

CONTINUIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN BOGOTÁ: EL CASO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

(Documento de circulación restringida)

Carmenza Saldías Barreneche*
Diego Fernando Pardo López**

INTRODUCCIÓN

En el presente documento se quiere demostrar que para hablar de políticas públicas y de continuidad en estas, es fundamental incorporar condiciones estructurales en términos de manejo fiscal y financiero, las cuales se constituyen en una política pública en si misma que es transversal a las diferentes administraciones.

Con respecto a las demás políticas, se plantea como hipótesis que éstas obedecen a criterios fundamentados en el proceso político deliberativo de las democracias, en las cuales los electores optan por el programa de gobierno que consideran adecuado para sus intereses¹. En consecuencia, los fundamentos visionales² de los programas de los Alcaldes elegidos se plasman en sus planes de desarrollo³, lo que no implica que tengan que ser constantes de una administración a otra. Si bien existen ciertos “lugares comunes” sobre la ciudad al mediano o largo plazo, que se encuentran en los distintos planes de desarrollo, en temas como seguridad social, movilidad, seguridad, concepción de lo público, etc.⁴, no se puede afirmar que por la existencia de tales intersecciones exista una

* Economista de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Magíster en Planificación y Administración del Desarrollo Regional de la Universidad de Los Andes. Docente, investigadora y consultora en planeación regional y urbana, finanzas públicas, ordenamiento territorial, desarrollo económico y competitividad, relaciones internacionales de ciudades y regiones. Fundadora y Directora del Centro Regional de Estudios Cafeteros y Empresariales CRECE, de Manizales (1985-1994); Secretaria de Hacienda, Asesora en temas de región y competitividad y Directora de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá (1995-1997, 2001-2005) y Secretaria de Planeación de Manizales (2000). Actualmente, vinculada como Experta al Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano CIDEU - Barcelona y al PNUD.

** Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Estudiante de la Maestría en Ciencias Económicas de la misma Universidad.

¹ En la investigación marco del presente estudio, sobre Continuidad y Discontinuidad de las políticas públicas en Bogotá, se analizaron las siguientes políticas sectoriales: protección social, educación, ordenamiento territorial, espacio público, movilidad, economía. Por consiguiente, esta sección no se ocupará de probar esta proposición.

² El concepto Visional, debe entenderse como el horizonte hacia el cual se enfocan las organizaciones, el cual permite definir los objetivos que se pretenden alcanzar en el tiempo.

³ Los Planes de Desarrollo están en función del programa de gobierno elegido y son aprobados por los representantes de los intereses ciudadanos, para el caso de Bogotá, en el Concejo Distrital.

⁴ Esto también da cuenta de problemáticas que los electores consideran que no han sido solucionadas aun.

continuidad per se, pues también debe contemplarse el hecho de que el proceso político – administrativo de la ciudad hace que ciertas decisiones al implementarse trasciendan a otras administraciones, haciendo que las políticas públicas superen el periodo y no estén en función del tiempo que dura una administración⁵ en particular.

La primera parte del documento trata sobre el cambio en las condiciones institucionales de la ciudad, que le permitieron salir de la crisis fiscal ocurrida a comienzos de la década de 1990 (que se tradujo en problemas de servicios públicos, seguridad y movilidad entre otros), y convertirse en un modelo a seguir, basado en la generación propia de los recursos necesarios para la inversión y en la reducción estructural de la brecha fiscal en el mediano y largo plazo. Al respecto, si se acepta que la formulación del Estatuto Orgánico de Bogotá⁶ es el punto de partida para las reformas estructurales de la ciudad tanto a nivel fiscal como de la organización político – administrativa del Distrito-, será posible formular como hipótesis que los planteamientos visionales de las distintas administraciones distritales, posteriores al Decreto 1421 de 1993, han podido incorporar criterios factibles a nivel de formulación de políticas públicas, dados los aumentos constantes en los presupuestos de inversión de la ciudad.

Con este marco de referencia se desarrolla, en la segunda parte, un análisis de las finanzas públicas de Bogotá durante el periodo 1990 a 2006; y una descripción detallada de las políticas fiscales que formularon e implementaron las administraciones desde 1994 hasta 2003. En este análisis se hace evidente que la política de generación de recursos propios ha sido relativamente continua⁷ durante este periodo y requirió del diseño de mecanismos adecuados por parte de la Administración Distrital para lograr que los contribuyentes pagaran voluntariamente y fuesen disuadidos de evadir o eludir impuestos. Entre estos mecanismos, aquellos destinados a la racionalización del gasto, tanto de funcionamiento como de inversión, también produjeron resultados relevantes para este proceso. Además se observa que, en tanto proceso de mediano o largo plazo, se retroalimenta en el tiempo y ha ido mejorando paulatinamente con el paso del mismo.

⁵ Se quiere llamar la atención acerca de que aunque existan problemas no resueltos, los electores eligen una personalidad que consideran favorecerá la solución de estos, entonces lo que existe es una continuidad de los problemas, mas no necesariamente una continuidad en los mecanismos de resolución de estos, que usando el lenguaje de las teorías del Estado en Acción, son las políticas públicas. Véase, BRUNO Jobert, “El Estado en acción: la contribución de las políticas públicas.” Ciencia Política, ED. 36. III Trimestre de 1994.

⁶ Decreto Ley 1421 de 1993.

⁷ Como se verá posteriormente, existe una cierta discontinuidad durante la Administración Peñalosa, en términos de la dinámica de la generación de ingresos y el manejo de los gastos. No obstante, debe recalcarse que dado el cambio en los incentivos fiscales introducidos por el EOB, ciertos criterios políticos de corto plazo no revirtieron el proceso iniciado en la década de los noventa; de ahí el uso del término “continua”.

1. EL REPUNTE FINANCIERO DE BOGOTÁ POSTERIOR A LA PROMULGACIÓN DEL ESTATUTO ORGÁNICO

El Estatuto Orgánico de Bogotá (EOB) expedido por el Decreto Ley 1421 de 1993, es la norma en donde se hacen explícitas las reglas que el Distrito debe cumplir a niveles político, administrativo y fiscal. En otras palabras, determina el marco institucional en el cual se desenvuelve la ciudad.

Aunque el EOB no fue una prioridad en su Plan de Desarrollo, si le correspondió a la Administración Castro⁸ participar en su formulación, la cual dejó abierta la posibilidad de ejecutar reformas importantes, que en últimas se tradujeron en un nuevo esquema institucional para la ciudad:

1. Se asignan al Concejo funciones que se refieren a la definición de la forma que tomarán las condiciones marco al interior del Distrito. Es decir, el Concejo moldea las instituciones formales, que son las restricciones de incentivos que deben cumplir los agentes distritales.
2. Se suprime la co – administración que existió durante muchos años en Bogotá, al restarle la potestad a los Concejales de elegir, designar o hacer parte de las Juntas Directivas, en entidades del Distrito. También se les prohíbe intervenir en asuntos que no les correspondan.
3. Se implementa la Descentralización, como herramienta de la Gestión Administrativa, encargando al Sector Central de los grandes temas de la ciudad y a las Localidades de los temas específicos a nivel local⁹.
4. Se introduce la Carrera Administrativa, como un mecanismo de despolitización en los nombramientos de servidores públicos y como elemento de profesionalización de la Administración Pública.
5. Se establecen importantes reformas de tipo impositivo: en el impuesto predial se introduce la liquidación por auto avalúo¹⁰. En el impuesto de Industria y Comercio se pasa a un régimen de causación bimestral. Se le da la potestad al Concejo de crear una sobretasa para la gasolina, para financiar temas de movilidad urbana. Se establecen los criterios para la contribución por valorización, haciendo extensivos los costos a los ciudadanos que se

⁸ El artículo 120 de Acuerdo 031 de 1992 (Plan de Desarrollo 1993 - 1995), habla sobre la recuperación financiera de la ciudad y la modernización en términos de planeación. No obstante, no hay una mención específica en dicho acuerdo sobre la necesidad de formular un nuevo Estatuto Orgánico para Bogotá.

⁹ El Estatuto contempla la transferencia de dineros provenientes de los Ingresos Corrientes de la ciudad a las Localidades, en un monto mínimo de 10% y con un tope máximo de 20%. La distribución conserva elementos progresivos, privilegiando a las Localidades que tienen los índices más altos de necesidades insatisfechas.

¹⁰ Además, se indexa el tributo a la inflación para los casos en los cuales la liquidación es la misma del año anterior, e igualmente en este caso se prohíbe liquidar auto avalúos menores que los del año pasado, de esta forma se mantiene el valor real del tributo.

benefician de obras públicas aledañas a sus predios¹¹. Finalmente se estableció un sistema de sanciones a quienes incumplieran con sus obligaciones tributarias, basado en el Estatuto Tributario Nacional ¹².

Con este paquete de normas se esperaban resultados en dos frentes: el primero, favorecer una reforma político - administrativa que pudiera generar un esquema de incentivos apropiado en las distintas ramas del poder público al interior de la ciudad, de tal forma que ciertas prácticas políticas -tales como el cabildeo o el clientelismo-, fueran suprimidas de los procesos de toma de decisiones¹³. El segundo, proporcionar al Distrito las herramientas necesarias para salir de la crisis fiscal en que se encontraba y generar las condiciones de largo plazo que le permitiesen contar con los recursos necesarios para cumplir sus obligaciones y atender la ciudadanía.

A continuación se mostrará la importancia que tuvo el Estatuto en la búsqueda de estas metas, particularmente en términos de racionalización tributaria y reducción en gastos de funcionamiento, para luego analizar la manera en que las administraciones posteriores a Jaime Castro profundizaron la política de generación de ingresos propios y de salud financiera, que permitieron financiar los proyectos visionales de ciudad, enunciados en sus planes de desarrollo.

FINANZAS PÚBLICAS DE BOGOTÁ 1990 - 2006

En esta sección se mostrará como aumentaron considerablemente los ingresos por concepto de tributación y transferencias a partir del año 1994. Igualmente, como se estabilizó en el tiempo la participación de los gastos de funcionamiento y se redujo su participación porcentual en los gastos totales del Distrito, mientras que el gasto en inversión aumenta a lo largo del tiempo, tanto en participación del gasto total como en montos. Además, se pondrá en evidencia que la mejor situación financiera de la ciudad en el mediano y largo plazo, le permite acceder sin problemas a los mercados de crédito internacional, factor de suma importancia no solo en términos fiscales sino de credibilidad institucional.

¹¹ En conjunto, además de la ampliación de las bases gravables, estas medidas propenden por generar aumentos de los ingresos por medio del uso de mecanismos administrativos para controlar la evasión.

¹² Véase, Decreto 624 de 1989 – Decreto 807 de 1993.

¹³ No se está afirmando que con el Estatuto se buscara acabar con el clientelismo electoral o con la corrupción asociada al mismo, si no que medidas como la profesionalización de las plantas de funcionarios hacen mas complicada esta práctica y reducen en alguna medida el campo de acción de quienes ganan elecciones a partir de la promesa de empleos en el sector público de la ciudad (esto fue explícito durante la primera administración Mockus, cuando se introdujo el perfil laboral como elemento sustancial de la contratación de funcionarios). Es por esto que se puede afirmar que con el Estatuto el Alcalde Mayor obtiene autonomía gerencial en torno al proceso decisorio y se abstrae del proceso electoral del Concejo asumiendo la total responsabilidad y evitando de esta forma que intereses particulares entren al juego decisorio, al menos en el campo normativo. Finalmente, el hecho de no tener que negociar ciertas decisiones hace más fluido este proceso.

El periodo analizado comprende los años 1990 a 2006. La periodicidad de los datos es anual y las cifras en precios corrientes han sido deflactadas a precios de 1998, tomando como referencia el Índice de Precios al Consumidor de Bogotá, que tiene como año base 1998¹⁴. Por su parte, las cifras y los gráficos en dólares de Estados Unidos, se encuentran en el Anexo No. 2 y tienen como objetivo mostrar la evolución de los tributos en una moneda de referencia internacional, de tal forma que sea posible realizar comparaciones posteriores con otras ciudades de características similares a Bogotá. Las cifras en precios corrientes también pueden ser consultadas en el Anexo No. 2.

INGRESOS

La evolución de los Ingresos Corrientes Tributarios¹⁵, se muestra en el Gráfico 1. Entre 1990 y 1993, la variable aumenta año a año, pasando de \$391.138 millones de pesos en 1990, a \$512.717 millones de pesos en 1993. No obstante, a partir del año 1993 la variable observa un cambio de nivel, pasando en un solo año (1994) a \$897.037 millones de pesos, es decir, una tasa de crecimiento de 74.9% real¹⁶, y observando una marcada tendencia al aumento a partir de entonces. Este cambio está asociado a la reforma tributaria de corte estructural, propiciada por el Estatuto Orgánico de Bogotá.

GRÁFICO 1



Fuente: Datos SHD - Dirección Distrital de Presupuesto, cálculos de los Autores

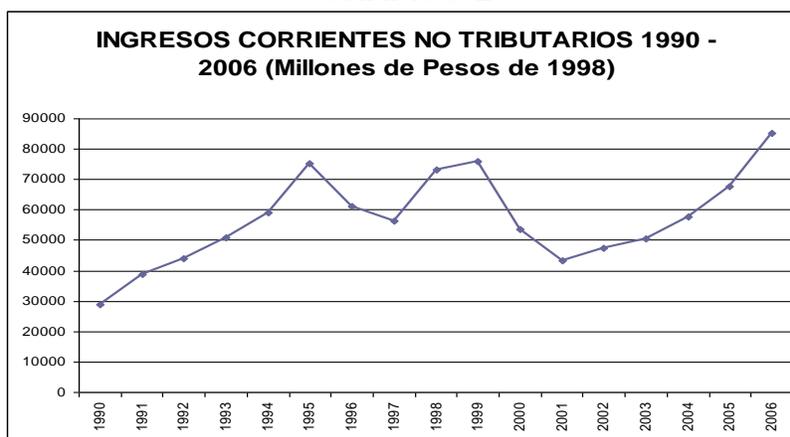
¹⁴ Véase: http://systema39.dane.gov.co:7778/pls/ipc/ipc_web.pagina_principal1. Anexo 2.

¹⁵ Los Ingresos Corrientes Tributarios incluyen: Industria Comercio y Avisos; Predial Unificado; Consumo de Cerveza; Unificado de Vehículos; Sobretasa a la Gasolina; Consumo de Gasolina; Azar y Espectáculos; Delineación Urbana; Cigarrillos Extranjeros; Impuesto de Publicidad Exterior Visual; Impuesto al Deporte; Estampilla Procultura; Estampilla Pro-personas Mayores y Otros tributarios.

¹⁶ Cabe anotar que este cambio en la tendencia de largo plazo obedeció a los aumentos significativos de los impuestos Predial y de Industria y Comercio. En este último, el cambio a la bimestralización significó un doble recaudo para este año.

El Gráfico 2 muestra la evolución de los Ingresos Corrientes no Tributarios¹⁷, para el mismo periodo. Puede observarse que entre 1990 y 1995, los ingresos por este concepto se caracterizaron por una tendencia sostenida al aumento, pero luego se observa un comportamiento más errático, que alcanza su punto mas bajo en 2001. Sin embargo, este tipo de ingresos solo representaron en promedio el 3.22% del total de los ingresos a lo largo del periodo analizado. En consecuencia, en lo sucesivo el foco del análisis se centrará en los Ingresos Corrientes Tributarios, en las Transferencias y en los ingresos por Recursos de Capital.

GRÁFICO 2



Fuente: Datos SHD - Dirección Distrital de Presupuesto, cálculos de los Autores

Los Ingresos por Recursos de Capital¹⁸ se muestran en el Gráfico 3. Durante los años 1990 a 1995 se evidencia cierta estabilidad de la variable, alrededor de los \$190.300 millones de pesos. Después de 1995 presentan crecimiento y cambio de nivel; en 1999 tienen un salto abrupto, que se corregirá paulatinamente hasta 2001; luego registran un descenso hasta el año 2004 y una nueva etapa de crecimiento hasta el año 2006. Cabe anotar que el pico alcanzado en 1999, que obedece a la reducción de capital de la Empresa de Energía, es de carácter coyuntural¹⁹.

Como se verá más adelante, la capacidad de financiamiento del Distrito por este medio mejoró notablemente después de 1995, consecuentemente con el mejor

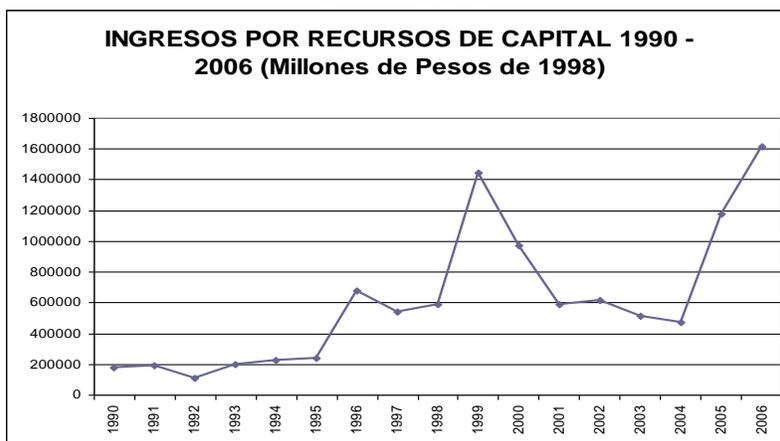
¹⁷ Los Ingresos Corrientes No Tributarios incluyen: Registro; Impuesto Global a la Gasolina y al ACPM; Consumo de Cigarrillos Nacionales; Derechos de Tránsito; Explotación de canteras; Uso Espacio Público; Sobretasa al A.C.P.M.; Multas de tránsito y transporte; Semaforización y Otros Ingresos No Tributarios.

¹⁸ Los Recursos de Capital incluyen: Rendimientos financieros; Superávit Fiscal; Recursos del Crédito; Recursos del Crédito Vigencia Anterior; Cancelación de reservas; Excedentes Financieros de Establecimientos Públicos-Empresas y Otros ingresos de capital.

¹⁹ Es oportuno aclarar que los recursos corresponden a una operación derivada del proceso de capitalización adelantado durante la administración Mockus-Bromberg, que permitió sanear y mejorar estructuralmente la empresa, sin que el Distrito perdiera la participación mayoritaria en el sector.

estado de las finanzas distritales posterior a las distintas reformas. También que estas mejoras se tradujeron en una mayor capacidad de endeudamiento, la cual fue acompañada de reducciones en los márgenes de riesgo para Bogotá.

GRÁFICO 3



Fuente: Datos SHD - Dirección Distrital de Presupuesto, cálculos de los Autores

El Gráfico 4 registra la evolución de los ingresos por Transferencias, los cuales han aumentado periódicamente a partir del año 1992, evidenciando la profundización de la descentralización en Colombia, que implica una mayor responsabilidad en temas de salud y educación por parte del Distrito Capital.

GRÁFICO 4



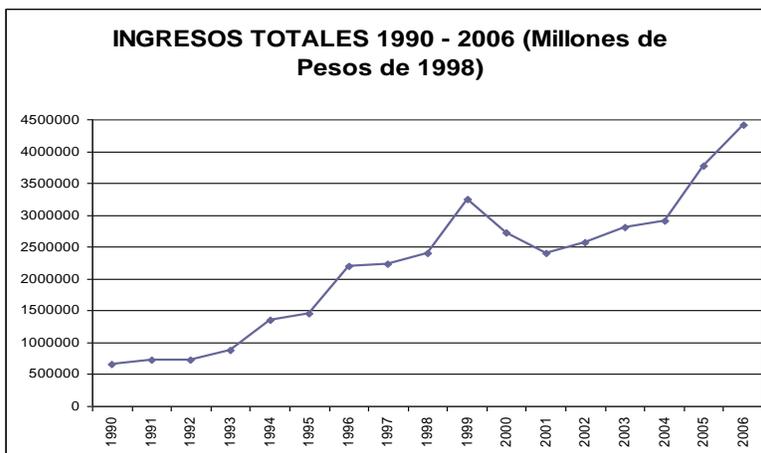
Fuente: Datos SHD - Dirección Distrital de Presupuesto, cálculos de los Autores

El consolidado de los ingresos corrientes del Sector Central de la ciudad se muestra en el Gráfico 5²⁰. Como puede observarse, después del año 1993 es notoria la tendencia al aumento, pasando de \$721.367 millones de pesos en 1992

²⁰ Los Ingresos Totales se calculan como la suma de los Ingresos Corrientes Tributarios, los Ingresos Corrientes No Tributarios, los Recursos por Transferencias y los Recursos de Capital.

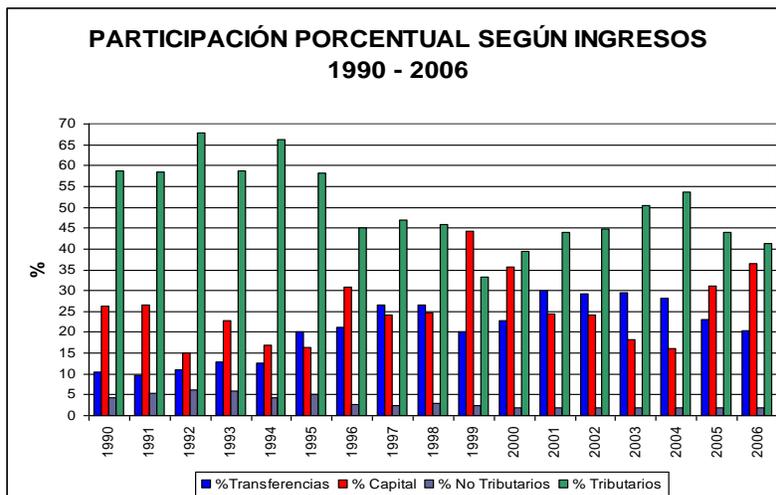
a \$4'422.773 millones de pesos en 2006, equivalente a un crecimiento de 6 veces en 14 años. Finalmente, la participación porcentual de cada uno de los ingresos en los ingresos totales, se muestra en el Gráfico 6.

GRÁFICO 5



Fuente: Datos SHD - Dirección Distrital de Presupuesto, cálculos de los Autores

GRÁFICO 6



Fuente: Datos SHD - Dirección Distrital de Presupuesto, cálculos de los Autores

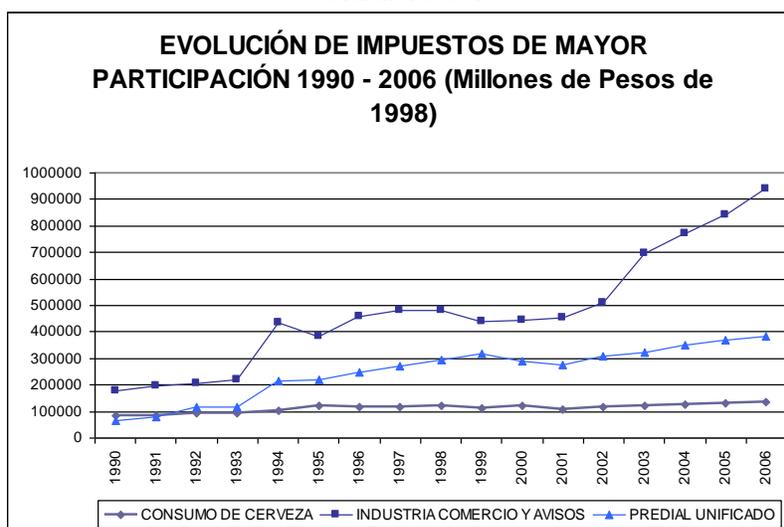
Un análisis detallado de los Ingresos Corrientes Tributarios confirma que los cambios suscitados por la reforma institucional en el Distrito, optimizaron el proceso tributario: los tributos con mayor participación promedio durante el periodo en cuestión son el Impuesto de Industria y Comercio (45.6%), el Impuesto Predial Unificado (23.9%) y el de Consumo a la Cerveza (12.4%).

Como puede verse en el Gráfico 7, mientras que el impuesto al consumo de la cerveza ha conservado un comportamiento estable en el tiempo, son notorios los

cambios de nivel observados después de 1993 en los impuestos de Industria y Comercio y Predial Unificado. Para el primero, se pasó de \$221.907 millones de pesos en 1993 a \$436.544 millones de pesos en 1994, aumentando 1.96 veces en un solo año, lo que equivale a una tasa de crecimiento de 96.72% real, estabilizándose hasta 2001 y creciendo a partir de entonces. Este aumento, obedece al cambio implementado por el cobro bimestral²¹ y la presunción de rentas, posterior a la promulgación del Estatuto Orgánico.

Por su parte, el Impuesto Predial Unificado pasa de \$117.320 millones de pesos en 1993 a \$216.315 millones de pesos en 1994, aumentando 1.8 veces en un año, equivalente a una tasa de crecimiento de 84.3% real y observando una leve tendencia al aumento, a partir de entonces. Debe aclararse que la dinámica de este tributo no es tan notoria como en el de Industria y Comercio, lo cual obedece al estancamiento de los precios de los predios urbanos asociados a la crisis del sector de la construcción, durante la recesión de 1999. No obstante, el recaudo se ve favorecido en el tiempo por los mecanismos de formación y actualización catastral, los cuales determinan la sostenibilidad del tributo en el tiempo y favorecen el proceso de planeación.

GRÁFICO 7



Fuente: Datos SHD - Dirección Distrital de Presupuesto, cálculos de los Autores

A continuación se muestran las tasas de crecimiento promedio de los ingresos de la ciudad durante el periodo en cuestión²²:

²¹ No sobra recordar que el doble cobro hecho a los contribuyentes durante este año, resultado de la bimestralización y que arrojó un gran recaudo en 1994, no se repetiría en el tiempo.

²² En el Anexo No. 1 se muestra la metodología utilizada en el cálculo de las tasas de crecimiento de los ingresos, los gastos y el Producto Interno Bruto de la ciudad.

TABLA 1

TIPO DE INGRESO	TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO
Ingresos Corrientes Tributarios	8.3%
Ingresos Corrientes No Tributarios	1.8%
Ingresos por Transferencias	16.81%
Ingresos por Recursos de Capital	12.96%
Ingresos Totales	10.82%

Para el periodo comprendido entre 1990 y 2005, la Tasa de crecimiento promedio anual calculada para la economía de la ciudad fue de 1.76%. Puede observarse que además del aumento significativo en el monto de transferencias y en los ingresos por recursos de capital²³, es de suma importancia el crecimiento en los ingresos tributarios, muy superior al crecimiento de la economía, lo cual se explica por la profundización y racionalización tributaria implementada en la ciudad, que aprovechó su potencial tributario.

En primera instancia, es de esperar que mientras más cerrada sea la brecha entre el crecimiento de los Ingresos Tributarios del Distrito y el crecimiento de su economía, mas se reduce el potencial tributario, haciendo que el crecimiento de éstos se limite a tasas vegetativas cuando la brecha tienda a cero.

No obstante, el problema de la estrategia financiera no concluye con la racionalización tributaria que debe controlar la evasión y la elusión, ni con los procesos de formación y actualización catastral, que le imprimen la dinámica al impuesto predial. Para el caso particular de Bogotá la estrategia planteada a partir de 1995, tomó en cuenta el aprovechamiento de las economías de escala que se dan al interior de la ciudad, asumiendo que los gastos en inversión generan nueva riqueza; de este modo, es factible continuar con la política de profundización tributaria haciendo que el propietario del suelo contribuya a las finanzas públicas con aportes relacionados a los incrementos en el precio de éste, producidos por acciones externas a él (acciones urbanísticas, obras públicas). Estos aportes son más conocidos como contribuciones por plusvalías²⁴, las cuales parten del precepto constitucional de la función social de la propiedad²⁵:

²³ Esta tasa de crecimiento promedio se explica porque esta medida de tendencia central es sensible a las puntuaciones extremas, para este caso, la descapitalización de la Empresa de Energía significó un aumento atípico en estos rubros, razón por la cual en valor promedio es tan alto. Véase Anexo 1.

²⁴ La Ley 388 de 1997 reglamenta lo concerniente a estas contribuciones en Colombia, para el caso de Bogotá lo hacen el Acuerdo 118 de 2003 y el Decreto No. 084 de 2004.

²⁵ "Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

“Lo anterior quiere decir que a la vez que los propietarios gozan de unos derechos o atribuciones, deben, concomitantemente, cumplir con unas obligaciones o responsabilidades urbanísticas y ambientales correlativas a esos derechos y derivadas de la función social y ecológica de la propiedad.

Este conjunto de derechos y deberes define el régimen urbanístico, configura el contenido y el alcance del derecho de propiedad y se concreta a través de los instrumentos legales de planeación territorial municipal, mediante los cuales se desarrolla la función pública del ordenamiento del territorio.”²⁶

En este orden de ideas, la estrategia financiera para Bogotá planteada a partir de 1995 se basa en la búsqueda de una política fiscal ordenada en términos de generación de ingresos propios, control en los gastos y un proceso de planeación territorial en el cual se relacionan la generación de ingresos y la proyección de inversiones, que se espera se traduzcan en la generación de nueva riqueza, la cual alimentará nuevamente las finanzas distritales, para así financiar nueva inversión, cerrándose un círculo virtuoso de planeación, inversión y crecimiento económico.

GASTOS

El Gráfico 8, muestra el comportamiento del gasto entre los años 1990 y 2006, desagregado según su destinación. En primera instancia se observa que el gasto destinado al servicio de la deuda²⁷, es bastante estable en el tiempo. Los Gastos Corrientes²⁸ conservan características similares.

Es notable sin embargo, el aumento sostenido que ha tenido el gasto destinado a inversión²⁹ con posterioridad al año 1992. Se observa un pico en el año 1999, producto de las inversiones realizadas con el dinero fruto de la descapitalización de la Empresa de Energía de Bogotá, retornando a la senda de inversión de mediano plazo en 2001, y finalmente conservando un crecimiento sostenido entre los años 2004 y 2006. Consecuentemente con lo demostrado en la sección

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.” CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Artículo 58.

²⁶ MALDONADO, María Mercedes, PINILLA, Juan Felipe, RODRÍGUEZ, Juan Francisco, VALENCIA, Natalia. “Planes Parciales, Gestión Asociada y Mecanismos de Distribución Equitativa de Cargas y Beneficios en el Sistema Urbanístico Colombiano”. Panamericana Formas e Impresos. Bogotá. (2006). P. 31.

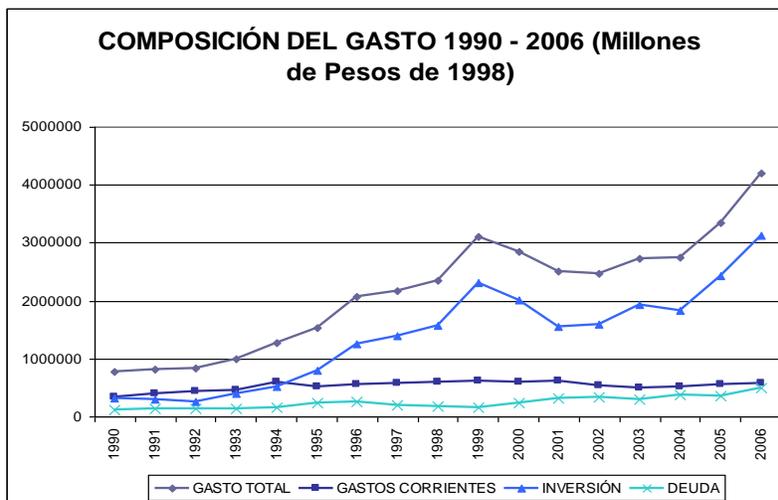
²⁷ Este gasto incluye los siguientes rubros: Intereses y comisiones; Amortizaciones; Bonos Pensionales y Transferencias Fonpet; Transferencias a Establecimientos Públicos y Pasivos Contingentes.

²⁸ Los Gastos Corrientes Incluyen: Gastos de Funcionamiento (Servicios Personales, Gastos Generales, Aportes Patronales); Transferencias de Funcionamiento; Otros Funcionamiento y Reservas Presupuestales

²⁹ Este Gasto incluye: 1. Inversión Directa (Incluye vigencias expiradas y pasivos exigibles); Transferencias para Inversión; Transferencias para Inversión – Reservas; Reservas Presupuestales.

anterior, sin duda los aumentos en los Ingresos Tributarios Corrientes y en las Transferencias, han hecho posible el mantenimiento de estos niveles de inversión³⁰.

GRÁFICO 8



Fuente: Datos SHD - Dirección Distrital de Presupuesto, cálculos de los Autores

Para hacer más evidente esta tendencia, el Gráfico 9 muestra la distribución porcentual del Gasto Público en la ciudad. Se destacan, de un lado, la disminución de los gastos de funcionamiento, cuya participación paso de cerca del 45% del gasto total en 1990 a algo menos del 14% en 2006. De otro, el aumento de la participación de los gastos en inversión, con respecto a los gastos totales, que pasan de un 40% en 1990 a casi un 75% en 2006.

La reversión e inversión de estas tendencias, obedece a la implementación de las reformas fiscales al interior del Distrito, entre estas: en primer lugar, sin una reforma tributaria que mantuviera la generación de ingresos propios sostenibles en el tiempo, la reducción de la brecha fiscal no sería posible. En segundo lugar, fueron fundamentales el establecimiento de los formularios de autoavaluo y la ampliación de los puntos de pago de los tributos, que se logro con la incorporación de la red de cajeros del sistema financiero, para hacer mas fácil el cumplimiento del deber a los contribuyentes. En tercer lugar, no se hubiesen podido disminuir los gastos de funcionamiento, sin la eliminación de cargos públicos bajo el esquema de profesionalización de la carrera administrativa. En cuarto lugar, las reformas a la Secretaría de Obras Públicas también contribuyeron a la reducción de gastos de funcionamiento y a la consideración de los gastos de mantenimiento vial desde una perspectiva más estructural.

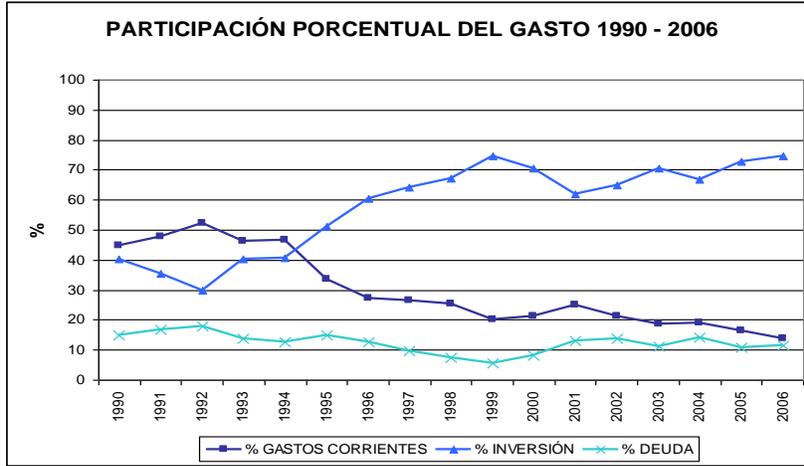
³⁰ Debe notarse que se hace énfasis en los ingresos producidos mediante tributos y transferencias, ya que no es posible mantener inversiones en el tiempo financiadas con recursos extraordinarios generados por privatizaciones.

La tasa de crecimiento promedio de los gastos corrientes fue de 1.42%, con un monto de \$348.087 millones de pesos en 1990, equivalentes al 44.9% del gasto total y de \$581.789 millones de pesos en 2006, equivalente a un 13.86% del gasto total. En cuanto a la tasa de crecimiento promedio de los gastos en inversión, fue de 14.89%, con un gasto de \$311.804 millones de pesos en 1990 equivalentes a un 40.7% del gasto total y un gasto de \$3.124.671 millones de pesos en 2006, equivalentes a un 74.4% del gasto total en ese año. Finalmente, la tasa de crecimiento promedio de los gastos en servicio de la deuda fue de 1.42%, con un monto de \$114.309 millones de pesos en 1990 y de \$488.503 millones de pesos en 2006.

Aunque los gastos corrientes han aumentado a lo largo del periodo en pesos de 1998, la disminución significativa en la participación de éstos y el aumento de la participación en gastos de inversión, son evidencia de las mejoras en eficiencia que ha experimentado la administración de las finanzas públicas capitalinas: tomando en consideración el concepto de eficiencia en el sentido de Pareto, puede verse que al aumentar la proporción de gastos de inversión con respecto al gasto total, se ha contado con una mayor cantidad de dinero para atender un conjunto de necesidades propias de la ciudad, distintas al funcionamiento del aparato administrativo de ésta sin necesidad de financiarlas con dineros destinados a este propósito. La mejora en el sentido de Pareto se fundamenta en la capacidad de generar ingresos propios que permiten financiar el funcionamiento del aparato administrativo de la ciudad (como en 1990), pero ahora también permiten mantener niveles crecientes de gasto en inversión³¹.

³¹ La noción de eficiencia en el sentido de Pareto se encuentra estrechamente relacionada con el concepto de Óptimo de Pareto, según el cual si existe 1 asignación factible $X = (x_1, x_2, \dots, x_L)$, esta se constituyen en un óptimo de Pareto si no existe otra asignación factible $X' = (x'_1, x'_2, \dots, x'_L)$ tal que $u_i(X') \geq u_i(X)$ para todo i , y $u_j(X') > u_j(X)$ para algún j , donde $u(\cdot)$ es la función de utilidad para todo i y j , la cual representa un ordenamiento de todas las mercancías por parte de cada agente y que le asigna un número real más alto a las mercancías de acuerdo con el grado de preferencia del agente, no obstante, el concepto de utilidad no se reduce a la preferencia por mercancías, sino que puede extenderse al ordenamiento de estados sociales. En otras palabras, se tiene un óptimo de Pareto si no existe una asignación factible que implique que al mejorar a un agente otro empeore. Aunque en el caso descrito, no se está planteando la existencia del óptimo, lo que se quiere hacer notar es que se han encontrado asignaciones de recursos en las cuales se han mejorado las condiciones de varios agentes por medio de los gastos en inversión financiados con recursos propios, sin disminuir las condiciones de funcionamiento de la Administración Pública del distrito, de ahí que se sugiera una mejora en el sentido de Pareto.

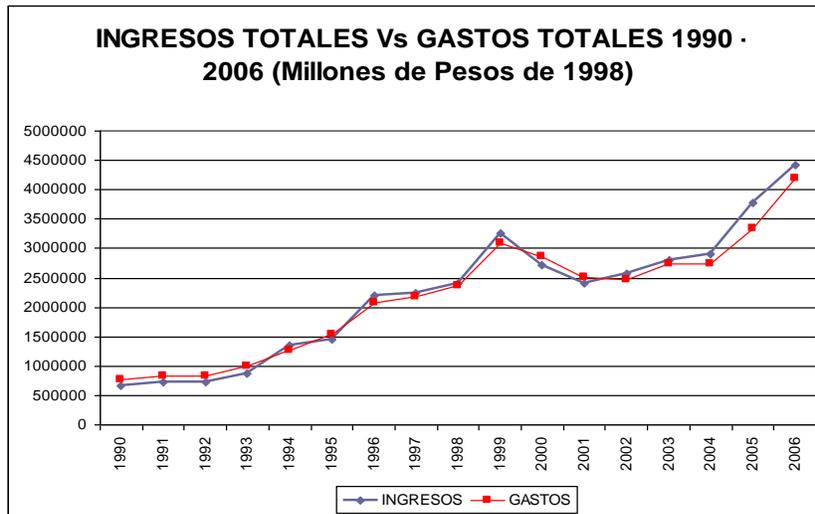
GRÁFICO 9



Fuente: Datos: SHD, Dirección Distrital de Presupuesto, cálculos de los Autores

El Gráfico 10 permite contrastar los Ingresos y los Gastos. Nótese que a partir del 2002, los Ingresos Totales son sostenidamente mayores que los Gastos Totales, generando superávits fiscales en el sector central³², los cuales no hacían parte de la tendencia de largo plazo en las finanzas distritales. Éstos son una muestra de la salud de las finanzas públicas bogotanas, que como se verá, se constituyen en el insumo esencial para la imagen y la independencia crediticia de la ciudad.

GRÁFICO 10



Fuente: Datos: SHD, Dirección Distrital de Presupuesto, cálculos de los Autores

³² Si bien no es usual que se genere superávit en las finanzas públicas, su existencia permite obtener recursos para hacer la provisión para contingencias de diversa índole. Alguna proporción del mismo también puede usarse para fondar el pasivo pensional o similares. Decisiones al respecto son indicativas del grado de ortodoxia y responsabilidad de un gobierno con la Hacienda Pública, y de la mayor o menor consideración de los imprevistos o del mediano y largo plazo.

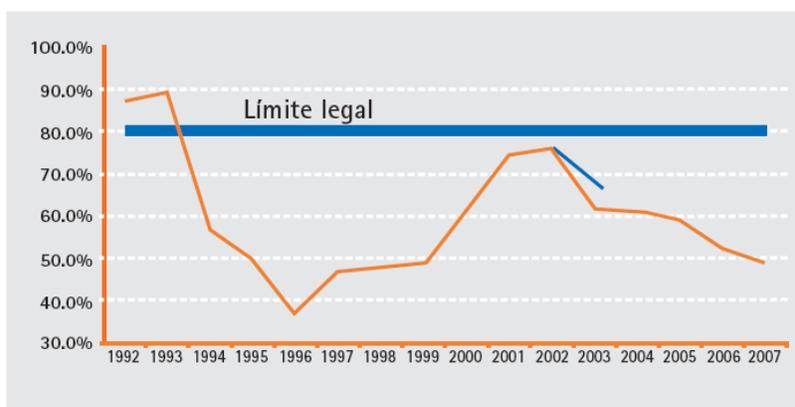
Esta salud financiera se expresa en el nivel de los indicadores básicos de endeudamiento, reglamentados por la Ley 358 de 1997 y que aplican a las entidades territoriales en Colombia.

El Gráfico 11 se refiere al Indicador saldo de la deuda / ingresos corrientes, que ha pasado de casi 90% a comienzos de la década pasada, cuando el endeudamiento de Bogotá era crítico, a niveles de entre el 50% y 60% a comienzos del siglo XXI. El tope máximo permitido por la ley es de 80%, lo que evidencia el margen de maniobra que posee la ciudad en cuanto al manejo de su deuda.

Por su parte, el indicador de intereses / ahorro operacional (Gráfico 12) cuyo límite es de 40%, conserva una tendencia decreciente a lo largo del tiempo. Finalmente, en el Gráfico 13 se muestra el indicador saldo de la deuda / PIB, que creció entre 1996 a 2001 y conserva una tendencia a la baja a partir de ese año.

GRÁFICO 11

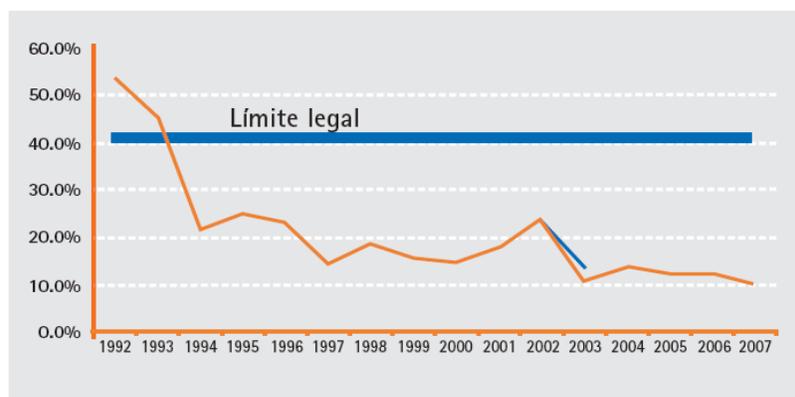
PROYECCIÓN DEL INDICADOR DE SALDO DE LA DEUDA/INGRESOS CORRIENTES



Fuente: Dirección Distrital de Crédito Público.

GRÁFICO 12

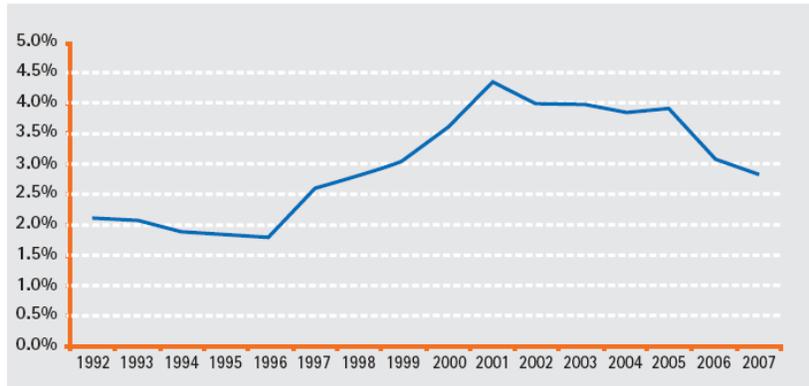
PROYECCIÓN DEL INDICADOR DE INTERESES/AHORRO OPERACIONAL



Fuente: Dirección Distrital de Crédito Público.

GRÁFICO 13

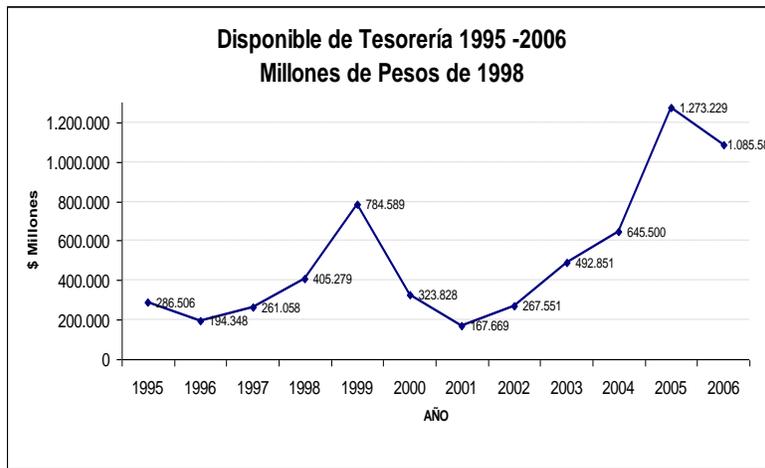
PROYECCIÓN DEL INDICADOR Tamaño real SALDO DE LA DEUDA/PIB



Fuente: Dirección Distrital de Crédito Público.

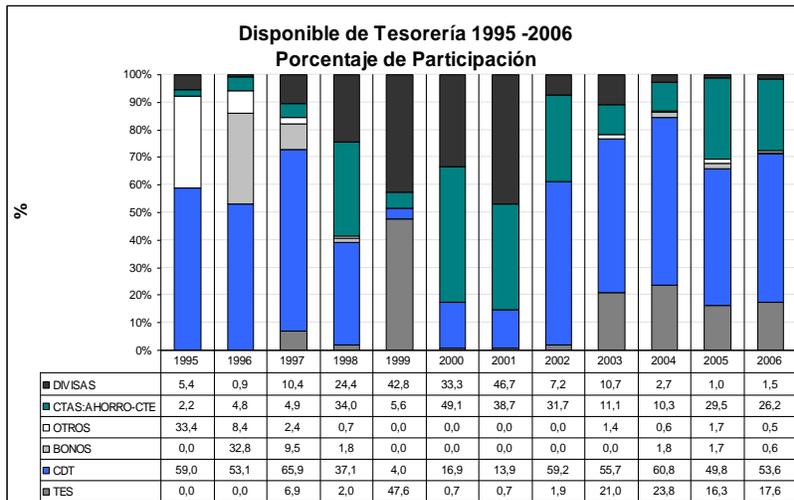
Finalmente, los Gráficos 14 y 15 muestran los saldos de Tesorería a 31 de diciembre a pesos constantes de 1998 y su composición. Además de ser útiles para determinar la capacidad de endeudamiento de corto plazo de la ciudad, también lo son para dar cuenta de su capacidad para cubrir las obligaciones contractuales. Como se observa, entre 1995 y 1999 hubo un aumento sostenido de estos saldos, particularmente alto de 1998 a 1999, producto de la descapitalización de la Empresa de Energía de Bogotá. Igualmente notorio es el descenso observado entre 1999 y 2001, cuando se llega a niveles inferiores a los de 1995, para luego crecer hasta 2005. Estos valores no están al margen de las decisiones de política tomadas por las diferentes administraciones, por lo que no es una coincidencia que los años de crecimiento coincidan con las de Antanas Mockus, en las cuales se buscó dejar una sólida estructura financiera, como se mostrara en detalle cuando se analicen las políticas fiscales adoptadas por las distintas administraciones de la ciudad en el periodo mencionado.

GRÁFICO 14



Fuente: Datos Tesorería Distrital, cálculos de los Autores

GRÁFICO 15



Fuente: Datos: Tesorería Distrital, cálculos de los Autores

A manera de conclusión de esta sección, se reitera que la mejora en la salud financiera de la ciudad, emprendida por las administraciones Castro 1992-1994 y Mockus 1995–1997 y 2001–2003, fue fundamental para que se pudieran plantear las políticas y adelantar proyectos de ciudad respaldados en unas finanzas públicas ordenadas y sostenibles en el tiempo. Además, que este fortalecimiento financiero no habría sido viable sin el paquete de reformas de corte institucional y tributario puestas en marcha a comienzos de la década de 1990 por la Administración Castro y que fueron profundizados en las Administraciones de Antanas Mockus³³.

³³ En relación con la liquidez de Tesorería, es preciso señalar que ha sido uno de los indicadores más incomprendidos, a pesar de la elevada valoración que recibe en el sistema financiero. Además de que la liquidez respalda la credibilidad y aceptabilidad en el sistema financiero, es garantía de oportunidad en la inversión para las entidades que cuentan con asignaciones presupuestales y de pago para los proveedores de bienes y servicios del Distrito. Las críticas que suscito en la primera administración de Antanas Mockus puso en evidencia el desconocimiento acerca de las finanzas públicas, en la medida en que se repetía incesantemente que la inversión no se estaba haciendo porque había liquidez en los bancos, lo que claramente era confundir la caja y el presupuesto. Sin embargo, el carácter puramente político y el interés de desinformar que animaba tales críticas quedaron en evidencia, cuando las más altas cifras de liquidez se obtuvieron en el gobierno de Peñalosa, sin que por ello se hicieran cuestionamientos como los antes realizados; menos aun en años recientes, cuando el nivel de liquidez ha llegado a sus máximos históricos. Mas grave aun, el agotamiento de la liquidez que se generó al final de la administración Peñalosa y que heredo la segunda de Antanas Mockus, no amerito ni un comentario o cuestionamiento, a pesar de que en esta fue necesario incluso retornar a la gestión de créditos de tesorería para pagar la nomina distrital, al menos en un mes del año 2001, situación que no se presentaba desde 1993. Otra fue la apreciación de las calificadoras de riesgo, una de las cuales menciono la perdida de liquidez como una de las razones para reducir la calificación de la ciudad en 1999 (Ver nota 70).

2. LAS ADMINISTRACIONES DISTRITALES DESPUÉS DEL ESTATUTO ORGÁNICO

ADMINISTRACIÓN CASTRO (1992-1994)³⁴

Como ya se mencionó, al comenzar la década de 1990 la ciudad de Bogotá entró en una fuerte crisis financiera:

“En 1992, la inversión carecía en buena parte de financiación, crecían aceleradamente las deudas con contratistas, y los ingresos a penas cubrían el funcionamiento. Después del gran esfuerzo de restricción presupuestal, en valores constantes de hoy el déficit fue de \$81.715 millones. Los ingresos crecían a tasas del 1 por ciento mientras que los gastos corrientes lo hacían al 7%, lo cual tendía a agravar el déficit fiscal. El ahorro interno después de pagar intereses, cayó en un 20 por ciento, y la inversión, en términos reales disminuyó en un 4.3 por ciento.”³⁵

La Administración de Jaime Castro 1992–1994, tuvo que diseñar un esquema que le permitiera a la ciudad salir de esa difícil situación. El paquete de medidas se centró en dos etapas: la primera, medidas de tipo coyuntural, para sortear la crisis y la segunda, medidas de corte estructural para la generación de soluciones de largo plazo.

Las medidas de corto plazo se centraron en la limitación de los gastos de funcionamiento por intermedio de los decretos 370³⁶, 377 de 1992, 381 de 1992 y 19 de 1993 sobre la nómina del Instituto de Desarrollo Urbano IDU. Además de esto, se emitieron bonos de deuda y se aprobaron una serie de amnistías a deudores morosos de los impuestos Predial Unificado, de Industria y Comercio y de Vehículos, por medio del Acuerdo 9 de 1992³⁷. La amnistía consistió en

³⁴ Esta sección se basa en las cifras reportadas en el documento: “La Punta del Iceberg”, publicado por la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Secretaría de Gobierno en diciembre de 1994, donde se consagra el informe de Gestión de la Administración Castro.

³⁵ “La Punta del Iceberg”, Pág. 63.

³⁶ “Mediante el Decreto 370 del 4 de junio de 1992, “Por el cual se reducen los gastos de funcionamiento del Distrito Capital”, el Alcalde Mayor adoptó medidas que desarrollan la política de austeridad que debe orientar el gasto público en el Distrito Capital. Igualmente, en el artículo 5º, del mencionado Decreto, estableció que no habrá lugar al pago de horas extras, dominicales o festivos dentro del tiempo comprendido en los meses de junio y diciembre del año de 1992, sino que los jefes de cada dependencia autorizarán los descansos compensatorios; y en casos excepcionales el Secretario de Hacienda, en forma motivada y por escrito, debía autorizar previamente que se ordenara y pagara la prestación de servicios que se deban realizar en horas extras o en días dominicales y festivos.”

Tomado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=393>.

³⁷ ACUERDO 9 DE 1992 (Derogado por el Acuerdo 39 de 1993). “Por el cual se conceden unos incentivos fiscales a los contribuyentes que han cumplido oportunamente las contribuciones tributarias y se dictan otras normas de carácter tributario”.

condonar los intereses por mora a quienes se pusieran al día con sus obligaciones pasadas no canceladas³⁸.

Mediante el Acuerdo 40 de 1992, se regularon los Acuerdos de Gasto, que ahora deberían sustentarse en los recursos disponibles³⁹ y se inició efectivamente el proceso descentralizador con los Acuerdos 6 y 7 de 1992⁴⁰, en concordancia con lo estipulado en la Constitución Política de Colombia.

Las medidas tributarias de largo aliento se consagraron en el Estatuto Orgánico de Bogotá. Además, la Administración Castro se concentró en mejorar la estructura de Gestión Administrativa, se incorporó la red de cajeros a los servicios de recaudo⁴¹, de tal forma que fuera más fácil para el usuario cancelar sus obligaciones: se pasó de 25 CADES, a 600 sucursales de Banco, eliminando sistemáticamente la figura del tramitador y por consiguiente reduciendo en alguna medida la corrupción en el proceso de recaudo⁴².

Del mismo modo, el seguimiento de los tributos por parte de los contribuyentes, se controló a partir del cruce de información de distintas Bases, entre ellas, las de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la Superintendencia de Sociedades, la Cámara de Comercio, las Corporaciones de Ahorro y vivienda, etc. Y se sistematizó todo lo concerniente a la recaudación, ganando en eficiencia⁴³.

RESULTADOS

El incremento de los ingresos tributarios fue de alrededor del 77.1% real, con respecto al año 1993. Se duplicaron los ingresos provenientes del impuesto predial, calculando un aumento del 74% para 1994. En cuanto al impuesto de Industria y comercio, el incremento fue de 111%, frente al año 1993. Por su parte, los impuestos de Timbre y Rodamiento y de Delineación Urbana, crecieron 45.7% y 131% respectivamente⁴⁴.

Para el año 1993, los ingresos crecieron a una tasa del 20% y los gastos a una tasa del 14%⁴⁵, revirtiendo la tendencia histórica de la composición del gasto de la

³⁸ Ver, "La Punta del Iceberg" Opcit. Pág.41

³⁹ Incorporando los criterios del código fiscal y elementos de planeación como los Planes Anuales de Caja.

⁴⁰ Ibidem. Pág 42.

⁴¹ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Decreto 586 de 1993. ARTICULO 89. RECAUDOS. Los recaudos se podrán realizar directamente o a través de entidades financieras sometidas a vigilancia de la Superintendencia Bancaria. La Tesorería Distrital podrá recaudar dineros por cuenta de las entidades oficiales. Para el efecto, celebrará los convenios a que hubiere lugar. En éstos podrá acordar la retribución de los costos en que incurra para efectuar el recaudo.

⁴² Ibidem. Pág 52.

⁴³ Ibidem. Pag 53-54.

⁴⁴ Ibidem. Pag 62.

⁴⁵ En este rubro se incluyen \$48.705 millones, pagados en deudas anteriores a contratistas.

ciudad. El ahorro se incrementó en 86.6%, frente al año 1992, y la inversión aumento a razón del 40%, con respecto al mismo año⁴⁶.

La situación para el año 1994, puede resumirse de la siguiente manera:

“Después de cubrir el déficit del nivel central generado en 1993, se produjo un superávit de \$21.468 millones. En valores constantes los ingresos subieron a una tasa de 62 por ciento, mientras que los gastos corrientes lo hicieron al 27.6 por ciento. El ahorro interno después de pagar intereses, creció en un 247 por ciento frente al año anterior, y llegó a \$275.769 millones, lo cual permitió financiar en buena parte la inversión, que alcanzó la suma de \$344.100 millones (...) Los niveles de endeudamiento neto se mantuvieron con un ligero crecimiento del 10 por ciento, y los intereses crecieron en un 27 por ciento (...) En valores reales, el servicio de la deuda, entendido como los intereses más las amortizaciones representaba en 1992 el 17.75 por ciento del total de ingresos y transferencias que recibía el Distrito. En 1994 sólo representó el 11.3 por ciento”^{47,48}.

Estas cifras dan fe del punto de inflexión que viviría la ciudad a partir del año 1994. La administración Mockus - Bomberg, como se verá a continuación, prosiguió con la política de control de gastos de funcionamiento y profundizó la política acerca de la tributación, enfatizando la producción de ingresos propios en la ciudad, pero haciendo énfasis en la concepción de una ciudadanía que tiene el deber de tributar para poder exigir sus derechos ciudadanos. La Administración Mockus - Bromberg trabajará sobre la base que no es suficiente con generar cambios en las instituciones formales, se requieren cambiar ciertos hábitos y comportamientos de tipo cultural, para poder generar proyectos de largo aliento⁴⁹.

⁴⁶ “La Punta del Iceberg” Opcit. Pág.63 – 64.

⁴⁷ Íbidem. Pág. 64.

⁴⁸ No obstante, pese a los avances logrados durante estos años, los resultados en ejecución fueron modestos: “La evaluación realizada por el DAPD de la ejecución y cumplimiento del Plan de Desarrollo 1993-1995, adoptado mediante el Acuerdo 31 de 1992 concluyó que de los 1.085 proyectos tabulados a 31 de diciembre de 1994 se había ejecutado el 35%; estaba en ejecución el 49% y el restante 16% no se había iniciado. Se notó una fuerte concentración sectorial pues, para 1993 y 1994, tres sectores fueron los responsables del 98% de la inversión: servicios públicos con el 60%, sector social con el 20% y transporte y obras viales con el 18%.” Véase, Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá. Decreto 295 de Junio 1 de 1995. En este sentido es que puede afirmarse que aunque la Administración Castro proporcionó la estructura normativa adecuada para los cambios de largo plazo en la ciudad por medio del Estatuto Orgánico, fue la Administración Mockus – Bromberg la que hizo uso de estas herramientas en el manejo administrativo de la ciudad, de ahí que los resultados a nivel financiero se consolidaran en el tiempo, tal y como se anotó en la sección 2.

⁴⁹ Los temas fiscales, también están circunscritos a esta dinámica, lo cual no es un resultado particular del proceso bogotano en el cual los cambios en las instituciones no formales ayudaron a reafirmar los efectos planteados en el Estatuto Orgánico de Bogotá. Véase NORTH, Douglas. “El Nacimiento del Mundo Occidental” Siglo XXI Editores. México, 1980.

ADMINISTRACIÓN MOCKUS – BROMBERG (1995 -1997)⁵⁰

La administración Mockus – Bromberg basó su gobierno en el Plan de Desarrollo Formar Ciudad, el cual tenía 6 prioridades en los temas de Cultura Ciudadana, Medio Ambiente, Espacio Público, Progreso Social, Productividad Urbana y Recuperación de la Legitimidad Institucional. Los recursos necesarios para la ejecución del Plan de Desarrollo se estimaron en 5.8 billones de pesos de 1997. Después de un análisis de la situación fiscal de la ciudad, se formuló una estrategia financiera basada en el crecimiento sostenido de los ingresos propios de la ciudad, para la modernización y la inversión:

“(…) y se financiaría con aportes de los contribuyentes (impuestos, tasas y contribuciones) que se traduce en los presupuestos de las entidades distritales; del sector privado, a través de concesiones, proyectos de riesgo compartido, participación accionaria, compra de activos y otras formas; y de la Nación adicionales a los de la Ley 60/93 previstos para ser ejecutados por entidades distritales y mecanismos de cofinanciación. Por otra parte, la Nación, a través de sus entidades, participaría en la financiación de los megaproyectos.”⁵¹

En este sentido, la Administración Central propuso al Concejo Distrital proyectos con respecto a racionalización tributaria, sobretasa a la gasolina, valorización por beneficio local, endeudamiento, conversión en sociedad por acciones de la empresa de Energía de Bogotá⁵² y la Empresa de Teléfonos de Bogotá y una propuesta sobre el estatuto presupuestal.

Además de esto, se planteó que el gasto público debía regirse por dos criterios base: la profesionalización de la Gestión Distrital y la eficiencia en la inversión pública, tópicos tratados por la Administración Castro y profundizados durante 1995-1997.

RESULTADOS

a) Tributación.

El esquema Tributario diseñado en la Administración Castro fue mejorado y puesto en funcionamiento. Basándose en el sistema de autodeterminación, fue posible

⁵⁰ Esta sección se basa en las cifras reportadas en el documento: “Memorias 95 / 97”, donde se consagra el informe de Gestión de la Secretaría de Hacienda.

⁵¹ Decreto 295 de 1995, Opcit. Exposición de Motivos. Pág. 34

⁵² El caso de la Empresa de Energía de Bogotá es muy interesante, pues al finalizar la administración Mockus – Bromberg, el proceso exitoso de capitalización permitió no solo obtener una cantidad considerable de recursos, sino también sanear financieramente una empresa que le generaba altos costos al Distrito: “De esta manera, el Distrito se hizo a una empresa saneada financieramente, que le podrá seguir distribuyendo utilidades en el futuro, y adicionalmente generó los recursos necesarios para cubrir sus necesidades financieras en cuanto a deuda pensional.” Memorias, Opcit. Pág. 118

avanzar en acciones de desarrollo institucional, en programas de fiscalización y cobro y en programas de cultura ciudadana⁵³. Todos estos programas fueron financiados por medio del componente de Cultura Tributaria relacionado en el Plan de Desarrollo. Del mismo modo, se produjeron cambios en la normatividad de los impuestos que se tradujeron en nuevos recursos y en una nueva concepción de la relación entre el contribuyente y el Distrito.

Con respecto al desarrollo institucional se reformó la dirección de Impuestos Distritales (DDI), organizándola según el tipo de impuestos –Subdirección de Impuestos a la Producción y al Consumo y Subdirección de Impuestos a la propiedad-, reforma que puso a tono a la DDI con las tendencias internacionales en cuanto a la organización de la administración tributaria. Del mismo modo, se profundizó en la profesionalización de la planta de personal, basándola en un esquema de selección por perfiles, según el cual se suprimieron cargos del nivel asistencial y se eliminó el cargo de auxiliar⁵⁴.

También se adelantó un programa de actualización informática y de adquisición de nueva tecnología, con sistemas de lectura óptica que permitieron mejorar la calidad de la información así como concentrar esfuerzos en los campos de auditoría y control⁵⁵.

Finalmente, se realizó un ejercicio de divulgación de la normatividad tributaria de la ciudad enfocada a los contribuyentes y se amplió el convenio con los bancos de tal forma que se aumentaron a 700 oficinas de recaudo.

En el área de fiscalización y cobro, entre 1994 y 1996 los recaudos aumentaron en 150%, para el área de fiscalización y en 526% para el área de cobranza.

En cuanto a la cultura tributaria, que buscaba un cambio en las instituciones no formales, contribuyó a mejorar la tributación voluntaria por parte de los bogotanos. En este sentido, se generaron acciones de descentralización de la administración tributaria, educación ciudadana y del servicio público, comunicaciones, coordinación interinstitucional e investigación.

b) Racionalización Tributaria

La Racionalización Tributaria se basó en tres estrategias: mejoras en los procesos de fiscalización y cobro, la adopción de la sobretasa a la gasolina y la optimización de los tributos existentes.

⁵³ Ver, Íbidem. Pág. 95.

⁵⁴ “La planta cuenta hoy con 340 funcionarios (...) De acuerdo con este criterio, la planta incrementó los cargos de profesional a 225, entre los grados 1 a 21, presentándose la mayor concentración de profesionales en el grado 12, distribuidos en su mayoría en las Jefaturas de Determinación y Cobranzas de las dos Subdirecciones.” Memorias, Opcit. Pág. 97.

⁵⁵ Ibidem. Pág. 97 – 98.

A partir de 1996, el Concejo Distrital aprobó el cobro de la sobretasa a la gasolina, que como se mencionó anteriormente tenía destinación a temas de movilidad urbana, con una tarifa de 13% en 1996, 14% en 1997 y 15% a partir de 1998⁵⁶.

La racionalización triburaria incluyó reformas a los impuestos de Industria, Comercio y Predial unificado⁵⁷, de Vehículos y de Rifas, Juegos y Espectáculos:

“En el caso de Industria y Comercio se Introdujeron las siguientes modificaciones:

- Un aumento en tarifas para algunos de los sectores de la actividad económica, que resultan en un incremento de la tarifa promedio de 5.8 a 6.5 por mil.
- Implantación del sistema de retenciones, lo cual ha resultado en disminución del costo del recaudo y reducción de la evasión.
- Eliminación de la obligación de presentar declaraciones a los pequeños contribuyentes.
- Establecimiento de las bases presuntivas mínimas para algunos contribuyentes (...) que permiten disminuir la evasión y elusión tributarias y simplificar su recaudo.

Impuesto Predial. Se simplificaron las categorías de tarifas aplicables a los predios y se aumentaron las tarifas para algunos estratos (que implicaron en promedio, un incremento en tarifas del 7%.)”⁵⁸

Se fusionaron los impuestos de Timbre Nacional de Vehículos y de Circulación y Tránsito, en el Impuesto Unificado de Vehículos, al igual que los impuestos de Juegos, Espectáculos Públicos y Rifas y Sorteos. Con estas fusiones se logró reducir el costo de recaudo y se facilitó el trámite al contribuyente.

Sobre el área tributaria, la experiencia Mockus – Bromberg demostró que con mejoras en la estructura tributaria, de corte administrativo y en los comportamientos ciudadanos asociados a una imagen legítima de la administración pública, es posible aumentar los ingresos sin recurrir a constantes reformas impositivas⁵⁹, basadas en aumentos o en creación de nuevos tributos.

⁵⁶ Véase. CONCEJO DISTRITAL. Acuerdo 21 de 1995.

⁵⁷ Véase. CONCEJO DISTRITAL. Acuerdo 28 de 1995.

⁵⁸ Memorias Opcit. Pág. 103.

⁵⁹ Al respecto, conviene recordar que la Nación, entre 1994 y la fecha, prácticamente ha realizado una reforma tributaria por año, sin que se hayan resuelto su déficit fiscal ni la tendencia al estancamiento o los fenómenos de evasión y elusión de los impuestos nacionales. Esto, a pesar de haber incluido nuevos impuestos y de realizar periódicamente ajustes en las tarifas, los sujetos o los topes de las variables que definen la entrada o no al sistema tributario. Lo anterior no significa que no sean necesarios, en ocasiones, nuevos impuestos o ajustes en las estructuras generales, pero si indica que estas no son las únicas maneras de obtener mejoras en los recaudos, como bien lo ilustra el caso de Bogotá. Por último, se añade que la necesidad de hacer reformas anuales parece provenir más de requerimientos de caja de corto plazo, lo que las define como de carácter coyuntural, que del interés por establecer una estructura sólida y de crecimiento sostenible al mediano y largo plazo, que sea garantía para las finanzas y la inversión pública.

c) Recursos de Capital

Los logros en esta área fueron significativos. El Distrito empezó a someterse a los criterios de evaluación financiera por parte de los mercados de capitales internacionales, lo cual le permitió la independencia de los avales del gobierno Nacional. Basado en este sistema de evaluación el Distrito consiguió un crédito de US\$ 195 millones, sustentado en la evaluación de riesgo de Standard & Poors, que otorgó a Bogotá una calificación de BBB, igual a la que poseían la República de Colombia y la República de Chile. Debe anotarse que sin los ajustes fiscales que se han venido describiendo a lo largo del texto, tal grado de calificación no hubiese sido posible, entonces, además de ganar una fuente de financiamiento a más bajo costo en el largo plazo, Bogotá también mejoró sustancialmente su imagen institucional a nivel internacional y ganó independencia como entidad territorial⁶⁰.

Del mismo modo en 1996, el Banco Mundial aprobó un préstamo de US\$ 65 millones a la ciudad, para el Proyecto de Transporte Urbano, cuyo trámite se había iniciado desde la Administración Pastrana, con lo cual Bogotá se convirtió en la primera ciudad colombiana y de América Latina, que recibió un crédito de este tipo con base en su capacidad financiera y para impulsar proyectos de iniciativa local.

La estrategia financiera también incluyó un endeudamiento interno mayor, con lo cual se logra integrar a la ciudadanía en el financiamiento de la ciudad y se evita la dependencia del sector externo. Además, la diversificación de las fuentes de ingreso de capital permite preservar la sostenibilidad de las mismas, asegurando la capacidad de pago del Distrito.

d) Participación privada en las finanzas distritales

El logro trascendental en este campo fue la subasta de acciones de la Empresa de Energía de Bogotá, por un monto de 2.277 millones de dólares. Con estos recursos, además de generar ingresos para la ciudad, se sanearon las finanzas de la EEB, que constituían un foco de inestabilidad financiera para la Ciudad.

⁶⁰ Esta independencia no se acaba en el plano financiero, en la actualidad Bogotá goza de mayor autonomía política que las demás entidades territoriales en Colombia. Los logros fiscales, económicos y de cultura ciudadana han fortalecido la conciencia y pertenencia de los Bogotanos con respecto a su ciudad. En el momento en que las personas asumen su deber de pagar impuestos, inmediatamente obtienen el derecho de saber que sucede con sus aportes. Las discusiones de los últimos años sobre los pro y contra del sistema Transmilenio, así como las decisiones de elegir un alcalde con un discurso diferente u otro de tendencia distinta a la nacional son solo una muestra de esto.

Inicialmente se esperaba destinar estos recursos para cubrir las necesidades del pasivo pensional de la ciudad⁶¹, no obstante, como se verá a continuación la mayoría de estos recursos se usaron para financiar los proyectos de Inversión de la Administración Peñalosa.

Como se anotó en la sección 2, a partir de la promulgación del Estatuto Orgánico de Bogotá, la ciudad entró en una nueva era, al menos a nivel financiero. Sin embargo es notorio como durante los años 1995 a 1997, la instrumentalización de las reformas planteadas en esta norma, le imprimieron una nueva dinámica a la ciudad en términos fiscales, la cual persiste en la actualidad tal y como lo muestran las cifras.

e) Gastos

Aunque la reversión de las tendencias en los Gastos de la ciudad, comenzó en el año 1994 con las reformas de Jaime Castro, debe anotarse que la Administración Mockus fortaleció el cambio en la composición de los gastos de la ciudad a través de su estrategia financiera: la participación porcentual de los gastos corrientes fue de 46.6% en 1994, 33.7% en 1995, 27% en 1996 y 26.3% en 1997. Por su parte los gastos en inversión fueron de 40.63%, 51.2%, 60.32% y 64% respectivamente. Finalmente, los pagos de servicio a la deuda representaron, 12.71% en 1994, 15% en 1995, 12.61% en 1996 y 9.5% en 1997.

Es indudable que sin el paquete de reformas emprendido desde 1992, muchas de las políticas a nivel social, tales como la universalización de la educación y la ampliación masiva en la cobertura de salud, reglamentadas en la ley 100 de 1993 y ley 115 de 1994, habrían quedado a medio camino. Bogotá ha mostrado que con el orden necesario y la legitimidad institucional adecuada es factible la resolución de problemáticas puntuales, las cuales se han traducido en la mejora del nivel de vida de sus habitantes⁶².

⁶¹ “Con los recursos provenientes de esta capitalización la empresa cancela sus obligaciones financieras y a la Administración distrital le quedan recursos para construir un fondo que garantice el servicio de la deuda pensional del Distrito”. Memorias Opcit. Pág. 118.

En 2007, la política fiscal del Gobierno de Finlandia señala que tanto los superávits como la mayor parte de los ingresos por ventas de activos superiores a EU\$ 400 millones deberán destinarse a la provisión del pasivo pensional. También establece que de estos tipos de recursos, solo se podrá destinar hasta el 25% en gasto no recurrente. Indudablemente la provisión es un principio que allí ha tenido y tiene vigencia plena, mientras que aquí no pasa de ser una novedad y rareza, demasiado adelantada a los tiempos o fuera de lugar.

⁶² Según los Datos de la Secretaría de Hacienda, a Junio de 1997 la ejecución presupuestal del Plan de Desarrollo Formar Ciudad, era de 68%. En cuanto a Cultura Tributaria el porcentaje de ejecución era de 69.83%; en Medio Ambiente de 54.21%; en Espacio Público de 57.24%; en Progreso Social de 79.34%; en Productividad Urbana de 60.75% y en Legitimidad Institucional de 73.03%.

ADMINISTRACIÓN PEÑALOSA (1998 - 2000)⁶³

El Plan de Desarrollo de la Administración Peñalosa denominado “Por la Bogotá que Queremos”, se estructuró bajo siete prioridades: Desmarginalización, Interacción Social, Ciudad a Escala Humana, Movilidad, Urbanismo y Servicios, Seguridad y Convivencia y eficiencia Institucional. El costo estimado del plan era de 13.5 billones de pesos de 1998, los cuales serían financiados por medio de la generación de nuevos ingresos, de nuevo endeudamiento, de la venta de acciones de la Empresa de Teléfonos de Bogotá y la descapitalización de la Empresa de Energía de Bogotá, estos últimos recursos factibles dadas las condiciones en que quedó el proceso adelantado por la administración anterior.

RESULTADOS

Se diseñó un Plan de Racionalización Tributaria⁶⁴, en el cual se introdujo un esquema de preferencias para los estratos 1 y 2 del Impuesto Predial Unificado. Igualmente, se redefinieron las características y el sistema de pago para los pequeños contribuyentes del impuesto de Industria y Comercio y, se eliminaron una serie de exenciones y tratamientos preferenciales que se presentaban en el recaudo y en el cobro de algunos tributos⁶⁵.

Por medio del Acuerdo 9 de 1998 se buscó cerrar la brecha entre el valor de las obras y su beneficio. Del mismo modo se trazó un el Plan de Control a la Evasión y la Morosidad Tributaria:

“Los resultados han sido efectivos, la gestión por fiscalización y cobro en 1999 y lo corrido a septiembre de 2000 alcanza un recaudo de \$117 mil millones, superior en 12% a la del período 1995 – 1998. Por primera vez, la administración de impuestos ha utilizado instrumentos como: 1) Remate de predios por atrasos en pagos del Impuesto Predial; 2) Actualización de la base de datos del Impuesto de Vehículos, que ha permitido hacer “redadas” en centros comerciales y parqueaderos públicos y privados y 3) Outsourcing de cobro de cartera morosa de pequeños contribuyentes.”⁶⁶

⁶³ Los datos de esta sección se refieren al Estudio “Evolución y estado de las finanzas públicas de Bogotá en la década de los noventa y perspectivas”, realizado por Javier Alberto Gutiérrez y Carolina Guzmán, para la serie Estudios de Economía y Ciudad de la Oficina de Estudios Económicos de la Secretaría de Hacienda, en diciembre de 2000. Véase. http://www.shd.gov.co/pls/portal/docs/PAGE/PORTAL_INTERNET/PUBLICACIONES/TAB_ECO/TAB340482/TAB340517/ESTUDIO14_DEE_0.PDF. Las Memorias de la Administración Peñalosa incluyen un recuento discursivo y visual de su gestión, pero no incluyen un reporte por entidades, de tal forma que se pueda analizar la gestión financiera durante los años 1998 – 2000, desde la perspectiva de la Administración Central.

⁶⁴ Véase. CONCEJO DE BOGOTÁ. Acuerdo 26 de 1998.

⁶⁵ Evolución y Estado ... Opcit. Pág 6.

⁶⁶ Íbidem. Pág. 7.

También se generaron estrategias para mejorar la relación con los contribuyentes y se continuó con la política de cultura tributaria:

“(…) se ampliaron las campañas publicitarias, se organizaron seminarios y conferencias sobre el tema tributario y se realizaron estudios de evaluación del proyecto en la comunidad. En 1998, la Oficina de Cultura Tributaria se convirtió en la Subdirección de Cultura, desarrollando principalmente tres estrategias: Comunicación, Pedagogía e Investigación.”⁶⁷

Igualmente se persistió en la actualización tecnológica de la administración tributaria:

“(…) el desarrollo de un nuevo sistema que integra las etapas del procedimiento tributario y sus vínculos con áreas de presupuesto, contabilidad, tesorería y de gestión interna. Las ventajas en suministro de información de calidad, confiable y oportuna, la corrección de inconsistencias de incorporación y aplicación de pagos, el apoyo en procesos de fiscalización y cobro y, la mejora en el servicio al contribuyente redundan en una eficiente administración tributaria.”⁶⁸

Aunque todos estos esfuerzos propiciaron el aumento de los ingresos corrientes por tributos, debe anotarse que las administraciones anteriores ya habían dejado implementada la estructura esencial en la que trabajó el ex – alcalde Peñalosa: aumento de los ingresos propios por medio de tributos sostenibles en el tiempo, por medio del cambio en los incentivos de los agentes (cultura tributaria, modernización del recaudo, autoavalúo, etc.), el cambio en la normatividad respectiva y el diseño de una estrategia financiera de largo aliento. Por otro lado a nivel coyuntural, no debe olvidarse la recesión económica que sufrió el país durante entre los años 1998 y 2001 y los recursos extraordinarios provenientes de la descapitalización de la Empresa de Energía de Bogotá obtenidos durante la administración Mockus - Bromberg.

El primer factor coyuntural señalado afectó la dinámica propia de la tributación en la ciudad, que particularmente para el caso de los impuestos de mayor participación, se encuentra íntimamente correlacionada con el desempeño de la economía. En cuanto al segundo, hay que decir que se decidió su utilización con un criterio de corto plazo, dadas las dificultades de financiamiento del Plan de Desarrollo “Por la Bogotá que queremos”:

“El Plan de Desarrollo Por la Bogotá que queremos no se planteó en rigor una estrategia de carácter financiero sino mas bien una de gasto. Aprovechando la posibilidad financiera que abrían los recursos de EEB, y sobre la expectativa de la venta de la ETB, se programó una inversión que en la práctica implicaba un crecimiento del 100% sobre la ejecutada en el periodo anterior, desconociendo incluso los compromisos sobre la cobertura de los pasivos contingentes que se habían adquirido con las calificadoras internacionales y sobre todo las

⁶⁷ Íbidem Pág. 7.

⁶⁸ Íbidem. Pág 8.

proyecciones y estimaciones de la capacidad financiera de la ciudad bajo parámetros de sostenibilidad. Y aún se programó, solicitó y obtuvo un cupo de endeudamiento sobre el tamaño financiero esperado incluyendo los recursos de la descapitalización de la EEB y la “venta” de la ETB, aunque no se realizó la operación sugerida de cobertura de duda externa.”⁶⁹

En general, esta administración es la única en la que se han presentado, de un lado reducción de ingresos tributarios, y de otro, la reducción del presupuesto de inversión por las dificultades para su financiamiento (la no concreción de la venta de la ETB y las dificultades para contratación de crédito). Como consecuencia, el Plan de Desarrollo debió reducir sus expectativas de gasto de inversión a la mitad.

En cuanto al gasto de la administración central, se registró una reducción de 12% real de los gastos generales.

Con respecto a los recursos de Capital “fue aprobado por el Concejo de Bogotá el cupo global de endeudamiento para el período de vigencia del Plan de Desarrollo, 1998 – 2001 (...) En adición, la política de la deuda Distrital consistió en la reestructuración de pasivos y en el mejoramiento del perfil de la deuda con respecto a vida media, riesgo cambiario, costo y concentración de amortizaciones”⁷⁰. Aún así, durante este periodo la capital sufrió una baja en su calificación de riesgo, cuyo principal factor fue la caída en la calificación de la nación, pero también la falta de atención a los pasivos contingentes y la caída de la liquidez⁷¹.

Los Gráficos de la sección 2 muestran que la inversión durante la Administración Peñalosa tuvo un comportamiento particularmente alto durante el año 1999, pero que no fue sostenible durante los años 2000 y 2001. Tales inversiones generaron una fuerte presión sobre las necesidades fiscales de la ciudad en los años posteriores, por no incluir en los presupuestos los gastos de mantenimiento y operación de tales obras:

“Por ejemplo, en el periodo 1998 – 2000 se realizó una inversión de \$135.000 millones en la construcción de 22 colegios. La construcción de cada uno cuesta aproximadamente \$7.500 millones y su mantenimiento \$ 1.100 millones anuales; es decir, por cada \$100 que se invierte en construcción, se hace necesario realizar un gasto anual de \$1.5 para su operación y mantenimiento. Así mismo, se construyeron 353 parques, con una inversión superior a los \$120.000 millones. La construcción de un parque metropolitano cuesta alrededor \$13.700 millones y su operación y mantenimiento, \$2.000 millones. Por cada \$100 en construcción de parques, el Distrito tiene que realizar un gasto anual de \$14.5 en operaciones y mantenimiento.

⁶⁹ SALDIAS, Carmenza. “Memorando a Salomón Kalmanovitz”. Bogotá. Junio de 2001

⁷⁰ Ibid. Pág. 8

⁷¹ Véase: “Le bajaron la calificación a Bogotá”. Diario El Tiempo. Sección Bogotá. Agosto 24 de 1999. Gráfico 14.

La administración anterior también comprometió inversiones por \$500 mil millones sin tener garantizada su financiación y dejó además un volumen importante de obras sin financiar”.⁷²

Como puede dilucidarse la administración posterior tuvo que sortear estas dificultades, por lo cual los esfuerzos fiscales se hicieron más profundos. Pero como se verá a continuación, las finanzas de la ciudad mejoraron más que marginalmente durante la segunda administración de Antanas Mockus, a tal punto que fue posible la generación de superávits sostenidos en el tiempo. No debe olvidarse claro está, que durante el año 2001 la economía empezó a dar muestras de recuperación, lo cual sin lugar a dudas favoreció las finanzas distritales.

ANTANAS MOCKUS (2001-2003)⁷³

La segunda Administración de Antanas Mockus se guió por el Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado”, el cual se basó en 7 prioridades: 1. Cultura Ciudadana; 2. Productividad; 3. Justicia Social; 4. Educación; 5. Ambiente; 6. Familia y Niñez y 7. Gestión Pública Admirable, con un costo estimado de inversión de \$ 13.2 billones de pesos de 2001. La estrategia financiera se basó en la Generación de nuevos ingresos⁷⁴, producto de la elevación de los niveles de tributación y la reducción de la evasión; el ahorro en gastos; nuevo endeudamiento por un monto estimado de 1.3 billones de pesos; reducción de capital de CODENSA; transferencias y cofinanciación.

RESULTADOS⁷⁵

INGRESOS

Los ingresos totales de la ciudad crecieron en 1.4% real anual durante el periodo 2001–2003. Los ingresos que más aportaron a este aumento fueron las transferencias que aumentaron en 30% real anual resultado de la gestión del distrito frente al Gobierno Nacional⁷⁶ y los ingresos corrientes con un aumento de 8.6% real anual, producto de los esfuerzos de generación de ingresos propios⁷⁷.

⁷² BOGOTÁ PARA VIVIR. 2001 – 2003. Informe de cumplimiento de compromisos del Plan de Desarrollo. Pág. 258.

⁷³ Los datos Presentados se basan en el Resultados de la Estrategia Financiera del Plan de Desarrollo 2001–2003. en BOGOTÁ PARA VIVIR. Opcit.

⁷⁴ Se buscó fortalecer aún más el impuesto Predial Unificado y de Industria y Comercio. También se esperaba imponer el cobro de peajes, del servicio de alumbrado público y de participación en plusvalía.

⁷⁵ Los datos presentados en esta sección fueron tomados del Informe de Cumplimiento de Compromisos del Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir”.

⁷⁶ “Como resultado de las gestiones del Distrito se lograron beneficios concretos para Bogotá bajo el nuevo esquema (Ley 715 de 2001); por ejemplo, la inclusión en los costos de educación de los gastos financiados con recursos propios de los distritos, la inclusión de los distritos como beneficiarios de la nueva asignación especial para la alimentación escolar, y el aumento de la

Los aumentos más significativos se dieron en los impuestos de mayor participación: Industria y Comercio, Predial Unificado, Sobretasa a la Gasolina (la Ley 788 de 2002 la pasó de 20% a 25%), Consumo a la Cerveza y Delineación Urbana.

El Impuesto de Industria y comercio, que decreció en promedio 2.4% real anual durante el periodo 1998 – 2000, pasó a observar un crecimiento real de 16% anual entre 2001 y 2003. Estos resultados se obtuvieron gracias al aumento de “38% en las tarifas⁷⁸; a la homologación de requisitos para pertenecer al régimen simplificado con los establecidos para el mismo régimen en el impuesto sobre las ventas⁷⁹ a la habilitación del sistema Dype de pago por vía electrónica, que aumenta el control por parte de la administración y facilita el pago por parte del contribuyente; a la simplificación del trámite de Registro de Información Tributaria; todo lo cual permitió disminuir los costos de la Dirección Distrital de Impuestos.

El impuesto Predial Unificado se vio reforzado por el trabajo realizado en términos de actualización de los valores catastrales de 697 mil predios de la ciudad (cerca del 42%), lo que representó ingresos adicionales en 2003⁸⁰ por un monto de \$22.6 mil millones. Además, con la gestión antievasión, en conjunto creció un 12.5% real en 2002.

La Sobretasa a la Gasolina, por su parte, también sufrió una disminución fruto de la sustitución por ACPM y Gas Natural, además de las restricciones a la movilización de vehículos, la entrada en funcionamiento de Transmilenio y el proceso de chatarrización. Para remediar esta situación se gestionó ante la Nación un aumento de la Sobretasa a la Gasolina de 20 a 25%⁸¹. Y se inició el control al expendio de combustibles ilícitos.

El Impuesto del Consumo a la cerveza retornó a su senda natural después de la recesión económica de finales de la década de 1990, cuando registró decrecimientos reales, como la caída del 10.4% en 2001; y paso en 2002 a un crecimiento de 9.1%, proyectándose para 2003 un crecimiento moderado, de 2.4%.

proporción de Propósito General a distribuir por concepto de población. En relación con este último aspecto, la nación no aceptó cambiar el indicador de pobreza relativa y disminuyó la proporción de recursos a distribuir por eficiencia administrativa y eficiencia fiscal de 15% a 10%, pero incrementó la proporción a distribuir por población urbana y rural de 30% a 40%, lo que benefició claramente a Bogotá” Informe de Cumplimiento ... Pág. 254.

⁷⁷ Ibidem. Pág. 240.

⁷⁸ Véase. CONCEJO DISTRITAL. Acuerdo 65 de 2002.

⁷⁹ Informe de Cumplimiento ... Opcit. Pág. 244.

⁸⁰ Esta es una cifra considerable dada la dinámica del proceso de actualización catastral en la ciudad. Durante 1998 se actualizaron 21.603 predios, en 1999 fueron 179.754 predios, en 2000 fueron 309.324, en 2001 fueron 417.900 y en 2002 se llegó a 117.772.

⁸¹ Informe de Cumplimiento ... Opcit. Pág. 246.

Por su parte, el impuesto de Delineación Urbana registró uno de los mayores aumentos durante el periodo dada su relación con el desempeño económico, el cual a su vez está altamente asociado al sector de la construcción que entre 2001 y 2003 fue del orden de 48.6%.

En cuanto a los recursos de capital, durante la segunda administración Mockus se recupera la senda de mediano plazo. A finales de 2002 Duff and Phels de Colombia S.A. otorga la calificación AAA al Distrito, para todas las operaciones de deuda interna, con lo que se pasa a la calificación mas alta del mercado, fortaleciendo la imagen financiera de la ciudad. Los Ingresos Corrientes no tributarios presentaron decrecimientos, producto de algunos fallos de las altas cortes. Finalmente, en el sector de Transferencias, Bogotá obtuvo algunos beneficios después de la promulgación de la Ley 715 de 2001⁸².

La recuperación financiera de la ciudad tiene mas merito aún si se considera que la reforma tributaria que se proponía hacer, entre otras razones para corregir los desajustes recientes, aunque fue presentada cerca de 10 veces, no fue aprobada por el Concejo de la ciudad. Ante esta situación, la Administración opto por una solución directa, acudiendo a la buena voluntad de los contribuyentes para solicitar un aporte voluntario de 10% adicional al monto pagado por el impuesto obligatorio. Esta medida generó una respuesta ciudadana no tanto voluminosa en montos como si en señales relevantes: de decisión ciudadana para acompañar la Administración en este propósito, de solidaridad, de responsabilidad social. El pago lo realizaron más de 65 mil contribuyentes en 2002, mayoritariamente de sectores populares (estratos 2 y 3) y la destinación de los recursos, también sugerida por los contribuyentes, fue básicamente para inversión social.

Otro punto fundamental a considerar fue lo relativo a las estrategias de Planeación Urbana, las cuales complementaron la estructura tributaria convencional, con fuentes adicionales de ingresos que se soportan en el crecimiento urbano. Particularmente se está haciendo referencia a las Contribuciones por Plusvalías y de cargas y beneficios^{83,84}.

Esto significa que, en primer lugar, se aumentan las fuentes de ingresos para la Ciudad, pues el tributo contempla “la obligación del propietario de trasladar, en dinero, en tierra, en participación en un proyecto urbanístico o en otros elementos

⁸² Véase Nota al pie No. 75.

⁸³ Este tributo se fundamenta legalmente en la Ley 388 de 1997 (Ley de Ordenamiento Territorial, que provee las directrices de la planeación del suelo a nivel nacional); en el Decreto 619 de Junio 28 de 2000 (por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial POT de la ciudad); en el Acuerdo 118 de 2003 (donde se establecen las normas para la contribución por plusvalías) y en el Decreto 084 del 29 de Marzo de 2004, que lo reglamenta.

⁸⁴ Aunque los ingresos por estos conceptos no se hicieron visibles sino para la Administración Garzón, fue durante la segunda administración de Antanas Mockus que se dio la discusión y se aprobó el Acuerdo en el Concejo de Bogotá.

similares, una proporción del mayor valor de los incrementos del precio del suelo⁸⁵, que a partir del años 2006 será del 50%⁸⁶.

En segundo lugar, se aligeran las cargas en cabeza del Distrito, puesto que los recursos del tributo tienen destinación específica para la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria o por expropiación; para la construcción o mejoramiento de infraestructuras viales y de servicios públicos domiciliarios; para proveer áreas de recreación y deportivas o equipamientos sociales; para la adquisición de inmuebles en programas de renovación urbana que involucren oferta de vivienda de interés social prioritario tipo I o para la ejecución de obras de infraestructura vial o espacio público (principal, intermedio o local); para la ejecución de proyectos y obras de recreación, parques y zonas verdes que conforman la red del espacio público urbano en la zona en la que se localiza el proyecto urbanístico y para la adquisición de suelos clasificados como de conservación de los recursos hídricos y demás zonas de protección ambiental o con tratamiento de conservación ambiental y a la financiación de estímulo⁸⁷, con lo cual las demandas asociadas al crecimiento urbano aseguran sus fuentes y los demás ingresos de la ciudad pueden destinarse a los servicios sociales y de gobierno, y no ha financiar las obras o comprar suelo para hacerlas.

En síntesis, el tributo recoge la función social de la propiedad (en este caso sobre el suelo) consagrada en la Constitución Política colombiana⁸⁸, de tal modo que el propietario de la tierra contribuye a la sociedad con parte de la riqueza asociada a su propiedad, esto quiere decir que en el terreno urbanístico, las decisiones individuales deben corresponderse con las necesidades de la colectividad, lo cual es un elemento central en la planeación urbana.

En conjunto, con estas fuentes adicionales es que realmente se encuentra la sostenibilidad financiera de mediano y largo plazo y que se abren mejores expectativas para el cierre de las brechas fiscal y social. No obstante, está en mora el trabajo en el frente regional, para generar una convergencia, que sea consistente y proporcional a las estructuras fiscales locales, a fin de potenciarlas y evitar que se anulen los resultados entre ellas⁸⁹.

⁸⁵ MALDONADO, María Mercedes, PINILLA, Juan Felipe, RODRÍGUEZ, Juan Francisco, VALENCIA, Natalia. "Planes Parciales, Gestión Asociada y Mecanismos de Distribución Equitativa de Cargas y Beneficios en el Sistema Urbanístico Colombiano". Panamericana Formas e Impresos. Bogotá. (2006)

⁸⁶ Acuerdo 118 Opcit. Artículo 6.

⁸⁷ Íbidem. Pág 7.

⁸⁸ Véase, ARTICULO 58. Modificado por el Acto Legislativo No. 01 de 1999.

⁸⁹ Otra tesis a probar en otro estudio, es si uno de los resultados de todo este proceso ha sido la toma de conciencia por parte de los bogotanos en cuanto a la capacidad de influencia que tiene el presupuesto público para incentivar la economía y motivar la generación de empleo y oportunidades de ingreso, las cuales se traducen en el crecimiento y la organización de los mercados, el consiguiente aumento de la tributación y las mejoras en la dotación y accesibilidad de bienes y servicios públicos y sociales. La motivación de esta hipótesis es que la Administración

En cuanto a los gastos, la estrategia se enfocó en la reducción de los gastos de funcionamiento, la cual estuvo centrada en la “reestructuración de entidades, la aplicación de políticas de austeridad y la adopción de incrementos salariales promedio inferiores a la inflación. Como resultado de las acciones se generó un ahorro permanente en gastos de funcionamiento a partir de 2002 de \$158 mil millones de pesos que equivalen al 18.4% de esos gastos.⁹⁰

Las cifras de la Administración Mockus 2001 – 2003, son contundentes, la ciudad aumentó su capacidad de generación de ingresos propios, redujo los gastos de funcionamiento, aumentó los gastos de inversión, recuperó la senda de mediano plazo para el endeudamiento y obtuvo la mejor calificación posible en cuanto a riesgo otorgada en Colombia⁹¹.

Como puede observarse, el esfuerzo propio en la generación de ingresos ha sido constante en los últimos 12 años, siendo los ingresos tributarios la fuente principal y creciente de financiación de la ciudad. Muchos tributos se han pagado desde cuando Jaime Castro llegó a la Alcaldía y recibió una ciudad prácticamente quebrada, y de eso da fe la Bogotá de hoy, que es una ciudad con una alta legitimidad institucional, un alto prestigio financiero y una mayor conciencia de sus ciudadanía motivada por su participación definitiva en el financiamiento de las políticas, por vía de los impuestos y de la deuda pública.

Mockus obtuvo una cantidad importante de recursos, provenientes de la tributación voluntaria de algunos ciudadanos (hubo personas que decidieron individualmente cancelar una cantidad mayor a la que deberían haber tributado).

⁹⁰ Ibid. Pág. 255.

⁹¹ Véase: http://www.dcrcolombia.com.co/escalas_riesgo_largo.php para escalas de Riesgo usadas por Duff and Phelps de Colombia.

Anexo No. 1

Para el cálculo de las Tasas de Crecimiento Promedio se calculó el logaritmo natural de cada una de las variables, el resultado observado es un comportamiento aproximadamente lineal con respecto al tiempo. De esta forma, se procedió a correr una regresión lineal que tomó los logaritmos como función de la variable tendencia, así el estimador obtenido por la metodología de Mínimos Cuadrados Ordinarios puede interpretarse como la tasa media de crecimiento en el tiempo. Lo anterior puede expresarse matemáticamente de la siguiente forma:

1. Se tiene una variable X en función del tiempo:

$$X = X_t \quad (1)$$

2. Se toma el Logaritmo Natural de la Variable

$$\text{Ln}(X_t) \quad (2)$$

3. Se diferencia esta función con respecto al tiempo:

$$\frac{d\text{Ln}(X_t)}{dt} = \frac{\dot{X}}{X} \quad (3)$$

donde

$$\dot{X} = \frac{d(X_t)}{dt} \quad (4)$$

Obteniendo una tasa de crecimiento en el tiempo.

4. Si se observa una relación lineal entre el logaritmo Natural de la variable con la variable tendencia entonces puede estimarse una ecuación lineal de la siguiente forma:

$$\text{Ln}(X_t) = \alpha + \beta t + \mu_t \quad (5)$$

donde α es el intercepto de la recta con el eje vertical, β es la pendiente de la recta y μ_t es el término de error.

5. Diferenciando (5) con respecto al tiempo se obtiene:

$$\frac{d\text{Ln}(X_t)}{dt} = \beta + \frac{d\mu}{dt} \quad (6)$$

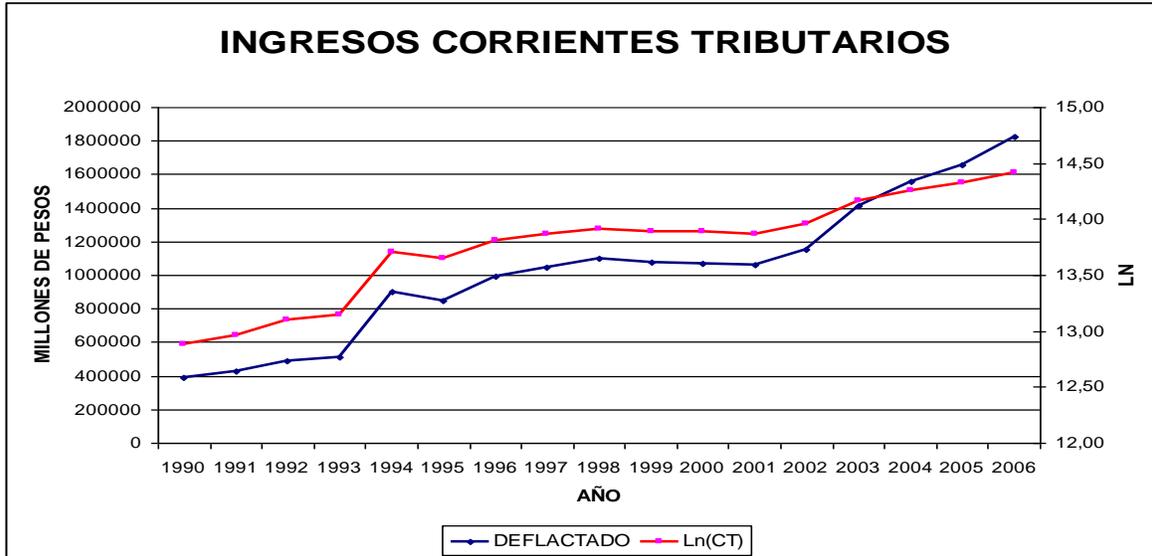
Dado que (3) y (6) son iguales (omitiendo el cambio en el término de error con respecto al tiempo), entonces el estimador de Mínimos Cuadrados ordinarios representa la tasa media de crecimiento en el tiempo⁹².

Debe aclararse que el ajuste del modelo no es el mejor dado el comportamiento propio de las variables, las cuales no se explican únicamente por el factor del tiempo. Igualmente, el estimador calculado posee los problemas típicos de una medida de tendencia central, la cual es muy sensible a los valores extremos de las puntuaciones analizadas. No obstante, este ejercicio permite hacer una aproximación del comportamiento medio de las variables en el tiempo, y se utilizó con fines descriptivos. En este sentido, los datos presentados previamente sobre las tasas de crecimiento promedio no deben ser tomados como concluyentes y se deja la estimación rigurosa de los modelos para trabajos posteriores donde el interés fundamental de la investigación sea éste. En lo que respecta a este documento, la hipótesis central no se ve afectada por los potenciales problemas de normalidad y autocorrelación en los errores.

A continuación se presentan los resultados de las estimaciones.

⁹² Es una tasa media puesto que existe una desviación entre el estimador y su valor real que se representa en el término de error, pero que hace mínima la suma de éstos al cuadrado por el proceso mismo de estimación por MCO.

1. INGRESOS CORRIENTES TRIBUTARIOS



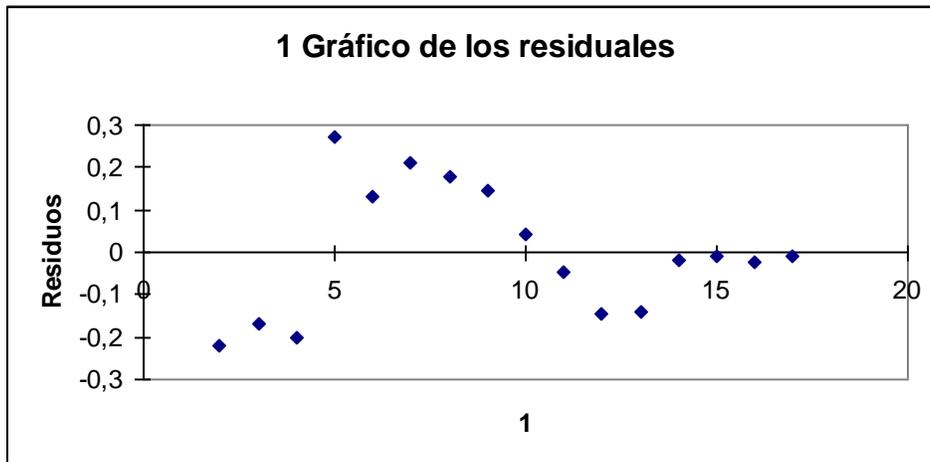
Estadísticas de la regresión

Coefficiente de correlación múltiple	0,932340761
Coefficiente de determinación R ²	0,869259295
R ² ajustado	0,859920674
Error típico	0,158760007
Observaciones	16

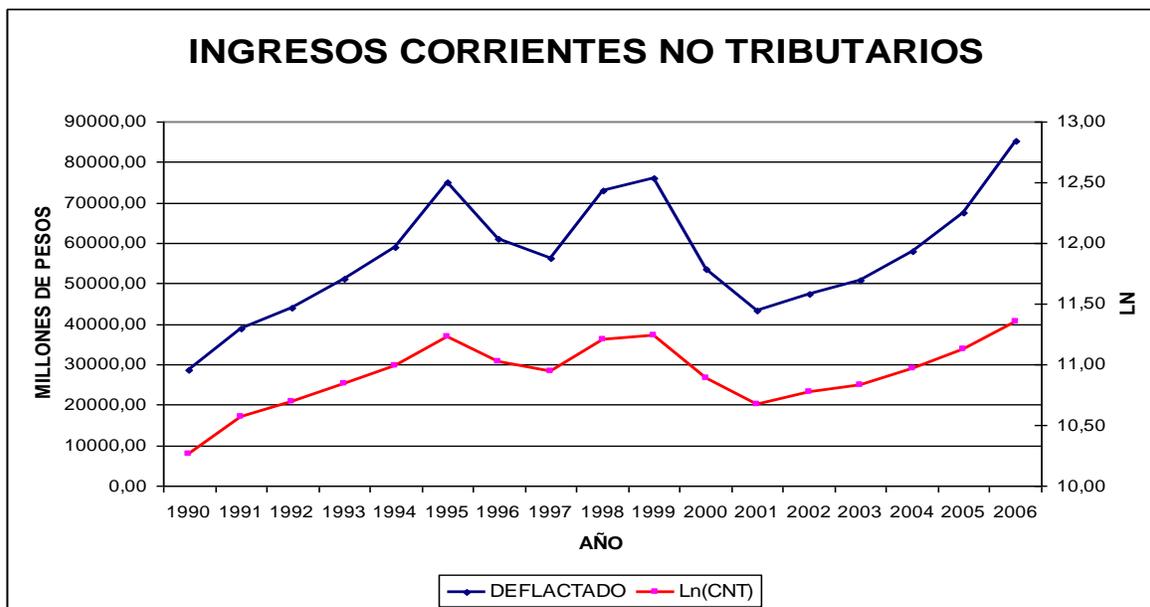
	Coefficientes	Probabilidad
Intercepción	13,01810185	1,4433E-23
X1	0,083068225	1,45354E-07

JARQUE - BERA 10,77963844

1 Gráfico de los residuales



2. INGRESOS CORRIENTES NO TRIBUTARIOS



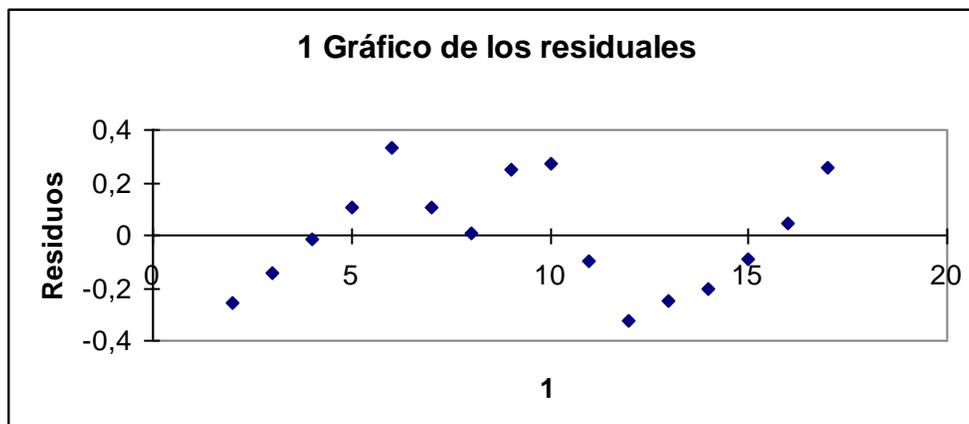
Estadísticas de la regresión

Coefficiente de correlación múltiple	0,380176463
Coefficiente de determinación R ²	0,144534143
R ² ajustado	0,083429439
Error típico	0,216392448
Observaciones	16

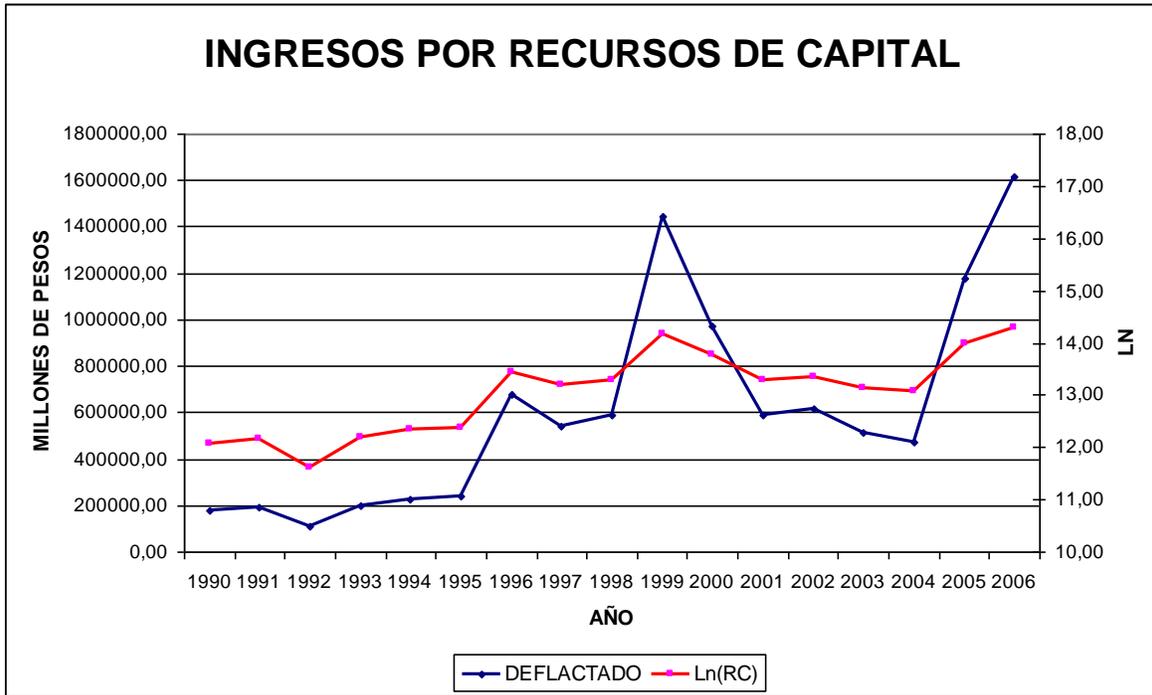
	Coefficientes	Probabilidad
Intercepción	10,7853804	1,52414E-20
X1	0,018048892	0,146346396

JARQUE - BERA 11,00292035

1 Gráfico de los residuales



3. INGRESOS POR RECURSOS DE CAPITAL

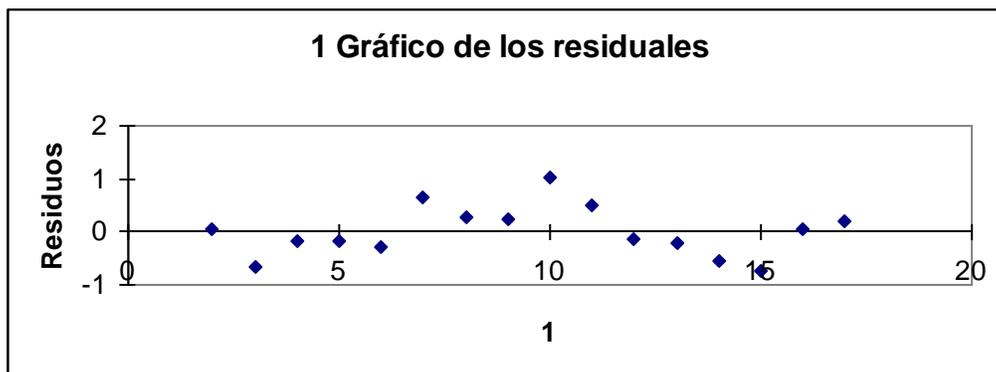


Estadísticas de la regresión

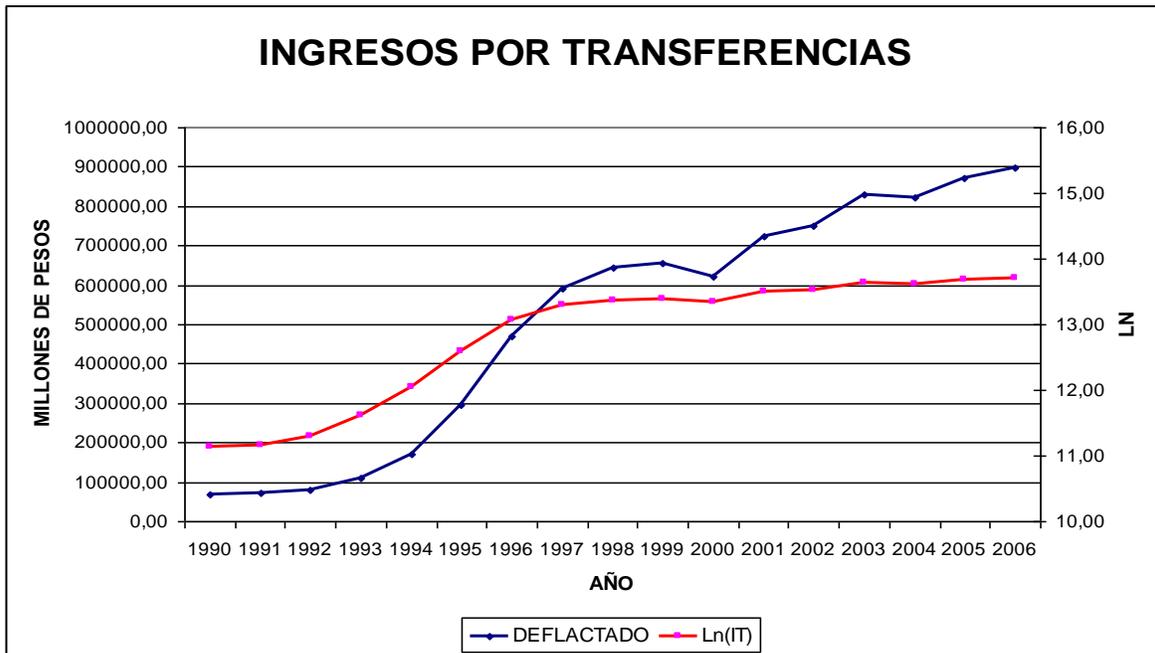
Coefficiente de correlación múltiple	0,791888921
Coefficiente de determinación R ²	0,627088063
R ² ajustado	0,600451496
Error típico	0,492613092
Observaciones	16

	Coefficientes	Probabilidad
Intercepción	11,87272578	3,83296E-16
X1	0,129625855	0,000256276

JARQUE - BERA 7,208667591



4. INGRESOS POR TRANSFERENCIAS



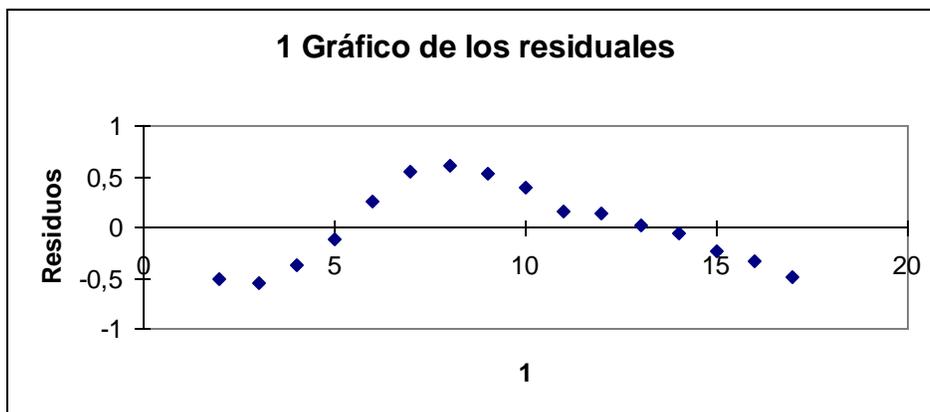
Estadísticas de la regresión

Coeficiente de correlación múltiple	0,896508692
Coeficiente de determinación R ²	0,803727835
R ² ajustado	0,789708395
Error típico	0,40951197
Observaciones	16

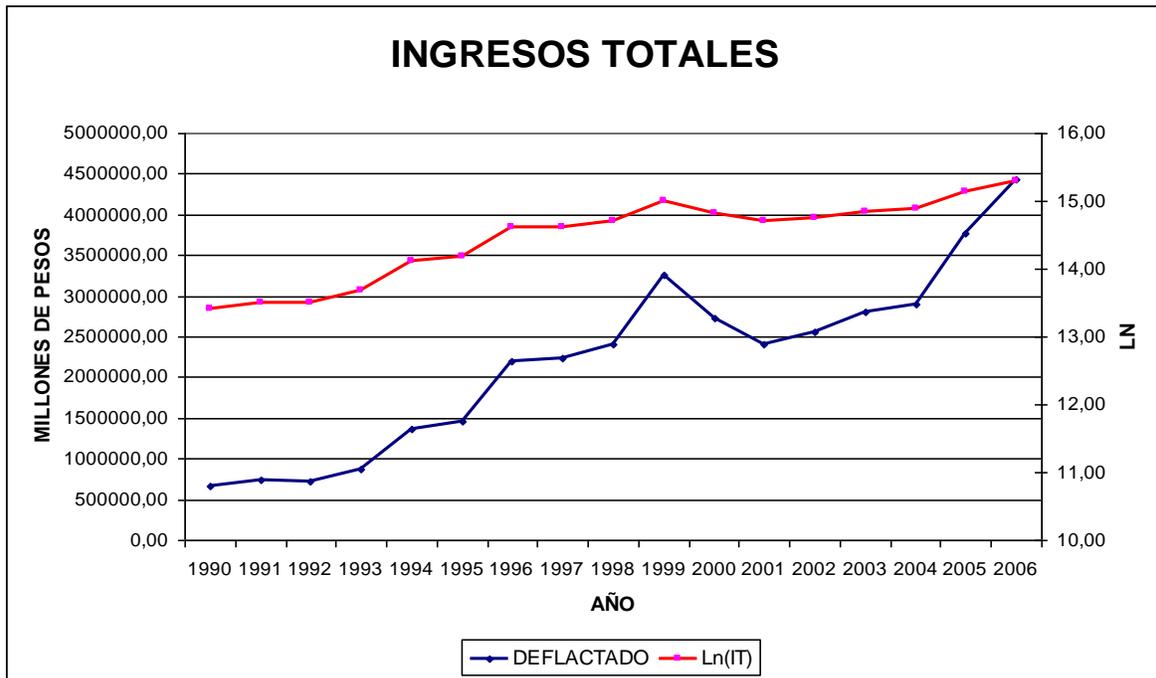
	Coeficientes	Probabilidad
Intercepción	11,32809213	5,63746E-17
X1	0,168157526	2,58323E-06

JARQUE - BERA 11,96599763

1 Gráfico de los residuales



5. INGRESOS TOTALES

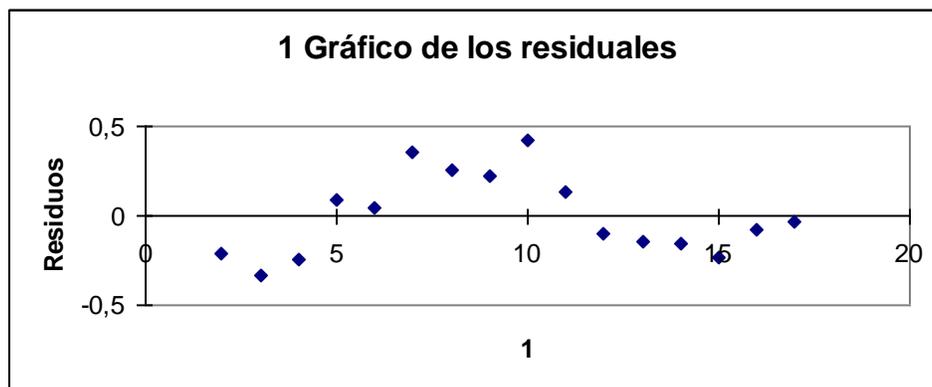


Estadísticas de la regresión

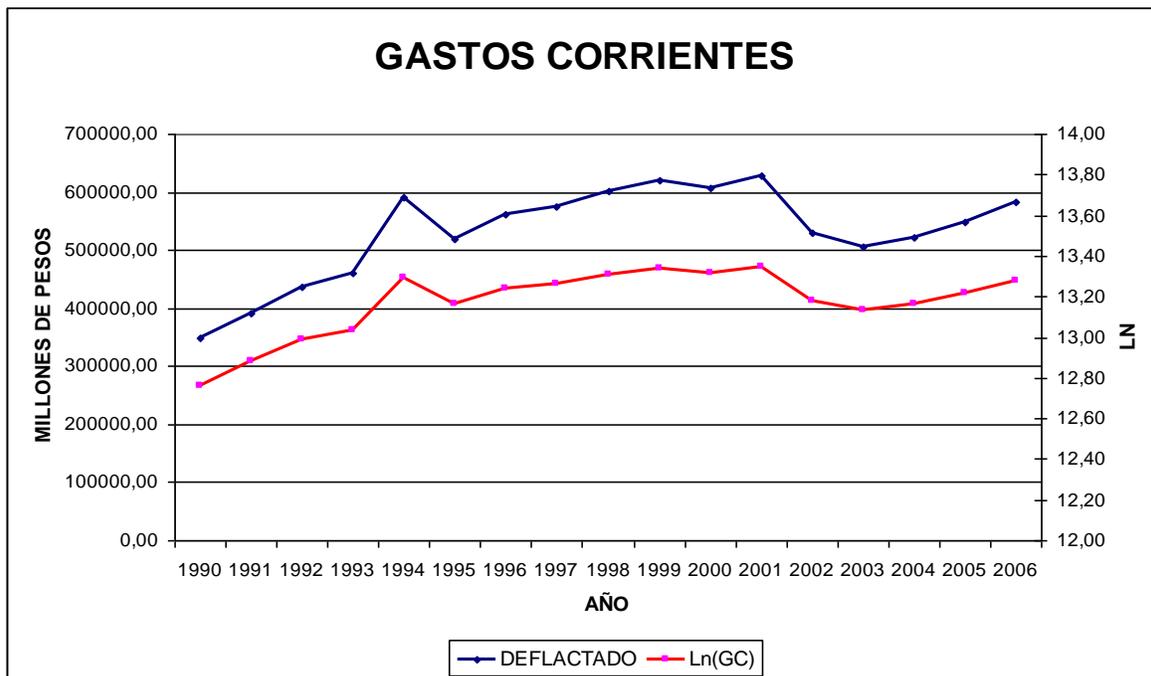
Coefficiente de correlación múltiple	0,914701099
Coefficiente de determinación R ²	0,8366781
R ² ajustado	0,82501225
Error típico	0,235703508
Observaciones	16

	Coefficientes	Probabilidad
Intercepción	13,49266853	2,19968E-21
X1	0,108254908	7,01446E-07

JARQUE - BERA 10,62057359



6. GASTOS CORRIENTES

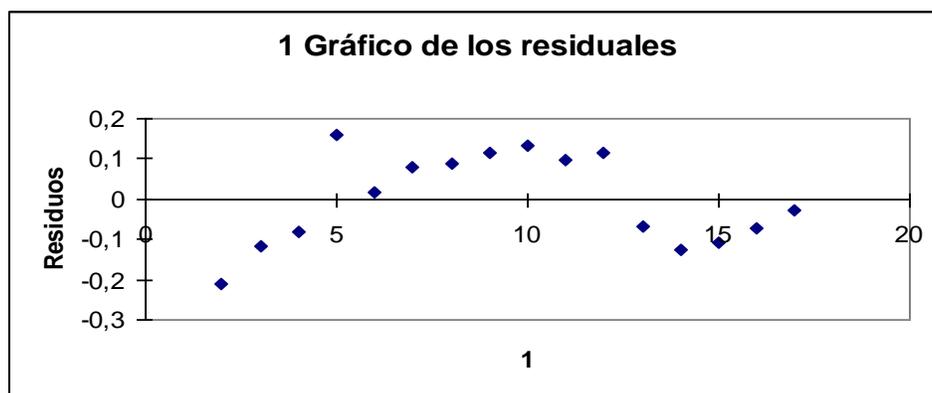


Estadísticas de la regresión

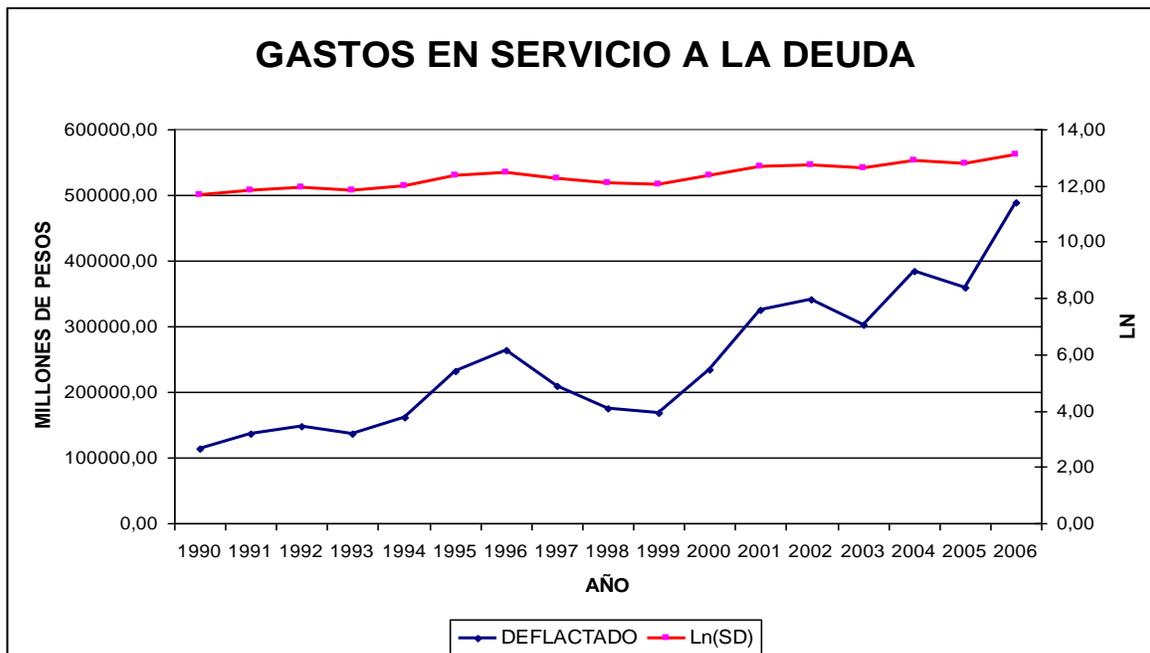
Coefficiente de correlación múltiple	0,511340703
Coefficiente de determinación R ²	0,261469314
R ² ajustado	0,208717122
Error típico	0,118316123
Observaciones	16

	Coefficientes	Probabilidad
Intercepción	13,06015562	2,25351E-25
X1	0,014285472	0,042924853

JARQUE - BERA 15,42046236



7. GASTOS EN SERVICIO A LA DEUDA

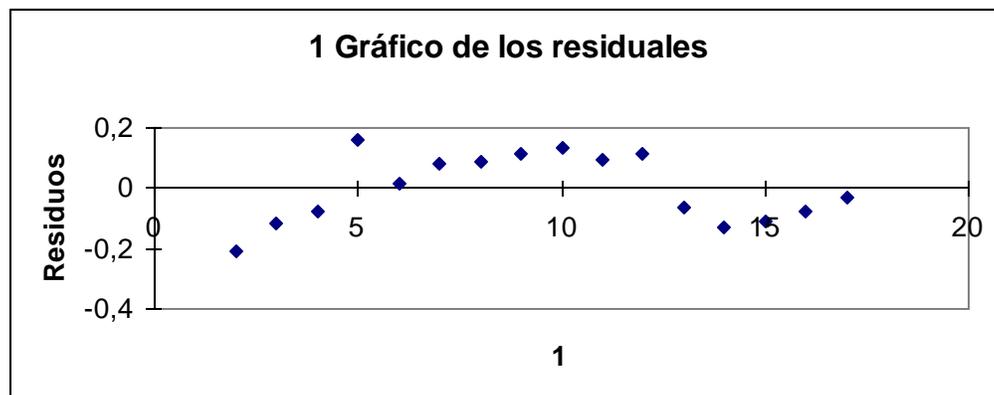


Estadísticas de la regresión

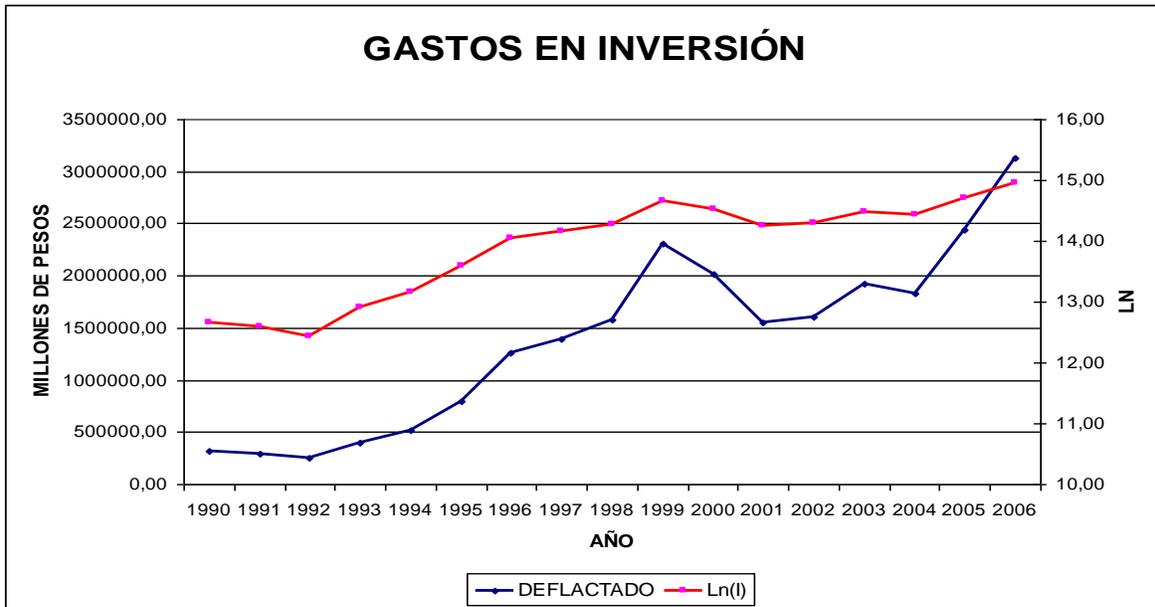
Coeficiente de correlación múltiple	0,511340703
Coeficiente de determinación R ²	0,261469314
R ² ajustado	0,208717122
Error típico	0,118316123
Observaciones	16

	Coeficientes	Probabilidad
Intercepción	13,06015562	2,25351E-25
X1	0,014285472	0,042924853

JARQUE - BERA 15,42046236



8. GASTOS EN INVERSIÓN

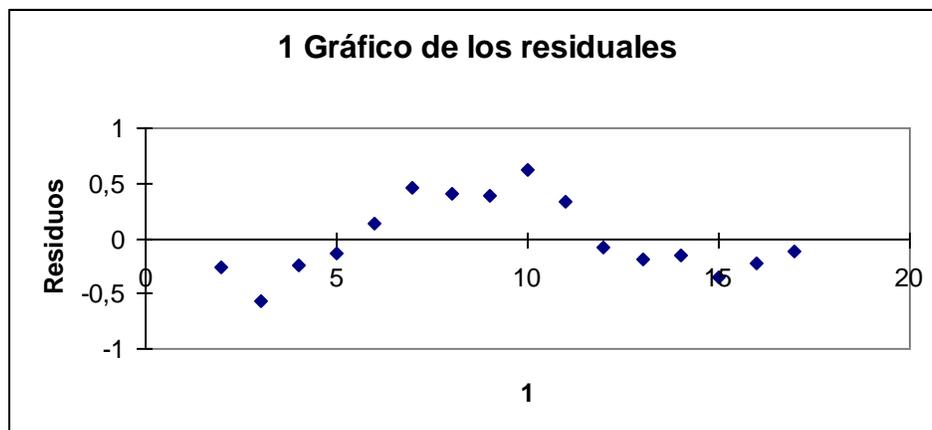


Estadísticas de la regresión

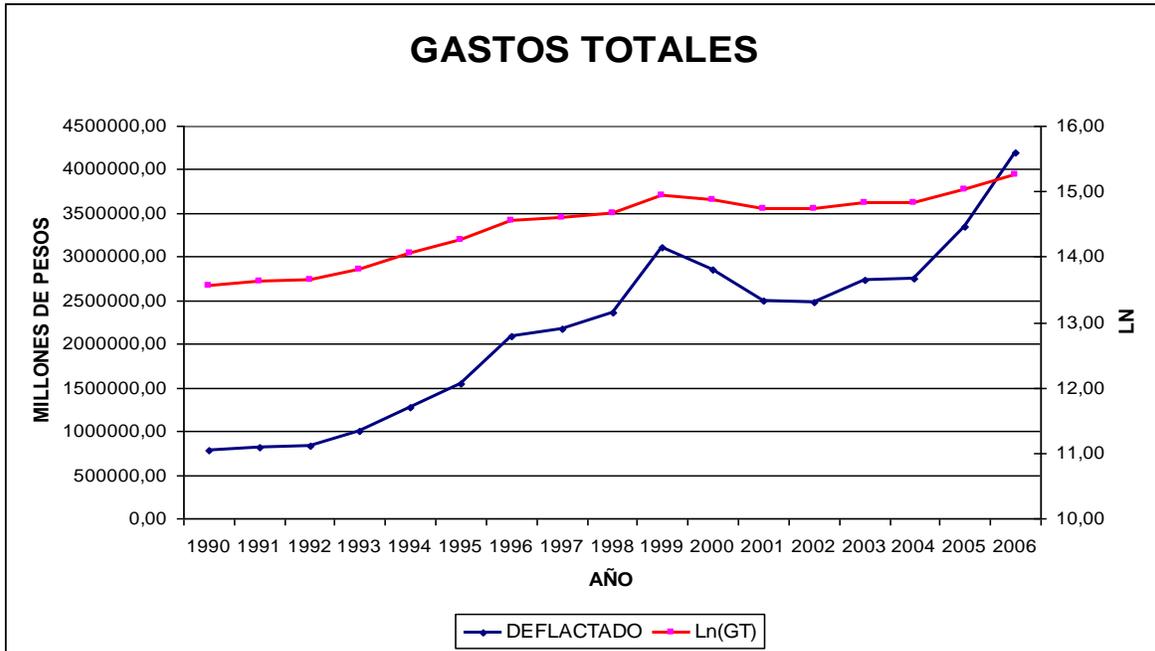
Coeficiente de correlación múltiple	0,900198105
Coeficiente de determinación R ²	0,810356628
R ² ajustado	0,796810673
Error típico	0,35520369
Observaciones	16

	Coeficientes	Probabilidad
Intercepción	12,54535634	1,87089E-18
X1	0,14899486	2,02391E-06

JARQUE - BERA 10,97013482



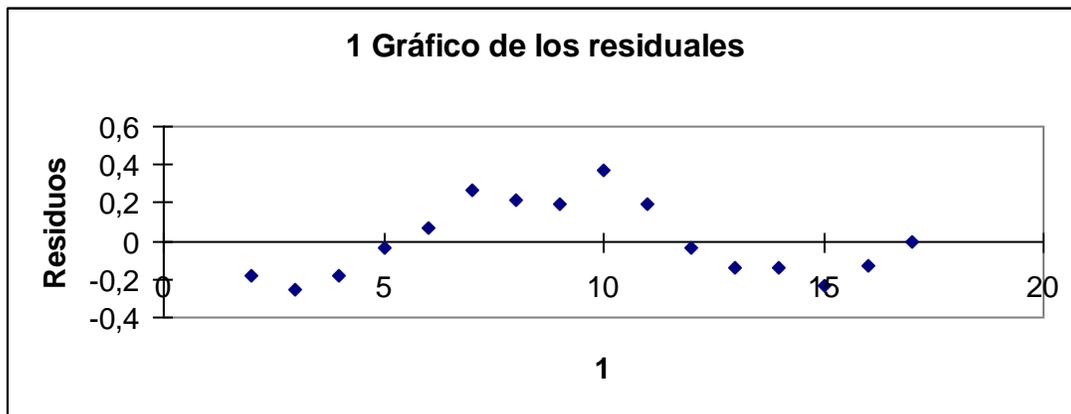
9. GASTOS TOTALES



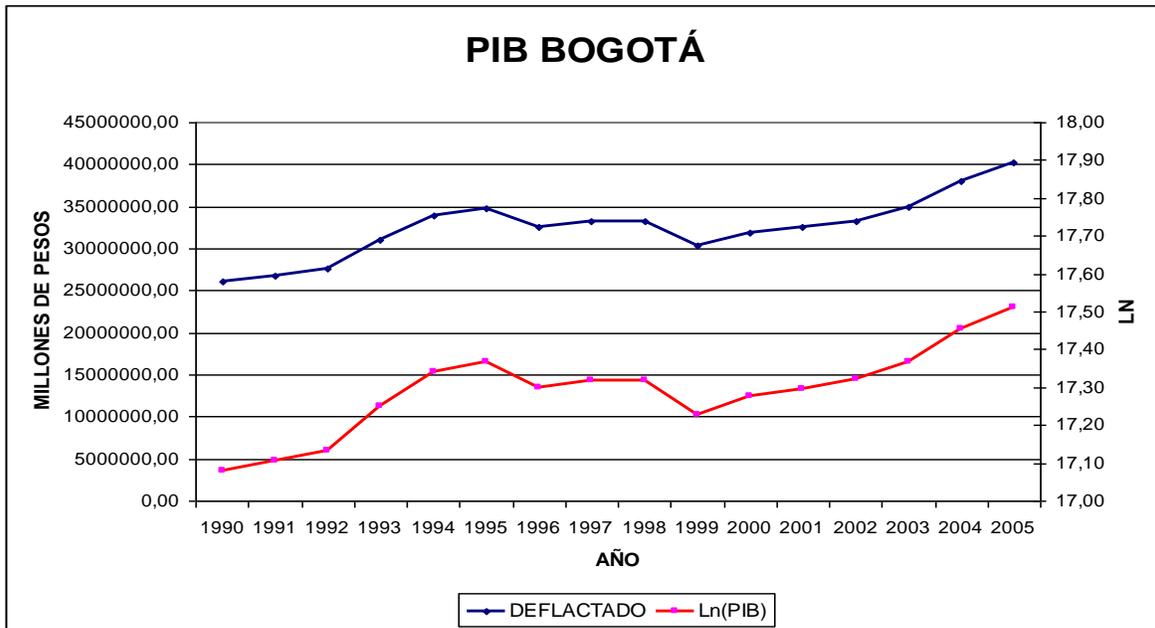
Estadísticas de la regresión

Coefficiente de correlación múltiple	0,919473204
Coefficiente de determinación R ²	0,845430973
R ² ajustado	0,834390328
Error típico	0,204154327
Observaciones	16

	Coefficientes	Probabilidad
Intercepción	13,6023455	2,63315E-22
X1	0,096885992	4,74898E-07
JARQUE - BERA	11,58056594	



10. PIB BOGOTÁ

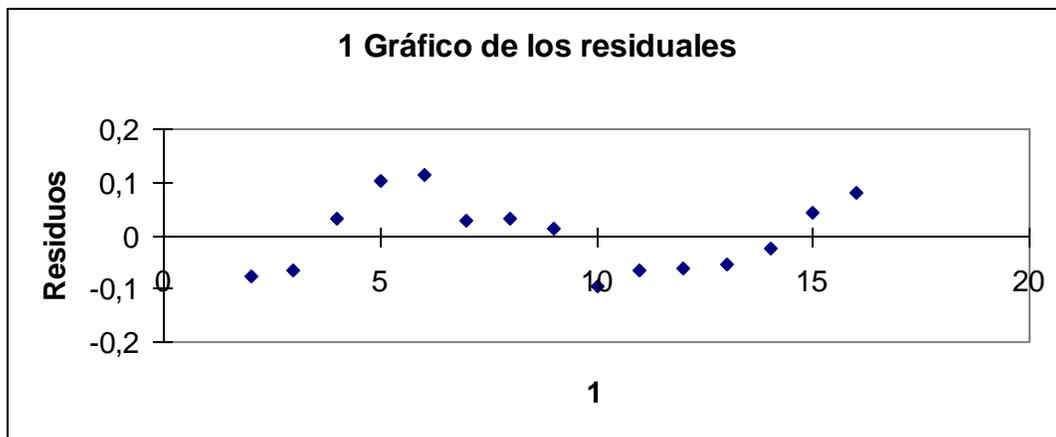


Estadísticas de la regresión

Coefficiente de correlación múltiple	0,75322361
Coefficiente de determinación R ²	0,567345806
R ² ajustado	0,534064714
Error típico	0,071364739
Observaciones	15

	Coefficientes	Probabilidad
Intercepción	17,14690684	5,15188E-28
X1	0,017608802	0,001187339

JARQUE - BERA 10,98732986



BIBLIOGRAFÍA

1. BRUNO Jobert, "El Estado en acción: la contribución de las políticas públicas." Ciencia Política, ED. 36. III Trimestre de 1994.
2. GUTIÉRREZ, Javier Alberto, GUZMÁN, Carolina. "Evolución y estado de las finanzas públicas de Bogotá en la década de los noventa y perspectivas". Serie Estudios de Economía y Ciudad de la Oficina de Estudios Económicos de la Secretaría de Hacienda. 2001.
3. MALDONADO, Maria Mercedes, PINILLA, Juan Felipe, RODRÍGUEZ, Juan Francisco, VALENCIA, Natalia. "Planes Parciales, Gestión Asociada y Mecanismos de Distribución Equitativa de Cargas y Beneficios en el Sistema Urbanístico Colombiano". Panamericana Formas e Impresos. Bogotá. (2006).
4. NORTH, Douglas. "El Nacimiento del Mundo Occidental" Siglo XXI Editores. México, 1980.
5. SALDIAS, Carmenza. "Memorando a Salomón Kalmanovitz". Bogotá. Junio de 2001
6. Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Gobierno. "La Punta del Iceberg. Informe de Labores 1992 – 1994". Imprenta Distrital. 1994.
7. Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, D.C. Secretaría de Hacienda. "Memorias 95 / 97". 1997.
8. BOGOTÁ PARA VIVIR. 2001 – 2003. Informe de cumplimiento de compromisos del Plan de Desarrollo.
9. Ley 388 de 1997.
10. Acuerdo 21 de 1995.
11. Acuerdo 28 de 1995.
12. Acuerdo 26 de 1998.
13. Acuerdo 65 de 2002.
14. Acuerdo 118 de 2003.
15. Decreto 624 de 1989.
16. Decreto 807 de 1993.
17. Decreto 295 de 1995.
18. Decreto No. 084 de 2004.

