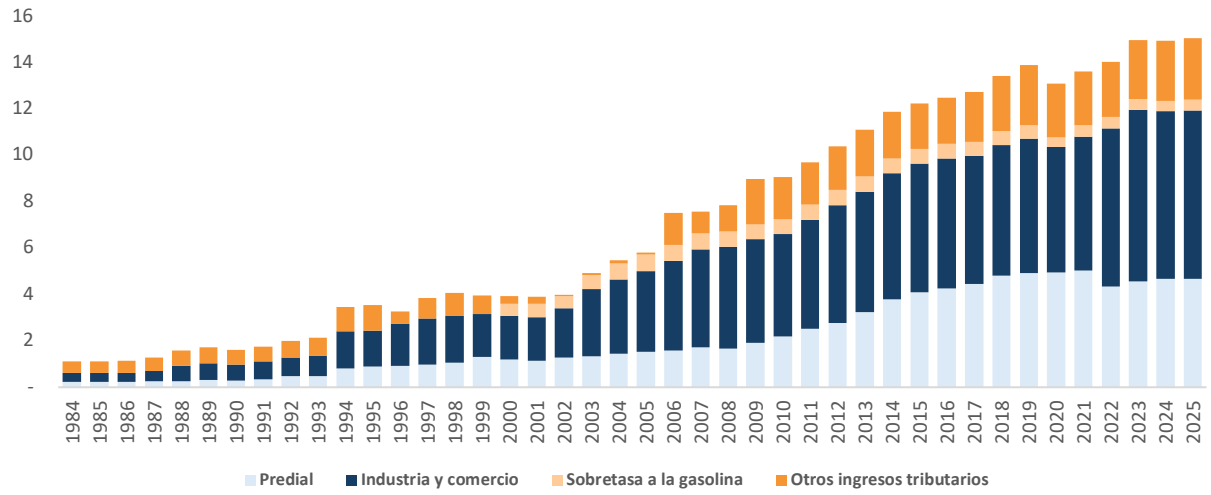
La dependencia de la ciudad a transferencias nacionales es baja. En efecto, los ingresos tributarios y no tributarios[7] financian la mayor parte del ingreso, con una participación promedio de 86,6% entre 1984 y 1995, 57,8% entre 1996 y 2006 y 64,5% entre 2007 y 2025. Los no tributarios cobraron protagonismo después de 1995, mientras que predial e ICA han sido siempre los tributarios más relevantes.

Entre 1984 y 2025 los ingresos tributarios crecieron 7% anual en promedio. Los principales son el impuesto de industria y comercio (ICA)8 y el impuesto predial9. Otros impuestos relevantes son el impuesto de vehículos, la sobretasa a la gasolina (Ley 86 de 1989), y los impuestos al consumo de cerveza y cigarrillo. Los tres últimos son de carácter departamental.

El predial creció en promedio 8,5% anual y su participación en los tributarios osciló entre 16% y 38%. El ICA creció 8,1% anual y se aceleró después del Decreto Ley 1421 de 1993, que facultó al distrito para fijar tarifas entre 2 y 30 por mil; representa entre 34% y 60% de los tributarios y se consolidó como el impuesto más importante del distrito. La sobretasa a la gasolina recaudó en promedio $600 mil millones anuales entre 2000 y 2025, de forma estable **(Gráfica 6).**

**Gráfica 6. Evolución de los ingresos tributarios**

*$ billones constantes de 2025*




**Fuente:** Secretaría Distrital de Hacienda con base en la OEC municipios del DNP

[7] Ingresos tributarios sin incluir las transferencias de la nación y de otras entidades.

[8] Si bien desde 1913 el ICA ya era potestad del distrito, la Ley 14 de 1983 unificó las bases del ICA a nivel nacional sobre los ingresos brutos.

[9] La Ley 4 de 1913 le asigna a las Asambleas Departamentales la potestad de reglamentar el impuesto a la propiedad raíz que cobren los departamentos y municipios. Sin embargo, la Ley 72 de 1926 faculta al Concejo de Bogotá para organizar sus rentas. Actualmente, la Ley 44 de 1990 establece regulaciones respecto al impuesto predial unificado. Particularmente, fusiona el impuesto predial, el impuesto de parques y arborización regulados en el Decreto 1333 de 1986 (Régimen Municipal) y el impuesto de estratificación socioeconómica (Ley 9 de 1989).

Por su carácter especial, el distrito recauda impuestos departamentales, que pesan mucho en su recaudo tributario. El impuesto sobre vehículos automotores es hoy el tercero más importante y en 2025 recaudó cerca de $1,3 billones, con una participación de 8,6% en los ingresos tributarios[10]. Los impuestos de consumo[11] recaudaron entre $600 mil y $700 mil millones entre 2010 y 2025 y hoy representan 2,7% de los ingresos fiscales.

Las transferencias nacionales pesaron poco hasta 1994, pues no superaron 14,1% del ingreso; entre 1995 y 2005 representaron 24% en promedio y llegaron a 32% en 2002 **(Gráfica 7).** Los artículos 356 y 357 de la Constitución de 1991 reconocieron la participación de departamentos, distritos especiales[12] y municipios en los ingresos corrientes de la Nación, reglamentada inicialmente por la Ley 60 de 1993[13]. Para Bogotá, el régimen constitucional distrital y el Estatuto Orgánico (Decreto Ley 1421 de 1993) permitieron asumir competencias presupuestales y operativas que en el resto del país se repartían entre departamentos y municipios, incluida la salud y la educación (art. 4, Ley 60 de 1993).

La Constitución de 1991 asignó mayores responsabilidades a los gobiernos subnacionales, con mayor acceso a recursos. La crisis de fin de siglo redujo el recaudo y obligó a ajustar las transferencias (Bonet, Pérez, & Ayala, 2014), ya que el Situado Fiscal y las Participaciones Municipales se unificaron con el Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001[14]. Los cambios posteriores del Acto Legislativo 04 de 2007 y la Ley 1176 de 2007 redujeron el peso del Sistema General de Participaciones (SGP), que entre 2007 y 2025 fue en promedio 22% de los ingresos distritales.

[10] Este impuesto fue creado por la Ley 488 de 1998, reemplazando el impuesto de timbre nacional sobre vehículos automotores, el impuesto de circulación y tránsito y el impuesto unificado de vehículos del distrito capital.

[11] Incluye impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco, y el impuesto al consumo de cervezas, refajos y mezclas.

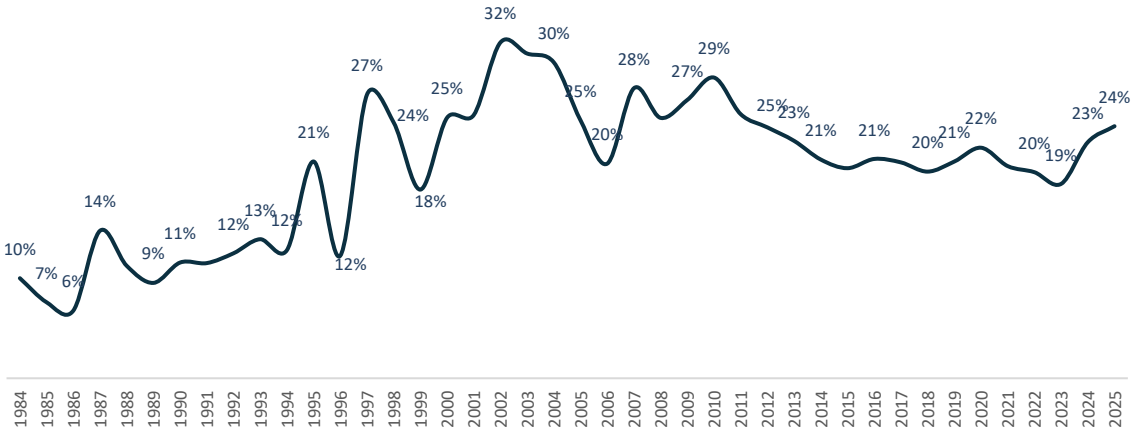
[12] Antes de la creación del SGP y de los AL 01 de 2001 y 04 de 2007, el Situado Fiscal correspondía a departamentos y distritos especiales de Santa Marta, Cartagena y Bogotá (distrito capital) (CP. art. 356). Para los municipios se destinaron las participaciones municipales (CP. art. 357).

[13] De acuerdo con los artículos 10 y 11 de la Ley 60 de 1993. En el ámbito territorial, un 15% del Situado se repartía en cuotas exactamente iguales entre los treinta y dos departamentos y los tres distritos vigentes, mientras que el 85% restante se distribuía según una fórmula que ponderaba el *Situado Fiscal Mínimo* (costo de atención de la población usuaria actual), la población potencial por atender en salud y educación, y el esfuerzo fiscal local ajustado por pobreza. En el aspecto sectorial, la norma estableció límites mínimos de destinación obligatoria: las entidades territoriales debían comprometer al menos el 60% de sus giros al sector educación y el 20% al sector salud, pudiendo aplicar el 20% restante según las necesidades del territorio. Asimismo, en salud se exigió destinar como mínimo el 50% al primer nivel de atención y al menos un 5% a la prevención de enfermedades y fomento de la salud.

[14] El Sistema General de Participaciones crece en función de la variación promedio anual de los 4 años anteriores. Sin embargo, se definió un periodo de transición inicial hasta el año 2008, en función de la inflación más unos puntos que crecían de forma escalonada (AL 01/01). El AL 04 de 2007 modificó los puntos adicionales de crecimiento para 2008 y extendió el periodo de transición hasta el año 2016.

**Gráfica 7. Participación de las transferencias nacionales en los ingresos**

*Porcentaje*



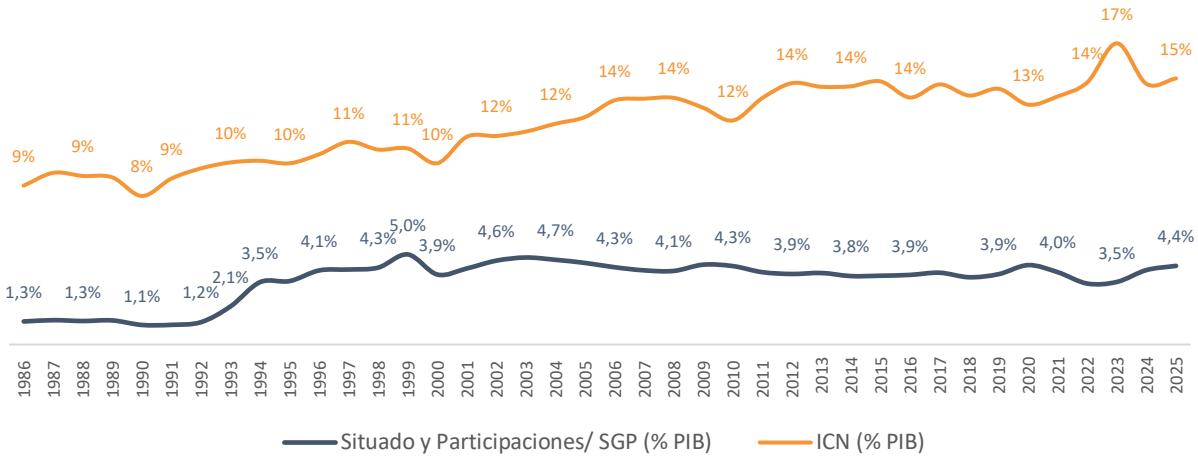

**Fuente:** Secretaría Distrital de Hacienda con base en la OEC municipios del DNP

**Nota:** No se incluyen recursos por concepto de regalías.

Las transferencias también dependieron de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN). Entre 1986 y 1992 el Situado Fiscal fue inferior a 1,5% del PIB nacional, frente a un promedio de 9% de los ICN **(Gráfica 8).** En 1994 el Situado se duplicó como porcentaje del PIB, mientras los ICN solo crecieron 1 punto. Antes de 1993 el Situado equivalía en promedio a 14% de los ICN; después, Situado y Participaciones Municipales llegaron a 46% en 1999, frente al 46,5% previsto por la Ley 60[15]. Con los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007, el SGP ha promediado 30% de los ICN entre 2002 y 2025.

**Gráfica 8. Transferencias nacionales e ingresos corrientes de la Nación (1986-2025)**

*(% PIB)*




**Fuente:** Secretaría Distrital de Hacienda con base en MHCP y DANE

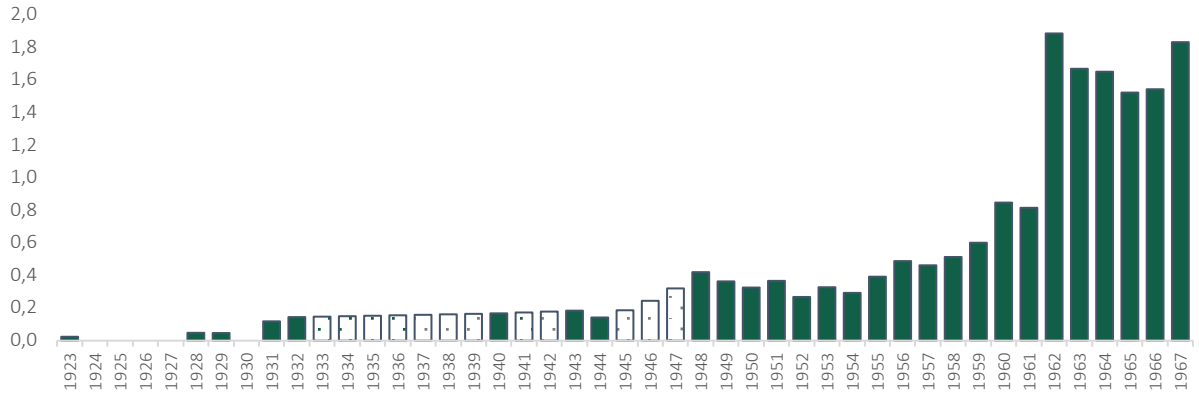
[15] Para 1996, el Situado Fiscal debía alcanzar el 24,5% de los ICN (art. 10, Ley 60 de 1993); mientras que la participación de los municipios debía alcanzar el 22% de los ICN para el año 2001 (art. 24, Ley 60 de 1993).

## Evolución de los Gastos

Entre 1930 y 1959, los gastos distritales crecieron alrededor de 7% anual real. En los años 50 los gastos se clasificaban según su destino. Por un lado, estaba la administración pública, que agrupaba el gasto de la alcaldía, el concejo, las secretarías, la imprenta y el archivo, entre otros, y que equivale a lo que hoy es el gasto de funcionamiento. Por otro lado, había desagregaciones de gasto por sector, como justicia y orden interior; higiene, beneficencia y asistencia social; educación y cultura; fomento económico, entre otros. El pago del servicio de la deuda entre 1956 y 1959 representó en promedio el 9,2% del gasto total.

A partir de 1960 los órdenes de magnitud aumentaron de manera considerable. Entre 1962 y 1967 el gasto creció en promedio 18% anual, con fomento económico (42,4%), pago de servicios públicos (18,8%) y servicio de la deuda (14,3%) como principales rubros. El gasto creció más rápido que el ingreso, y el pago de la deuda ya era significativo en esa época.

**Gráfica 9. Evolución del gasto distrital consolidado (1923-1967)**
*$ billones constantes de 2025*

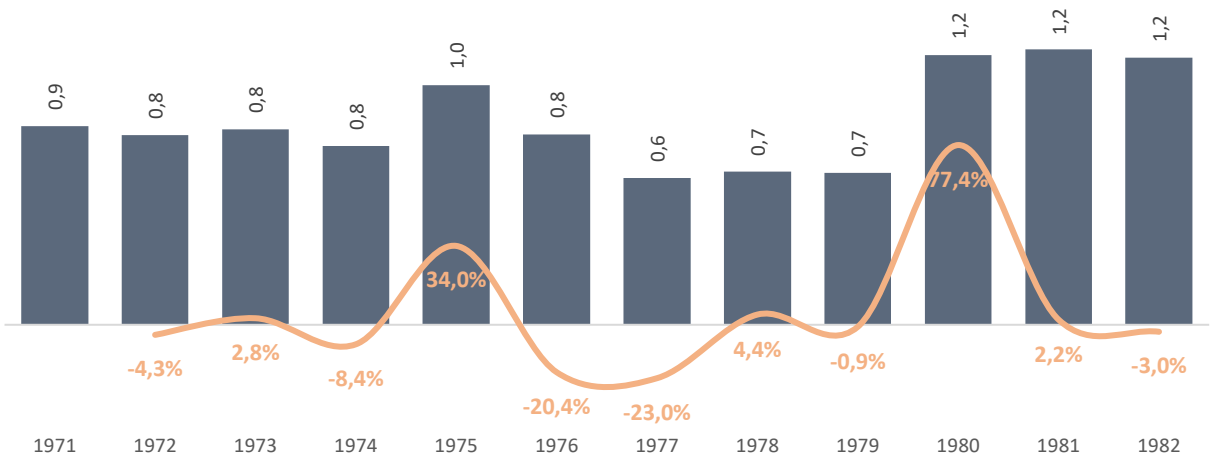



**Fuente:** Secretaría Distrital de Hacienda con base en (Ricciulli, Bonet, & Pérez, 2022) y Anuarios Estadísticos de Bogotá D.E. (1952-1966)
**Nota:** Las barras punteadas corresponden a años sin información, cuya cifra se reconstruyó distribuyendo de manera uniforme la variación entre los años con dato más cercanos.

Entre 1971 y 1982 los gastos de la administración central crecieron 5,5% anual en promedio en términos reales, inferior al crecimiento promedio del ingreso en el mismo periodo (5,6 %), además, en 1982 el ingreso y el gasto fueron casi equivalentes **(Gráfica 10).** Hasta 1979 el funcionamiento superó 90% del gasto; entre 1980 y 1982 la inversión ganó relevancia y el funcionamiento promedió 64%, aunque esto puede ser producto de reclasificaciones de cuentas, evidenciadas por el cambio en la presentación de cuentas en los Anuarios Estadísticos. Con esta revisión, se constató que la inversión se ejecutaba de forma directa e indirecta a través de entidades descentralizadas del distrito.

**Gráfica 10. Evolución del gasto de la administración central (1971-1982)**

*$ billones constantes de 2025 y variación porcentual*




**Fuente:** Secretaría Distrital de Hacienda con base en los Anuarios Estadísticos de Bogotá D.E. de la Biblioteca Virtual del DANE

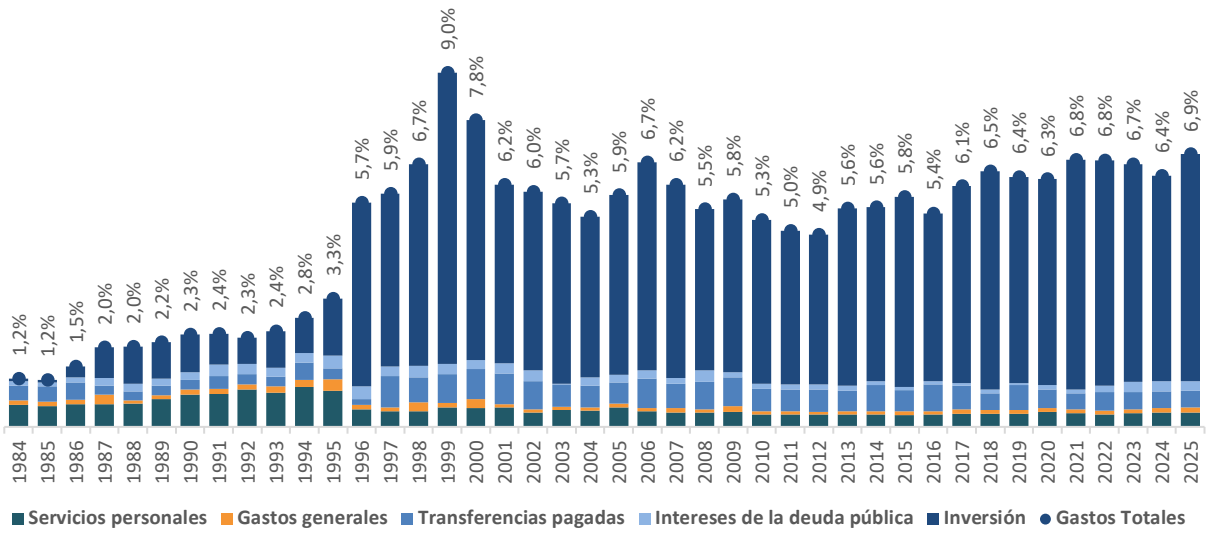
Entre 1984 y 2025 el gasto distrital creció de manera sostenida. Al inicio osciló entre 1% y 3% del PIB **(Gráfica 11).** Tras la Constitución de 1991 ganó peso la inversión. En efecto, desde 1996 el gasto se duplicó hasta cerca de 6% del PIB, y la inversión pasó de 1,4% a 4,7% del PIB en un solo año, posiblemente por las competencias en salud y educación de la Ley 60 de 1993. El pico fue 9% del PIB en 1999, año en que la inversión se disparó en parte por el gasto social constitucional, que incluyó erogaciones distintas a la formación bruta de capital físico.

El gasto de funcionamiento promedió 0,9% del PIB entre 1984 y 1995, bajó a 0,6% entre 1996 y 2004 y se estabilizó en 0,4% después. Ese descenso se debió a las reglas de sostenibilidad fiscal de finales de los 90, en particular la Ley 617 de 2000, que limitó el funcionamiento a un porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación. Las transferencias corrientes a entidades descentralizadas promediaron 0,5% del PIB, y los pagos de intereses oscilaron entre 0,1% y 0,3% del PIB.

Entre 1990 y 1999 el gasto subnacional pasó de 2,8% a 9,4% del PIB, con sobreendeudamiento y déficits (Ricciulli, Bonet, & Pérez, 2022). Los acuerdos de nivelación salarial en salud (Decreto 439 de 1995) y las negociaciones con el magisterio llevaron a destinar buena parte de los giros a nómina y aportes patronales, lo que restó capacidad para ampliar la cobertura. La Nación respondió con el Fondo Educativo de Compensación[16] (Departamento Nacional de Planeación, 1997) y luego unificó el Situado Fiscal y las Participaciones Municipales.

[16] Fue creado mediante la Ley 188 de 1995 (Ley del PND 1994-1998) con el objetivo de proveer recursos a los departamentos y distritos, para lograr una mayor equidad en la distribución de las asignaciones regionales y compensar los aumentos en los costos de la educación asociados a incrementos en la remuneración del personal docente. Las asignaciones del Fondo estaban a cargo del Departamento Nacional de Planeación.

***Gráfica 11. Gastos 1984-2025 (% PIB)***

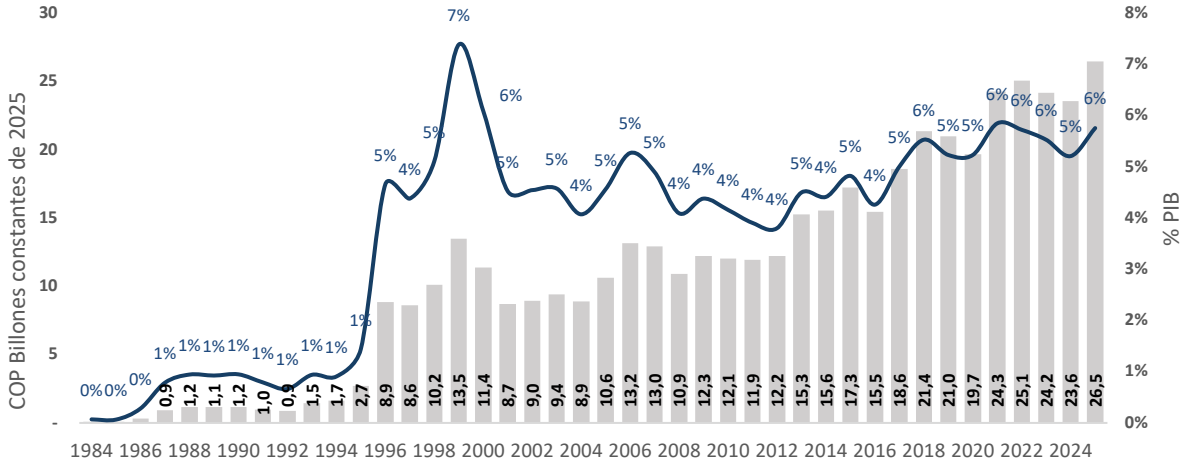



**Fuente:** Secretaría Distrital de Hacienda con base en la OEC municipios del DNP

Desde mediados de los 90 la inversión pasó de un promedio de 0,8% del PIB entre 1984 y 1995 a 5% entre 1996 y 2025 **(Gráficas 11 y 12).** Antes de 1995 no superaba $1,7 billones; en los últimos 8 años ha estado cerca de $20 billones o por encima, y en 2025 alcanzó su pico de $26,5 billones, muy cercano a los ingresos ($26,83 billones).

**Gráfica 12. Inversión 1984-2025**

*$ billones constantes de 2025 y % del PIB*

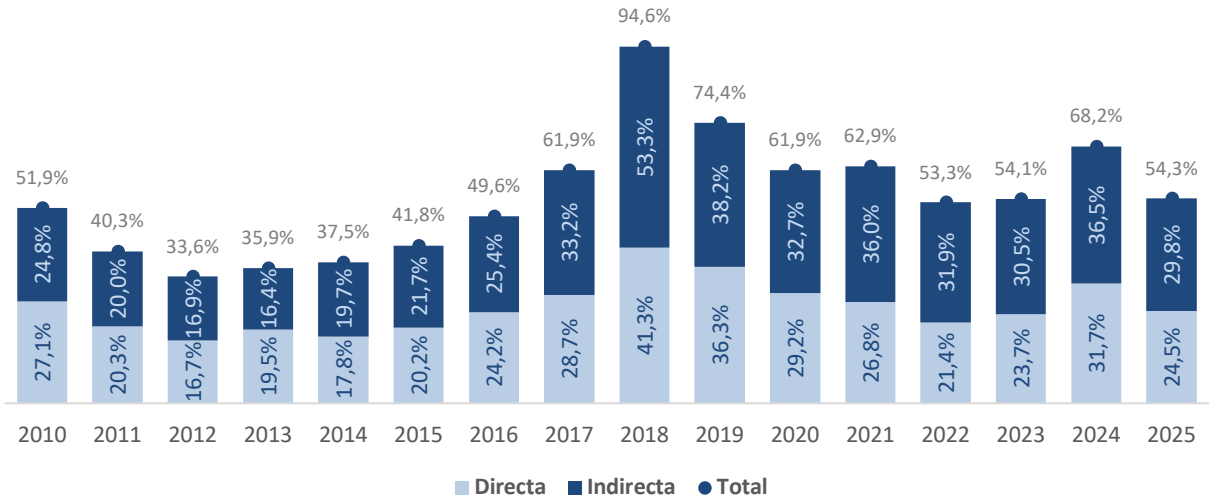



**Fuente:** OEC-DNP, Secretaría Distrital de Hacienda y DANE

La inversión de la administración central equivale en promedio a 55% de la inversión del Gobierno Nacional Central (GNC) y en 2018 fue casi igual (94,6%) **(Gráfica 13).** Por su régimen especial, buena parte de la inversión distrital se hace de manera indirecta. Frente al Presupuesto General de la Nación, la inversión distrital osciló entre 26% y 61%, con promedio de 43% en los últimos 10 años y pico de 61% en 2025, cuando el distrito la aumentó 14,2% mientras la Nación la redujo 32,1%[17].

**Gráfica 13. Relación entre la inversión de la administración central distrital y la inversión del GNC**

*Proporción*




**Fuente:** Secretaría Distrital de Hacienda y MHCP-Información Balance Gobierno Nacional Central

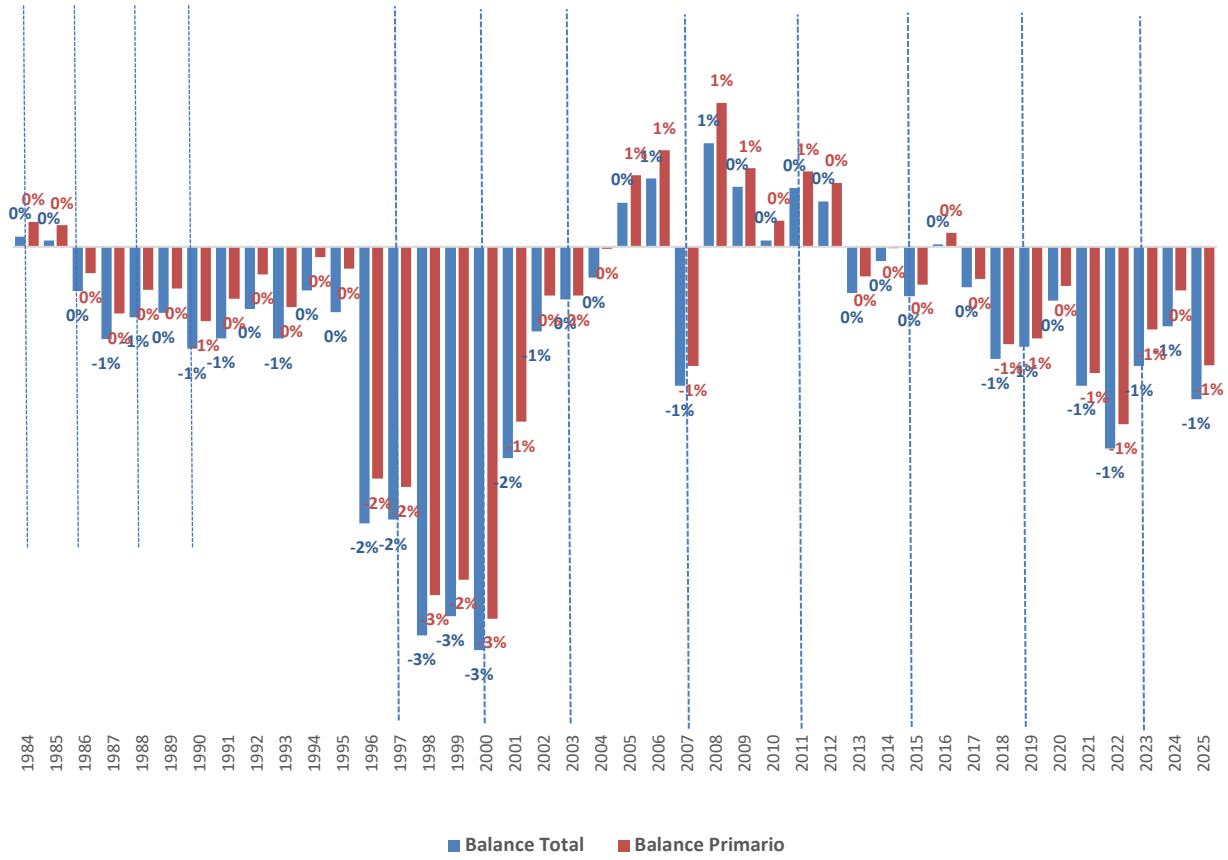
## Balance Fiscal y Endeudamiento

Entre 1984 y 1985 hubo, en promedio, un superávit menor al 0,1% del PIB, y entre 1986 y 1995 se presentaron déficits inferiores a 1%. Entre 1996 y 2004 el déficit osciló entre 1% y 3% del PIB, con máximo en 2000 (-2,97%) **(Gráfica 14).** El deterioro financiero de las entidades territoriales a finales de siglo dio origen a las normas de sostenibilidad que hoy componen la regla fiscal subnacional, con algunas modificaciones18. Desde 2023 el déficit aumenta por el mayor pago de intereses de la deuda, que oscila entre $1,4 y $1,8 billones.

[17] Valor calculado con base en las series históricas de la ejecución del PGN publicadas en la página web del MHCP: https://www.minhacienda.gov.co/series-hist%C3%B3ricas-pgn. La consulta de información se realizó en mayo de 2026.

[18] Mediante el Decreto 678 de 2020 (art. 4) se modificó de manera transitoria el límite del indicador de sostenibilidad de la deuda, permitiendo que el límite en saldo de la deuda con relación a los ingresos corrientes pasara de 80% a 100% para las vigencias 2020 y 2021 (créditos de reactivación económica). Esta medida se hizo permanente a través de la Ley 2155 de 2021, la cual modificó el art. 6 de la Ley 358 de 1997.

**Gráfica 14. Balance (% PIB)**




**Fuente:** Secretaría Distrital de Hacienda y OEC del DNP
**Nota:** Las líneas verticales en la gráfica indican el año en el que se realizaron elecciones locales.

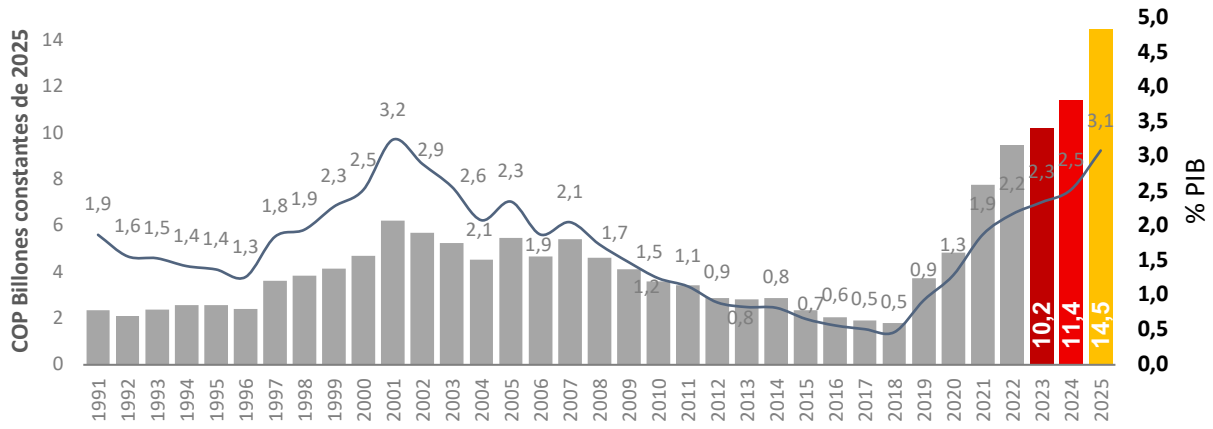
Tras la primera elección popular de alcaldes (1988), el periodo de gobierno, inicialmente de 2 años, pasó a 3 en 1994 y a 4 en 2003. Desde entonces los primeros años de cada gobierno suelen tener superávits más altos y los últimos déficits o superávits menores19. Aun así, en los últimos 9 años el balance ha sido deficitario, con promedio de -0,8% del PIB20, por presiones de gasto y mayores demandas sociales.

El saldo de la deuda equivalía a 1,9% del PIB distrital en 1991 y rondó $2,4 billones hasta 1996, aunque en términos de PIB bajó a 1,3%. Creció hasta un pico de 3,2% del PIB en 2001, en línea con el déficit de esos años, y luego bajó hasta un mínimo de 0,5% del PIB ($1,82 billones) en 2018. Desde 2019 volvió a aumentar con rapidez hasta $14,5 billones en 2025, equivalentes a 3,1% del PIB **(Gráfica 15).**

[19] Entre 1995 y 2025: balance promedio -0,55% del PIB en el primer año del mandato, -0,66% en los intermedios y -0,99% en el último año.
[20] En el 2020, año en el cual los ingresos fiscales cayeron un 1,5% en medio de presiones de gasto para atender la emergencia sanitaria, el déficit total fue del 0,4% del PIB.

**Gráfica 15. Saldo de la deuda**

*$ billones constantes de 2025 y % del PIB*

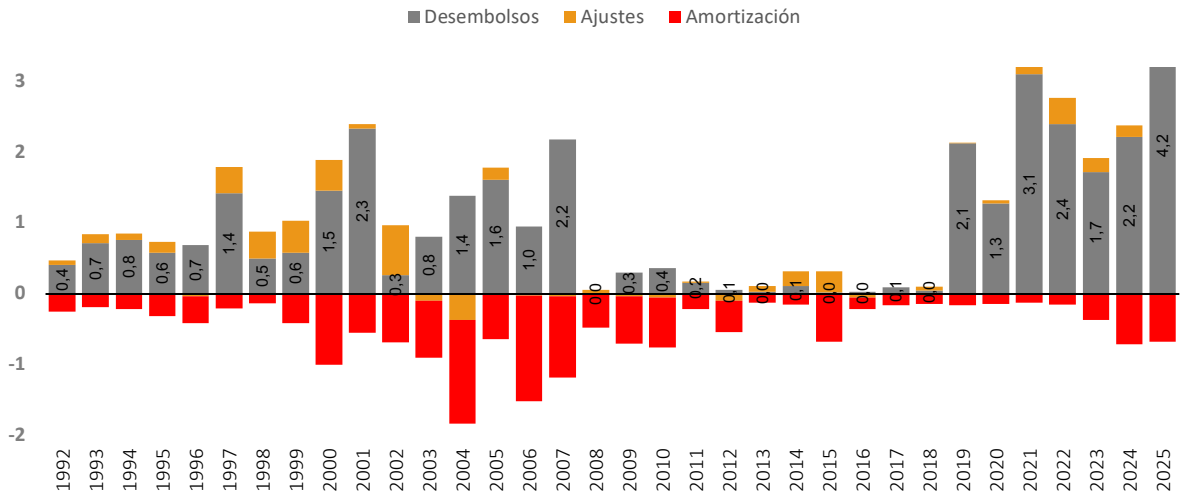



**Fuente:** Secretaría Distrital de Hacienda – Dirección de Crédito Público

Entre 1992 y 2025 el flujo neto de deuda pasó por cuatro periodos. Entre 1992 y 1999 los desembolsos promediaron $0,7 billones anuales y las amortizaciones $0,26 billones. Entre 2000 y 2007 los desembolsos se duplicaron, a $1,4 billones, con amortizaciones de $0,97 billones. Entre 2008 y 2018 los desembolsos bajaron a $0,1 billones anuales y las amortizaciones fueron de $0,36 billones. Entre 2019 y 2025 los desembolsos promediaron $2,4 billones anuales, con amortizaciones de $0,33 billones **(Gráfica 16).**

**Gráfica 16. Flujo neto de deuda (1992-2025)**

*$ billones constantes de 2025*

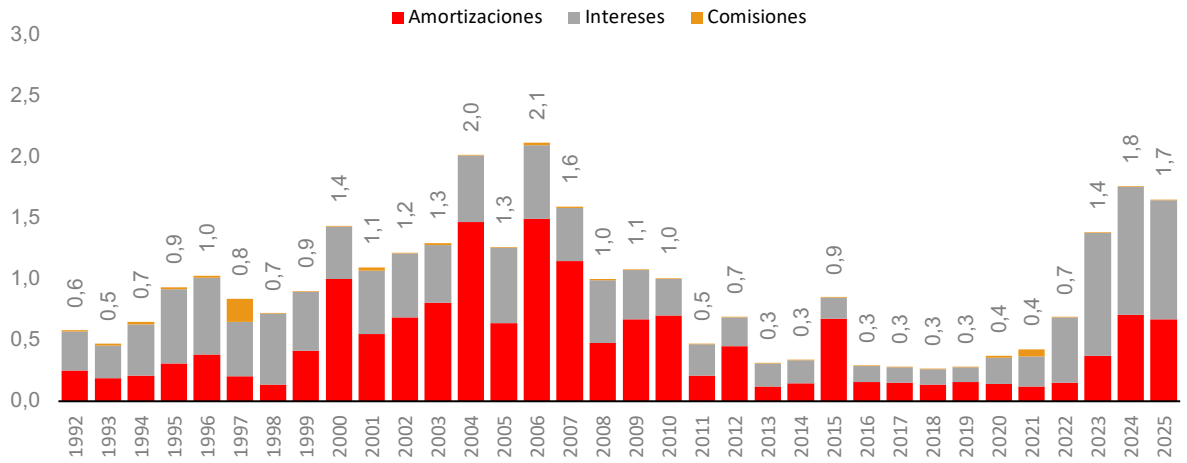



**Fuente:** Secretaría Distrital de Hacienda – Dirección de Crédito Público

El servicio de la deuda equivale en promedio a 0,37% del PIB entre 1992 y 2025. Los años con mayor servicio fueron 2004 y 2006 ($2 y $2,1 billones), equivalentes a 18% y 12% de los ingresos. Aunque el rubro aumentó de forma importante en 2023-2025, en promedio equivale a cerca de 6% de los ingresos **(Gráfica 17).**

**Gráfica 17. Servicio de la deuda**

*$ billones constantes de 2025*




**Fuente:** Secretaría Distrital de Hacienda – Dirección de Crédito Público

## 4. Conclusiones

1. **La creación de la Secretaría Distrital de Hacienda en 1926 surge en un momento de modernización económica e institucional en Colombia.** La entidad surgió en un contexto de crecimiento urbano, expansión de los servicios públicos, fortalecimiento de las finanzas estatales y consolidación de nuevas instituciones económicas nacionales.

2. **Desde la década de los años 20 Bogotá se consolidó como centro de desarrollo e impulsó la transformación económica del país.** La ciudad tuvo un papel central en la industrialización de Colombia durante el siglo XX y contribuyó de forma decisiva a su crecimiento económico concentrando gran parte del dinamismo del sector de servicios.

3. **Las últimas décadas han confirmado que Bogotá es un motor para la generación de empleo y la reducción de la pobreza,** a pesar de ciclos económicos, episodios de crisis, y cambios estructurales en la política económica del país.

4. **La ciudad se ha destacado por su capacidad para generar recursos. En 2025, los ingresos fiscales fueron 21 veces los recaudados en 1984. Además, depende en menor medida de las transferencias nacionales. Aunque Bogotá asumió competencias esenciales en salud y educación, entre otras, las transferencias representan en promedio cerca de 22% de sus ingresos fiscales.**

5. **Bogotá ha financiado sus necesidades de gasto con recursos propios.** Actualmente, los ingresos tributarios y no tributarios, sin incluir transferencias, financian más del 50% del gasto.

6. **Las cifras muestran una ciudad fiscalmente sólida.** En los últimos 40 años, los déficits total y primario no han superado el 3% del PIB. En los últimos 25 años, el saldo de la deuda no ha superado el 3,5% del PIB de la ciudad. Además, los recursos propios representan más de la mitad de sus ingresos.

7. **En materia de deuda, se evidencian dos ciclos de alto crecimiento.** El primero se dio entre 1997 y 2001 y el segundo desde 2019 hasta la actualidad. Este último ha permitido financiar grandes obras de infraestructura, como la primera línea del Metro.

### Declaración de uso de Inteligencia Artificial

- **Herramientas:** Claude Opus 5.5 (Anthropic) con búsqueda web abierta, y Gemini Pro (Google).
- **Fechas de consulta:** 10 y 14 de octubre y 17 de noviembre de 2026.
- **Rol asistencial:**
    - **Claude Opus 5.5:** Comprobación de cálculos en la sección de contexto fiscal y búsqueda de leyes adicionales a las identificadas por los autores. Apoyo en la elaboración de resumen de la sección de contexto fiscal.
    - **Gemini Pro:** Apoyo en la elaboración de la tabla resumen con las leyes y normas relevantes para el contexto distrital.
- **Replicabilidad:** Aunque la mayor parte de la información utilizada proviene de fuentes públicas, algunas bases de datos específicas fueron proporcionadas directamente por sus autores. Los gráficos y análisis **no** fueron hechos con Inteligencia Artificial.

## Bibliografía


Ricciulli, D., Bonet, J., & Pérez, G. J. (2022). *Cien años de finanzas públicas territoriales en Colombia.* Cartagena: Banco de la República-Centro de Estudios Económicos Regionales.

Bonet, J., Pérez, J., & Ayala, J. (2014). *Contexto Histórico y evolución del SGP en Colombia.* Cartagena: Centro de Estudios Económicos Regionales -Banco de la República.

Departamento Nacional de Planeación. (1997). *Situado fiscal en 1996: Informe sobre aplicación de la Ley 60 de 1993.* Bogotá.

Velandia, R. (1971). *Historia Geopolítica de Cundinamarca.* Bogotá: Edición de Extensión Cultural. Lotería de Cundinamarca. 1ª Ed. 596 p.

Diot, J. (1976). *"Colombia económica 1923-1929: Estadísticas Históricas". Anuario estadístico No. 300.* Bogotá: DANE.

Ospina, L. (1955). *Industria y protección en Colombia 1810-1930.* Bogotá: Biblioteca Nacional de Colombia. 954 p.

Jiménez, M., & Sideri, S. (1985). *Historia del Desarrollo Regional en Colombia.* Bogotá: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo.

Ocampo, J. A. (1987). *Historia económica de Colombia.* Bogotá: TM Editores-Fedesarrollo.

Ocampo, J. A., & Romero, C. A. (2024). *El desarrollo económico colombiano desde comienzo del siglo XX.* Revista Cepal. No. 143. Agosto.

Kalmanovitz, S. (2010). *Nueva historia económica de Colombia.* Bogotá: Taurus.

Gouëset, V. (1998). *Bogotá: Nacimiento de una metrópoli.* TM.

Ocampo, J. A. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia.* Fondo de Cultura Económica. 370 p.

DANE. (1977). *Empleo, subempleo, y desempleo en Bogotá, Medellín, Cali, y Barranquilla.* DANE, Muñoz, Pedro.

Echeverri, J., Meisel, A., & Ramírez, M. T. (2016). *La Gran Depresión en Colombia: Un estímulo a la industrialización, 1930-1953.* Bogotá: Cuadernos de historia económica y empresarial. Banco de la República. No. 39. Enero.

## Anexo 1: Resumen Normativo

Diferentes normas y ajustes institucionales han sido relevantes para obtener los resultados económicos y fiscales que se presentaron en la ciudad en estos 100 años. A continuación, se resumen las más destacadas.

| Norma / Marco Legal | Hechos e Impacto Fiscal en Bogotá |
|---|---|
| Ley 97 de 1913 | Autorizó por primera vez al Concejo Municipal a crear y cobrar tributos propios (espectáculos públicos, patentes, tranvías, vehículos, entre otros), sentando el precedente de la autonomía impositiva de la capital. |
| Ley 72 de 1926 | Amplió la capacidad fiscal del Concejo de Bogotá para organizar libremente sus rentas, formular su presupuesto e incorporar nuevos gravámenes locales sin requerir autorizaciones legislativas directas adicionales. |
| Decreto 3640 de 1954 | Organizó a Bogotá como Distrito Especial y anexó formalmente seis municipios limítrofes (Usaquén, Suba, Bosa, Engativá, Fontibón y Usme), centralizando la administración hacendaria y ampliando drásticamente la base tributaria y territorial de la ciudad. |
| Ley 14 de 1983 | Fortaleció las finanzas territoriales en el país al reestructurar y modernizar los tributos locales más relevantes: consolidó las bases gravables del Impuesto Predial Unificado y del Impuesto de Industria y Comercio (ICA), incrementando el recaudo propio del Distrito. |
| Constitución Política de 1991 (CP 91) | Transformó a Bogotá en Distrito Capital (Arts. 322 a 327), confiriéndole autonomía de gestión, régimen fiscal especial y participación constitucional en los ingresos corrientes y transferencias de la Nación. |
| Decreto Ley 1421 de 1993 | Estatuto Orgánico de Bogotá. Transformó radicalmente la administración tributaria: introdujo el autoavalúo predial, reglamentó la retención de ICA, sobretasa a la gasolina y valorización, y fijó reglas claras entre Alcaldía y Concejo que contribuyeron a ordenar las finanzas de la ciudad. |
| Ley 60 de 1993 | Reglamentó las competencias y el sistema de transferencias intergubernamentales (Situado Fiscal y participaciones municipales), canalizando recursos de la Nación con destinación específica para educación y salud en Bogotá. |

| | |
|---|---|
| Ley 358 de 1997 | Ley de semáforos al endeudamiento territorial. Estableció techos e indicadores estrictos de solvencia (intereses vs. ahorro operacional) y sostenibilidad (saldo de la deuda vs. ingresos corrientes). |
| Ley 617 de 2000 | Ley de saneamiento fiscal territorial. Estableció categorías territoriales en función de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) y su población. Fijó un tope estricto al gasto de funcionamiento (en el caso de Bogotá, que está en categoría especial, es máximo 50% de los ICLD), garantizando disciplina presupuestal y liberando recursos para la inversión pública. |
| Ley 715 de 2001 | Creó el Sistema General de Participaciones (SGP), reformulando la entrega periódica de transferencias de la Nación hacia Bogotá en salud, educación, agua potable y propósito general con reglas de asignación por demanda y población atendida. |
| Ley 819 de 2003 | Ley de Responsabilidad Fiscal. Obligó al Distrito a formular anualmente el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) a diez años y a fijar metas de superávit primario, consolidando la planeación técnica y la sostenibilidad de la deuda de la ciudad. |
| Ley 2155 de 2021 | Ley de Inversión Social. Modificó el indicador de sostenibilidad de la deuda de la Ley 358 de 1997, flexibilizó reglas fiscales territoriales y habilitó mecanismos de apoyo financiero y transferencias de la Nación para mitigar el déficit operacional de los sistemas de transporte masivo (SITP / TransMilenio) y respaldar el endeudamiento para grandes proyectos. |

## Anexo 2: Fuentes de información y ajuste por periodo fiscal

La **Tabla 9** resume, para cada sección del análisis fiscal y cada periodo, la fuente de información utilizada y los ajustes realizados a las cifras.

**Tabla 9. Fuentes de información y ajustes por periodo del análisis fiscal**

| Sección | Periodo | Fuente de información | Ajustes realizados |
|---|---|---|---|
| Ingresos | 1916-1929. Ingresos de departamentos y municipios (comparativo regional) | Ospina (1955) | Ninguno. Las cifras se toman como las presenta la fuente, como referencia comparativa. |
| | 1923-1967. Ingresos distritales consolidados (Gráfica 3) | Ricciulli, Bonet y Pérez (2022); Anuarios Estadísticos de Bogotá (1952-1966) | Vacíos y diferencias entre 1952 y 1960 ajustados con los Anuarios. Años sin dato reconstruidos repartiendo la variación entre los años con dato más cercanos. Incluye entidades descentralizadas y empresas públicas. |
| | 1971-1982. Ingresos de la administración central (Gráfica 4) | Anuarios Estadísticos de Bogotá D.E. (DANE), con base en informes financieros de la Contraloría | Serie construida por la SHD. Desglose por tipo de ingreso disponible solo desde 1976. |
| | 1984-2025. Ingresos según OEC (Gráficas 5 y 7) | OEC municipios del DNP; DANE (PIB y población) | 1984-1999: revisión de consistencia y empalme de las series del DNP (1984-1992 y 1993-1999). 2010-2025: OEC recalculada con las Ejecuciones Presupuestales de la SHD. |
| | 2010-2025. Detalle de ingresos tributarios (Gráfica 6) | Secretaría Distrital de Hacienda | Ninguno. |
| | 1986-2025. Transferencias e ICN (Gráfica 8) | MHCP; DANE | Ninguno. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Gastos | 1923-1967. Gasto distrital consolidado (Gráfica 9) | Ricciulli, Bonet y Pérez (2022); Anuarios Estadísticos de Bogotá (1952-1966) | Mismos ajustes aplicados a los ingresos del periodo. |
| | 1971-1982. Gasto de la administración central (Gráfica 10) | Anuarios Estadísticos de Bogotá D.E. (DANE) | Serie construida por la SHD. Desglose entre funcionamiento e inversión no disponible para todos los años. |
| | 1984-2025. Gasto según OEC (Gráficas 11 y 12) | OEC municipios del DNP; SHD; DANE | Mismos ajustes aplicados a los ingresos del periodo. |
| | Inversión distrital frente a GNC y PGN (Gráfica 13) | SHD; MHCP | Ninguno. |
| Balance y endeudamiento | 1984-2025. Balance fiscal (Gráfica 14) | OEC del DNP; SHD | Ninguno adicional a los enunciados en ingresos y gastos. |
| | 1991-2025. Saldo de la deuda (Gráfica 15) | SHD, Dirección de Crédito Público | Ninguno. |
| | 1992-2025. Flujo neto de deuda (Gráfica 16) | SHD, Dirección de Crédito Público | Ninguno. |
| | 1992-2025. Servicio de la deuda (Gráfica 17) | SHD, Dirección de Crédito Público | Ninguno. |

**Fuente:** Secretaría Distrital de Hacienda con base en las fuentes citadas

**Nota:** No se cuenta con información comparable para 1968-1970 ni para 1983. Las cifras monetarias se expresan en pesos constantes de 2025, deflactadas con IPC.