

**Descentralización fiscal y  
Financiamiento de la inversión en Santa  
Fe de Bogotá D.C. 1990-2001<sup>1</sup>**

Alexandra Rojas Lopera  
Javier Alberto Gutiérrez<sup>2</sup>

Enero de 1999

**Nº 1**

La serie de **Estudios de Economía y Ciudad** es un medio de divulgación de la Oficina de Estudios Económicos de la Secretaría de Hacienda. Presenta trabajos de investigación que tienen carácter provisional, los contenidos son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen a la Secretaría de Hacienda ni a la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá

---

<sup>1</sup> Se agradece la colaboración de Orlando Rodríguez R. Y de los funcionarios de Dirección Distrital de Presupuesto. Versión original en español. Traducido al inglés por Hernán Rizzo.

<sup>2</sup> Los autores son Subsecretaria de Hacienda Distrital y Jefe de la Oficina de Estudios Económicos respectivamente.



Secretaría  
**HACIENDA**

ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

**DESCENTRALIZACION FISCAL Y FINANCIAMIENTO DE LA  
INVERSION EN SANTA FE DE BOGOTA D. C.  
1990 – 2001**

**Alexandra Rojas Lopera  
Javier Alberto Gutiérrez**

**SANTAFE DE BOGOTA ENERO DE 1999**

## **ABSTRACT**

La descentralización fiscal se convirtió desde mediados de los 80's en uno de los procesos más importantes para los países de la región. En este proceso se destaca el tema de la capacidad de gestión de los gobiernos locales y se subraya el asunto del financiamiento de la inversión y en general de la disponibilidad de recursos financieros.

En este documento además de tener en cuenta los distintos aspectos del proceso de descentralización en general a nivel Latinoamericano, enfocamos el análisis básicamente en el tema de la descentralización fiscal y en particular lo que tiene que ver con el financiamiento de la inversión en un área metropolitana grande como la de Santa Fe de Bogotá.

**DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN  
EN SANTA FE DE BOGOTÁ  
1990 – 2001**

**TABLA DE CONTENIDO**

**I. INTRODUCCIÓN**

**II. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y CONTEXTO LATINOAMERICANO**

**A. Descentralización fiscal**

**B. Contexto Latinoamericano, ciudades y municipios**

1. Contexto
2. Los municipios y las grandes ciudades en América Latina: comentario general

**III. ALGUNOS ASPECTOS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA**

**IV. FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN EN SANTA FE DE BOGOTÁ**

**A. Las finanzas de la ciudad 1990 - 1999**

1. Consolidado Distrital
2. Administración Central
3. Establecimientos Públicos
4. Empresas Industriales y Comerciales del Distrito (EICD)

**B. Situación actual y perspectivas**

**C. El Plan de Desarrollo y su financiamiento 1998 - 2001**

1. Proyectos
2. Estrategia Financiera
3. Generación de nuevos ingresos

**V. COMENTARIO FINAL**

**VI. ANEXOS**

**VII. BIBLIOGRAFÍA**

**DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN  
EN SANTA FE DE BOGOTÁ  
1990 – 2001\***

**ALEXANDRA ROJAS LOPERA \*  
JAVIER ALBERTO GUTIERREZ**

**I Introducción \*\***

Cuando hablamos de descentralización nos referimos a modernización del estado, proceso que involucra tres frentes principales de trabajo, el político, el administrativo y el económico. Se delegan responsabilidades en los gobiernos subnacionales en cuanto a suministro y oferta de bienes y servicios públicos, administración de recursos, generación de ingresos y control de gastos.

La descentralización lleva a formas de gobierno más democráticas y participativas, a una evolución política que arrastra una modernización en el ámbito económico, mejorando la cantidad, calidad y composición de bienes y servicios públicos ofrecidos de acuerdo con las necesidades de los habitantes y las preferencias de los beneficiarios, entre los que se cuentan los propios electores de los mandatarios de los gobiernos subnacionales. La tendencia hacia este sistema es general tanto en regímenes federales como unitarios, inclusive en países con larga tradición centralista.<sup>1</sup>

A lo largo de la década pasada, muchos de los países de América Latina adelantaron reformas estructurales en sus economías, se dio la tendencia a identificar la modernización del estado con la limitación de su tamaño y a traspasar empresas y actividades públicas al sector privado.<sup>2</sup> La descentralización fiscal se convirtió desde mediados de los 80's en uno de los procesos más importantes para los países de la región. En lo político se buscó el fortalecimiento de la gobernabilidad y la democracia y la motivación para acercar la comunidad a las autoridades de gobierno. En lo económico se buscó mejorar la equidad y eficacia en la asignación del gasto público y la apropiación de los ingresos en los distintos estamentos de gobierno. En lo administrativo se quiso distribuir las competencias a los niveles subnacionales o regionales.

Así, la discusión acerca de la descentralización comenzó a finales de los 80's y el tema se estudia formalmente desde comienzos de la presente década, analizando y recogiendo experiencias de todos los países de la región. De estos estudios se ha concluido entre otras cosas que los municipios deben colaborar con el estado en los procesos de estabilización, pues esto permite que los recursos destinados a los niveles subnacionales de gobierno permanezcan constantes o incluso se incrementen en términos reales. Por el contrario, con

---

\* Los autores son Subsecretaria de Hacienda Distrital y Jefe de la Oficina de Estudios Económicos respectivamente.

\*\* Se agradece la colaboración de Orlando Rodríguez R. y de los funcionarios de la Dirección Distrital de Presupuesto. Versión original en español. Traducido al inglés por Hernán Rizzo.

<sup>1</sup> Al respecto puede consultarse el libro "Fiscal Federalism in Theory and Practice", FMI, 1997.

<sup>2</sup> Al respecto puede consultarse el proyecto "Descentralización fiscal en América Latina y el Caribe", Aghón, G., Cepal, 1996.

economías inestables los procesos de transferencias caen en términos reales o se ven afectados.

En el proceso de descentralización se destaca el tema de la capacidad de gestión de los gobiernos locales y se subraya el asunto del financiamiento de la inversión y en general de la disponibilidad de recursos financieros.<sup>3</sup> En términos generales los municipios cuentan con dos fuentes básicas de ingreso: La que se deriva de otro nivel de gobierno y la determinada por el cobro de tarifas, impuestos o tributos propios de cada municipio y cuentan con ingresos regulares o permanentes y existe la posibilidad de que puedan contar con recursos extraordinarios o de una sola vez, como pueden ser los derivados de la venta de algún o algunos bienes de propiedad pública.

En este documento además de tener en cuenta los distintos aspectos del proceso de descentralización en general, enfocamos el análisis básicamente en el tema de la descentralización fiscal y en particular lo que tiene que ver con el financiamiento de la inversión en un área metropolitana grande como la de Santa Fe de Bogotá. Se quiere evaluar la capacidad de financiamiento de la ciudad, sus actuales fuentes de ingreso y la posibilidad de encontrar nuevos recursos que fortalezcan de manera permanente las finanzas, sin que esos nuevos recursos sean ingresos de una sola vez para la ciudad. Los ingresos ordinarios o regulares, pueden ser percibidos a través de impuestos, tasas, cobro de servicios públicos, ingresos patrimoniales, valorización, e ingresos de transferencias, mientras los ingresos de una sola vez o extraordinarios, como se destacó anteriormente, provienen de la venta de bienes públicos, contribuciones, y aportes especiales, entre otros.

## **II. Descentralización fiscal y contexto Latinoamericano**

### ***A. Descentralización fiscal***

Es necesario comenzar diciendo que el proceso de descentralización y las relaciones fiscales intergubernamentales tienen una dimensión macroeconómica<sup>4</sup> y no pueden ser enmarcadas en un contexto exclusivo de ciudad o de municipio. Los resultados del gobierno central afectan a la ciudad y claramente el desarrollo y el manejo político, administrativo y económico de la ciudad afectan el desempeño del gobierno central, especialmente si se trata de una ciudad de la dimensión de Bogotá.

La descentralización fiscal conlleva un aumento de las responsabilidades de los gobiernos regional y local. Entre esas responsabilidades está proveer bienes y servicios públicos, la respuesta a esta obligación varía entre ciudades dependiendo de la habilidad de los distintos gobiernos subnacionales, esta disparidad entre ciudades en la oferta de bienes y servicios públicos da origen a migraciones al interior de cada país e igualmente genera presiones políticas y sociales para las grandes ciudades, a pesar de esto, se considera que la administración y provisión de bienes públicos es más eficiente si es hecha por los gobiernos locales que si se hace desde el gobierno central.

---

<sup>3</sup> Tomado del trabajo "Descentralización y Municipios en América Latina: Necesidades de Información de los Gobiernos Locales", Capítulo 6 sobre recursos financieros de los municipios, CLAD, 1995.

<sup>4</sup> Tema tratado en el libro "Fiscal Federalism..." editado por Teresa Ter-Minassian, FMI, 1997.

La descentralización de responsabilidades de gasto impone nuevos desafíos para el manejo del gasto público en cada uno de los niveles de gobierno, es por tanto necesario coordinar la política presupuestaria de los gobiernos central y subnacional para asegurar su consistencia con objetivos macroeconómicos nacionales tales como crecimiento, inflación y cuentas externas.<sup>5</sup> También es necesario promover responsabilidades a todos los niveles de gobierno de acuerdo con las preferencias de todos sus electores con el fin de asignar de manera eficiente los bienes y servicios públicos demandados por la población. De igual manera, se requiere que se lleve a cabo un sano manejo financiero de las operaciones en cada nivel de gobierno. Se necesita una clara definición en la asignación de gastos, en particular para evitar duplicación de funciones y por consiguiente evitar la mala administración en lo que tiene que ver con el gasto de los recursos públicos. Finalmente, es importante que el sistema de transferencias intergubernamentales esté claramente definido para hacer un uso óptimo de las mismas.

La provisión de servicios públicos tiene un impacto económico importante sobre la actividad global de la economía, sobre la asignación de recursos y sobre la búsqueda de objetivos de equidad.<sup>6</sup> Su financiación tiene un impacto significativo sobre los niveles y tipos de tributación, con consecuencias en la distribución y asignación de recursos. Esta importante dimensión macroeconómica de la actividad del gobierno local presenta muchas dificultades para los diseñadores de política económica en la determinación del presupuesto y ahorro anual para los gobiernos central y local. Los presupuestos del gobierno local siempre se deben tener en cuenta por parte del gobierno central.

El Federalismo Fiscal busca los mejores mecanismos políticos y administrativos para suministrar y financiar los bienes públicos locales y promover a través de la descentralización una mayor eficiencia en la asignación de recursos en la economía e identificar un grado óptimo de descentralización en materia tributaria y en las responsabilidades de gasto.<sup>7</sup> Esta teoría del Federalismo Fiscal analiza la estructura vertical del sector público y las interrelaciones que existen entre los diferentes niveles de gobierno y la coordinación que debe existir para el recaudo de recursos y la producción y suministro de bienes públicos. La producción de bienes públicos y su financiamiento se debe llevar a cabo a través de los niveles de gobierno que puedan presentar características más eficientes en el desempeño de sus funciones, esto va a depender del tipo de bien que se quiera producir y que se vaya a ofrecer. Los gobiernos subnacionales tienen un mayor conocimiento de las necesidades de los ciudadanos y así pueden responder con mayor eficiencia a esas necesidades locales suministrando los bienes y servicios que satisfagan a quienes participaron en un proceso democrático de elección de sus gobernantes, este proceso descentralizado debería llevar a una asignación óptima de recursos.

“Sin duda una primera elaboración de los planteamientos del Federalismo Fiscal se encuentra en los aportes de Tiebout, quien a través de un sencillo modelo, demostró que la mejor manera de asignar el gasto público es vía los gobiernos locales, donde los ciudadanos –

---

<sup>5</sup> Mayores desarrollos se encuentran en el mismo libro “Fiscal Federalism...”, pág. 16, artículo “Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview”, escrito por Teresa Ter-Minassian, FMI, 1997.

<sup>6</sup> Tomado del mismo libro “Fiscal Federalism...”, FMI, 1997, pág 135, artículo “Budgetary and Financial Management”, escrito por Barry Potter.

<sup>7</sup> Ver el tema de “Principios económicos que sustentan la descentralización: El Federalismo Fiscal”, en Aghón, G., 1996, pág. 22. También puede ser consultado el libro “Fiscal Federalism in Theory and Practice”, Teresa Ter Minassian, FMI, 1997.

consumidores revelan mejor sus preferencias que a nivel de las agencias centrales, siempre que estos puedan expresar sus demandas a través del voto”<sup>8</sup>

De acuerdo con Tiebout los bienes y servicios públicos deben ser financiados por las personas que los consumen, esa provisión de bienes se financia a través de impuestos, gastos de las transferencias hechas por el gobierno central y en general por medio de los recursos contabilizados dentro de las finanzas públicas locales.

El suministro de bienes públicos por parte de los gobiernos subnacionales promueve una mayor eficiencia del gasto público, debido al mejor ajuste entre las preferencias de los consumidores y el suministro de los bienes. La mayor eficiencia se dará cuando los recursos fiscales disponibles en cada nivel de gobierno sean suficientes para cubrir sus gastos y satisfacer las necesidades de la población. “Este principio de corresponsabilidad fiscal es fundamental y persigue que los impuestos, cargos a usuarios o contribuciones especiales correspondan a los beneficios que les generan los bienes y servicios públicos por ellos consumidos”.<sup>9</sup> Las transferencias intergubernamentales y así el gobierno central, buscan compensar las desigualdades en costos de producción, suministro de bienes y capacidad de pago de los ciudadanos. Además de las transferencias, como ya se ha señalado, los gobiernos subnacionales y en especial las grandes áreas metropolitanas cuentan con variados recursos financieros y/o instrumentos fiscales para atender las responsabilidades asignadas por el proceso de descentralización.

## ***B. Contexto Latinoamericano, ciudades y municipios***

### **1. Contexto**

En América Latina los crecientes déficit fiscales y las presiones por disminuir el gasto (crisis fiscal de los 80's), hizo que los gobiernos vieran con buenos ojos las propuestas de transferir las responsabilidades de gasto tanto a los niveles subnacionales como al sector privado.<sup>10</sup> Así, la descentralización fiscal se presentó inicialmente como una estrategia de restricción presupuestaria que buscaba lograr el importante equilibrio fiscal.

“Las experiencias latinoamericanas nos muestran que si bien son procesos recientes, se están dando pasos significativos para consolidar la descentralización, aunque estos se desarrollan con distinta intensidad y empiezan a manifestar las dificultades propias de una transición. Dado que estos procesos tardan cierto tiempo en completarse, se está generando una dinámica de ensayo y error de la que van saliendo fortalecidos y, al mismo tiempo, permiten extraer algunas enseñanzas que pueden contribuir a la efectiva implementación de las estrategias descentralizadoras”<sup>11</sup>

Es importante citar los dos tipos principales de modelos: El Primero es el de los países donde se concentra el manejo de los recursos a nivel central y se maneja un alto porcentaje de ingresos y gastos del consolidado del gobierno general, con un régimen unitario donde el mecanismo más utilizado para localizar y asignar recursos a los gobiernos regional y local son

---

<sup>8</sup> Aghón, G., Cepal, 1996, pág.24.

<sup>9</sup> Ibid. Pág. 29.

<sup>10</sup> De “Descentralización fiscal en América Latina: Un Análisis Comparativo”, Aghón, G., Cepal, 1996.

<sup>11</sup> Ibid, pág. 18.



las transferencias intergubernamentales condicionales. El Segundo es el de los países con sistema descentralizado donde los gobiernos regional y local desempeñan sus funciones con autonomía política y fiscal para el manejo de los recursos. En este último caso los gobiernos locales, las ciudades y sus alcaldes tienen mayor poder de decisión sobre el “manejo” de los ingresos y el gasto público, autonomía tributaria, discrecionalidad en el gasto, mayor generación de recursos propios y mayor autonomía en la destinación de las transferencias intergubernamentales. Muchos países de América Latina que están en transición hacia un modelo tipo descentralizado aun no tienen bien definidas las reglas de esta nueva forma de administración pública. Lo que sí se tiene claro es que lo que se busca es hacer más eficiente la asignación de recursos y la producción de bienes y servicios públicos, a lo que se debe sumar una mejor distribución del ingreso.

De acuerdo con el trabajo de Aghón (1996), países como México y Venezuela se clasifican dentro de las federaciones altamente centralizadas, mientras países como Argentina y Brasil se comportan como federaciones relativamente centralizadas en la generación de recursos fiscales. Entre tanto, países como Chile, Colombia, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú son ejemplos de estados unitarios centralistas que pretenden avanzar hacia esquemas descentralizados.<sup>12</sup>

En otro artículo que analiza en particular los casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia, Artana y Murphy (1997), se concluye que Chile es el único país que tiene un contexto institucional adecuado que combina la descentralización fiscal con un manejo prudente de la política macroeconómica. Entre tanto, en los restantes países objeto del estudio las constituciones obligan a los niveles subnacionales de gobierno a participar del rendimiento de los impuestos recaudados por el nivel superior, que tienen alto contenido procíclico. El proceso de Colombia se ha caracterizado porque han existido importantes inconvenientes generados por la facilidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales.<sup>13</sup>

En el mismo artículo de Artana y Murphy (1997) se encuentra un cuadro importante que vale la pena citar aquí, acerca de la política macroeconómica y la descentralización fiscal en América Latina, allí se expone lo siguiente: En cuanto a restricciones al endeudamiento la legislación de Argentina es poco restrictiva, al igual que la de Brasil y la de Colombia, mientras que la legislación de Chile es correcta. En cuanto a las transferencias las legislaciones de Argentina, Brasil y Colombia son incorrectas, mientras la de Chile es correcta. Finalmente, en cuanto a bases imponibles, Argentina, Brasil y Colombia tienen un contenido cíclico importante, mientras Chile tiene poco contenido cíclico.

Citado atrás el problema derivado del endeudamiento de los gobiernos subnacionales en Colombia, es necesario subrayar el sano manejo que se debe dar a la política de endeudamiento con el fin de prevenir complicaciones financieras por uso irresponsable del sistema de endeudamiento, creando y haciendo cumplir normas que regulen los niveles de endeudamiento de acuerdo con la capacidad de pago que otorgue el respectivo manejo de las finanzas públicas.

En el contexto latinoamericano tal como lo decreta la teoría y se debe trabajar de esa manera en el proceso de descentralización, “la conclusión es que la descentralización fiscal es perfectamente compatible con un manejo adecuado de la política macroeconómica si se

---

<sup>12</sup> Es interesante revisar el cuadro 1.2 del documento de Aghón, G., Cepal, 1996, que tiene que ver con la organización política de los niveles de gobierno en Colombia, Chile, Argentina, Brasil y Venezuela.

<sup>13</sup> Un análisis completo de este punto para el caso de Colombia se encuentra en Perry y Huertas, Cepal, 1997.

coordinan las políticas fiscales de los diferentes niveles de gobierno. Ello exige que los gobiernos subnacionales, al igual que el gobierno nacional, enfrenten restricciones en materia de endeudamiento y respecto de sus ingresos corrientes que aseguren la solvencia intertemporal del sector público consolidado.<sup>14</sup>

En los países de América Latina uno de los problemas fundamentales es la falta de suficiencia financiera local para enfrentar sus responsabilidades de gasto y provisión de bienes públicos. Así, el financiamiento de los presupuestos locales debe basarse en fuentes de ingreso locales estables, por ejemplo mediante las tarifas de los servicios públicos y los impuestos al patrimonio a lo que debe sumarse las transferencias intergubernamentales que al decir de algunos analistas deben ser constantes en el tiempo en la medida en que las circunstancias económicas de la nación así lo permitan. Otros investigadores del tema consideran que las transferencias intergubernamentales no deben variar en el tiempo independientemente de lo que suceda con el ciclo económico, pero este punto es complicado, merece un análisis más profundo y una discusión exclusiva sobre el tema.<sup>15</sup>

Hasta aquí es claro que América Latina presenta diversidad de procesos de descentralización, y que lo más importante es el hecho de que los procesos se estén dando y que con estos se busque la mayor eficiencia y equidad en la gestión pública. Se destaca el hecho de que en general los gobiernos subnacionales en América Latina se mueven más en el ámbito de ejecución del gasto público y mucho menos en la generación de sus propios ingresos, siendo este último aspecto de vital importancia para consolidar en gran medida el proceso de descentralización y especialmente si se trata de grandes ciudades. Lo anterior ha dado origen a una falta de correspondencia entre la asignación de ingresos y las responsabilidades de gasto.

En general, los niveles centrales de gobierno fijan los lineamientos generales para la acción y desempeño de los gobiernos subnacionales. En varios países de América Latina no hay una óptima coordinación entre los gobiernos central y subnacional, lo cual ha llevado a perder eficiencia en su inversión y en general a cumplir de manera menos certera con las responsabilidades particulares en cuanto a provisión de bienes y servicios, presentándose superposición de funciones entre los distintos niveles de gobierno. Esto se presenta indudablemente porque aun los procesos de descentralización no están consolidados.

## **2. Los municipios y las grandes ciudades en América Latina: comentario general**

Dentro del proceso de descentralización es necesario destacar “la importancia creciente de las grandes ciudades o áreas metropolitanas de América Latina, reflejo de las ventajas relativas que tiene la localización espacial de determinadas actividades económicas y la presencia de externalidades en la provisión de bienes y servicios. No obstante se ven afectadas por los crecientes problemas de pobreza y marginalidad urbana, congestión, contaminación ambiental y deterioro de la calidad de vida, producto en gran medida de la alta concentración de población en estos centros urbanos que crecen a ritmos mayores que la provisión adecuada de servicios”.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Tomado del artículo “Descentralización fiscal y aspectos macroeconómicos: una perspectiva latinoamericana. Artana, D., y Murphy, R., Cepal, 1997, pág.17.

<sup>15</sup> Al respecto puede consultarse el artículo “El gobierno descentralizado y el control macroeconómico”, escrito por Spahn, P., Cepal, 1997, pág.257.

<sup>16</sup> Aghón G., Cepal, 1996, pág. 128.

El fenómeno de las grandes ciudades ocurre a lo largo y ancho de América Latina y claramente incluye a Santa Fe de Bogotá. Aquí uno de los temas cruciales es el de captación y asignación de recursos que busca el fortalecimiento financiero de este tipo de ciudades. Mayor autonomía tributaria local, tarifas, sobretasas, exploración de nuevas fuentes de ingreso, mayor participación del sector privado, aportes de las industrias para la gestión del medio ambiente, etc. Es bueno insistir en el otorgamiento de autonomía para determinar los ingresos tributarios y asignar los gastos, en busca de autofinanciamiento, solidez y suficiencia financiera para consolidar un efectivo proceso de descentralización fiscal.

A lo anterior se debe sumar un claro diseño de las relaciones intergubernamentales, especialmente en lo que tiene que ver con las transferencias. “En este sentido, es fundamental que esta fuente de recursos actúe como un incentivo al mayor esfuerzo fiscal local y a la mejor gestión pública local (Wiesner, 1995). Asimismo, es deseable contar con mecanismos efectivos de seguimiento y evaluación, ya sea para el nivel central o para la propia rendición de cuentas a las respectivas comunidades”.<sup>17</sup> Las ciudades no pueden estar supeditadas exclusivamente a los recursos que le transfiera la nación, es más, tampoco se considera sano que las transferencias ocupen un porcentaje demasiado alto dentro del total de ingresos, por el contrario, se espera que las ciudades generen una suma considerable de recursos que les permita enfrentar sus obligaciones y que las haga depender cada vez menos del nivel central para dar respuesta efectiva a las demandas de su población por bienes y servicios públicos gracias a unas finanzas públicas robustas, aspecto en el que se insiste a lo largo de este documento.

Consideramos importante citar algunas cifras presentadas en el trabajo “Descentralización y municipios en América Latina: Necesidades de Información de los Gobiernos locales”, elaborado en 1995 por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. En dicho trabajo se estudiaron 19 países, entre los datos obtenidos en dicho estudio se destaca el hecho de que existe un total de 14.028 municipalidades. De esos países los que cuentan con mayor cantidad de municipios son Brasil con 4.974, Perú con 1.183, Colombia con 1.027, México con 2.389 y Argentina con 1.658, lo cual representa un 80.1% del total de municipios en solo cinco países. El 95.73% de los gobiernos locales de América Latina gobiernan a pequeños grupos de población, allí se requiere y se manejan pequeños volúmenes de información necesaria para la evaluación del desempeño y para la misma gestión de los gobiernos, distinto es cuando la población es grande y se hace más complejo contar con buena información acerca de toda la población, siendo ésta una herramienta necesaria para evaluar las condiciones y necesidades de su población. Conocidas estas cifras es importante decir que cuando se analiza la situación económica de los gobiernos locales en América Latina, se encuentra que el 95.73% de los municipios tienen una débil capacidad para generar ingresos, tienen baja recaudación económica para atender las demandas de servicios.

“La atención principal del modelo centralista del Estado Latinoamericano se ha concentrado en 105 municipios con población superior a 500 mil habitantes detentores de la gran base económica urbana. Esa es nuestra realidad que se refleja en agudos problemas de ciudades como Bogotá, Lima, Caracas, Buenos Aires, Río de Janeiro o Ciudad de México”<sup>18</sup>. Allí se han concentrado también las mayores inversiones y se han desarrollado las economías de escala que sustentan las rentas municipales.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Ibid. Pág. 132.

<sup>18</sup> Véase el estudio del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD, 1995.

<sup>19</sup> Bogotá concentra alrededor del 20% de la población, población que crece a tasas superiores a las de la población del país.

En cuanto a la oferta y prestación de los servicios sociales básicos que son responsabilidad de todo gobierno, en América Latina por ejemplo la determinación de políticas para prestación de los servicios de educación se concentra en el gobierno nacional, esto se complementa con el trabajo que pueda desarrollar en la materia el gobierno descentralizado. El financiamiento también recae en mayor medida en el gobierno central, mientras en cuanto a ejecución del servicio la mayor participación la tiene el gobierno municipal.

Entre tanto, cuando se trata el tema de salud las cosas son diferentes y los gobiernos municipales presentan una alta participación, especialmente en servicios de salud a nivel de atención primaria y ambulatorios. En Colombia se reestructuró el Sistema Nacional de Salud mediante la Ley 10 de 1990, donde se le asigna a los municipios la atención básica de salud, quedando los departamentos como responsables de los hospitales regionales y especializados.

En un aspecto tan importante como la vivienda, el servicio se encuentra bastante ligado al gobierno municipal, que participa en el diseño de políticas, planificación, financiamiento y ejecución del servicio.

En seguridad los municipios tienen una amplia participación como era de esperarse. En cuanto a saneamiento ambiental se cuenta con una alta participación municipal, los concejos municipales latinoamericanos han asumido en su totalidad la recolección y disposición de desechos sólidos y la prestación del servicio de agua. En lo que tiene que ver con acueductos y sus actividades derivadas, los gobiernos locales asumen la mayor parte del financiamiento y ejecución. Las políticas sociales son casi exclusividad del gobierno nacional, sin embargo, en México se ha propuesto la descentralización de esta competencia, mientras en Colombia y Venezuela se desarrollan programas sociales propios de los estados y municipios para cubrir en lo posible la amplia demanda social y atender a los sectores más pobres de la población.

Por su parte, en cuanto a las finanzas, como se destaca a lo largo de este trabajo, los municipios cuentan con dos fuentes básicas de ingresos, la primera es la que tiene su origen en otro nivel de gobierno y la segunda es la determinada por el cobro de tarifas y los impuestos o tributos propios de cada municipio. De acuerdo con el estudio del CLAD (1995), los ingresos ordinarios, obtenidos regularmente pueden ser percibidos a través de impuestos, tasas, cobro de servicios públicos, ingresos patrimoniales e ingresos de transferencias regulares, tal como lo hemos venido sosteniendo. Por su parte, los ingresos extraordinarios provienen de la venta de bienes de propiedad de los municipios, las contribuciones, los aportes especiales y los que ingresan eventualmente.

La principal fuente de ingreso para responder con los servicios sociales de los municipios latinoamericanos son las transferencias que se reciben del gobierno central. Después de estos recursos siguen en importancia los ingresos tributarios. Si se analiza el origen de las finanzas por tipo de servicio, en distintos estudios se puede encontrar que para educación, salud, seguridad, vivienda, bienestar, transporte y recreación, las transferencias del gobierno central son fundamentales.

### **III. Algunos aspectos del proceso de descentralización en Colombia**

Desde fines de los años 60's se inició un proceso de descentralización basado en la transferencia automática de ingresos de la nación. La Ley 46 de 1971 estableció el denominado "situado fiscal", el 13% de los ingresos ordinarios de la nación se destina a fondos

educativos y de salud departamentales. Sin embargo, el gobierno central mantuvo el control de estos fondos. En 1967 se estableció el impuesto sobre las ventas y un porcentaje de su recaudo fue destinado al financiamiento de los municipios. A medida que una serie de reformas elevaron sus tasas y lo fueron convirtiendo en un impuesto sobre el valor agregado, fue incrementándose el porcentaje destinado a los municipios. Las transferencias a los municipios, solo por este concepto, crecieron a una tasa real del 14% entre 1985 y 1990. Dicho crecimiento, sin embargo, no influyó de forma significativa en los niveles de endeudamiento hasta comienzos de los años 90, debido a que muy pocos municipios tenían acceso al crédito. Paralelamente con la descentralización fiscal se inició la descentralización política, estableciéndose en 1986 la elección popular de alcaldes.<sup>20</sup>

Ahora el proceso de descentralización cumple más de diez años de haber sido institucionalizado en el país mediante la expedición del Acto Legislativo No. 1 y la Ley 12 de 1986. Luego, a través de la nueva Constitución política de 1991 se logró impulsar un proceso de descentralización más integral, en el cual se cualifican y complementan las acciones de cada uno de los niveles de gobierno. Durante la década se ha venido fortaleciendo a las entidades territoriales para que puedan trabajar de manera autónoma en desarrollo de sus distintas responsabilidades.

“La Constitución política de 1991 definió al Estado Colombiano como una república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. Todos los niveles de gobierno – nacional, departamental, local – conforman un ente dinámico que solo funciona de manera adecuada y responde a sus objetivos en la medida en que cada uno de sus órganos ejerza eficazmente las funciones y competencias que se le han encargado. Para ello, la Carta Constitucional promueve la consolidación de la descentralización, como proceso político, concertado y participativo, fundamentado en la transferencia efectiva de poder decisorio, recursos y responsabilidades del nivel nacional de gobierno a las entidades territoriales”.<sup>21</sup>

Es claro que uno de los fundamentos de la descentralización es la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno, para que, en una forma articulada, cumplan con los objetivos esenciales del Estado en materia de prestación de los servicios básicos, al respecto se ha venido trabajando desde lo expuesto por la Constitución de 1991 pero aún quedan algunos “obstáculos” por resolver. Las competencias estipulan que la nación debe formular políticas y objetivos de desarrollo, asignar los recursos de las transferencias hacia las entidades territoriales; dar asesoría en materia financiera, dictar normas científicas y administrativas para la prestación de los servicios y hacer seguimiento y evaluar el cumplimiento de las políticas y la ejecución de los recursos. Por su parte, los departamentos deben administrar los recursos transferidos, realizar la planeación de los servicios básicos en su jurisdicción, asesorar y apoyar técnica, administrativa y financieramente a los municipios en la ejecución del gasto social y evaluar, controlar y hacer seguimiento de la acción municipal. Entre tanto, los municipios deben ejecutar la política social.

La participación de las finanzas públicas territoriales en las finanzas públicas del sector público no financiero han generado, grandes limitaciones a escala nacional para incidir en el manejo de las finanzas públicas consolidadas. El crecimiento acelerado de los gastos territoriales ha generado una dependencia creciente de las transferencias nacionales y, así

---

<sup>20</sup> Para un desarrollo histórico más detallado puede consultarse a Perry, G., y Huertas, M., Cepal, 1997, pág. 63.

<sup>21</sup> En “Cómo va la descentralización”, revista Planeación y Desarrollo, Departamento Nacional de Planeación, Colombia, 1995.

mismo, un explosivo proceso de endeudamiento. Por otra parte, los departamentos que reciben regalías de hidrocarburos no incorporan en sus procesos de planeación y presupuestación la información relativa a la tendencia de su producción cuando esta es decreciente, generando desequilibrios estructurales que desembocan en complicadas crisis fiscales.

En el primer lustro de la década de los noventa los ingresos propios del nivel departamental presentaron un crecimiento real anual muy inferior al de su gasto, y más aún, al de sus ingresos por transferencias. Sus gastos crecieron aceleradamente, a ritmos que superaban ampliamente los promedios de los años ochenta. Entre tanto, en el nivel municipal desde mediados de la década pasada se presenta un crecimiento más dinámico y estable de sus ingresos propios, aunque a una tasa muy inferior a la de las transferencias.

En el análisis hecho en 1994, tres años después de la Constitución, se podía concluir que se presentaba una alta dependencia fiscal de departamentos y municipios de los recursos transferidos por la nación. En el mismo año 1994 se encontraba que pese al dinamismo de las transferencias, los departamentos y municipios registraban un incremento en los gastos muy superior al de sus ingresos. Lo anterior llevó a un peligroso proceso de endeudamiento destinado a la financiación del déficit.

La Ley 60 de 1993 reestructuró el sistema intergubernamental de transferencias, cuyo funcionamiento presentaba limitaciones. A pesar de esta y de otras limitaciones, el decir de los expertos en el tema es que “Colombia es uno de los países donde se ha dado un proceso de delegación de funciones más o menos ordenado”<sup>22</sup>, a pesar de lo anterior, también afirman los estudiosos del tema y en particular del caso colombiano, que ha habido un incremento sustancial y gradual de ingresos hacia los niveles subnacionales antes de clarificar precisamente cuál es la naturaleza y el costo de las funciones transferidas.

En 1994 las autoridades económicas ya tenían indicios de la crisis a la cual se estaban enfrentando varios departamentos y municipios por causa del enorme endeudamiento en sus finanzas públicas. El aumento de las transferencias y el crecimiento acelerado de la deuda municipal generó una explosión del gasto corriente y de capital a nivel local. “El rápido aumento de las transferencias a cargo de la nación entre 1991 y 1996, unido a las consecuencias fiscales de la reforma a la seguridad social y al aumento en el gasto del sector judicial y militar, hizo que, a pesar de tres reformas tributarias sucesivas (1990, 1992, 1995) que incrementaron los ingresos en cerca de 2% del PIB, las finanzas del nivel central de gobierno pasaran de un ligero superávit en 1991 a un déficit cercano al 4% del PIB en 1996.”<sup>23</sup>

Hay cifras que “demuestran que los bancos no midieron con claridad la capacidad crediticia de los municipios y departamentos: se conformaron con exigir la pignoración de las transferencias gubernamentales o de los impuestos locales como respaldo colateral, bajo el supuesto de que los gobiernos regionales o locales no quiebran, o de que el gobierno nacional vendrá en su ayuda”.<sup>24</sup> Es más, muchos nuevos mandatarios recibieron en bancarrota al municipio o departamento. Es el problema de basar un proceso descentralizador casi exclusivamente en transferencias gubernamentales y carencia de regulación adecuada de endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Las autoridades económicas deben tener en

---

<sup>22</sup> Aghón, G., Cepal, 1996, pág. 58.

<sup>23</sup> Para consultar las cifras y entrar en detalles puede verse Perry, G., y Huertas, M., Cepal, 1997.

<sup>24</sup> Ibid. Pág 71.

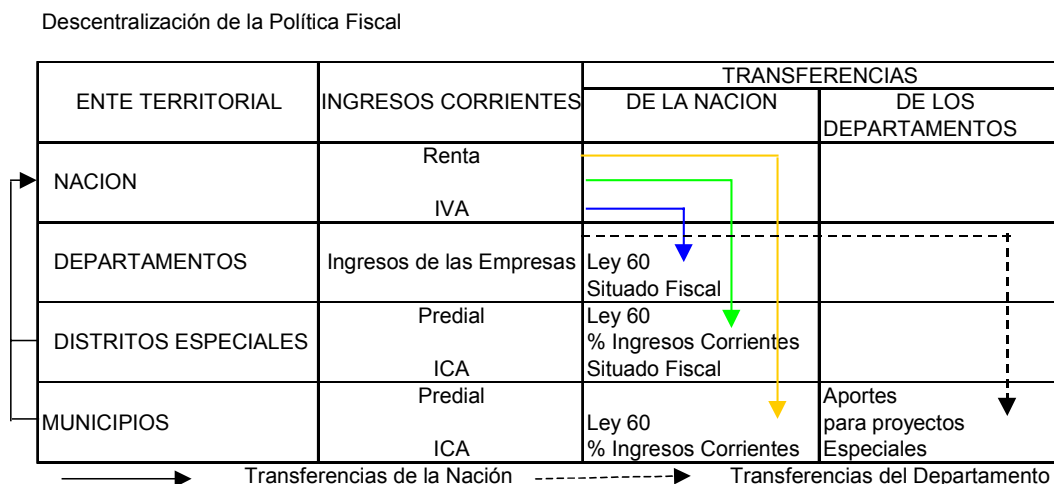
cuanta que hay que hacer un manejo cuidadoso de los aspectos anteriores, con lo cual será posible evitar desequilibrios fiscales y se podrá ser más eficiente con el gasto público.

Entre las recomendaciones de los expertos para mejorar el proceso de descentralización están: trasladar algunas bases tributarias de la nación a los departamentos y municipios, y limitar el monto de las transferencias y ligarlas más estrechamente con el esfuerzo local.

Recientemente el proceso de descentralización fiscal en Colombia ha mostrado una evolución importante. Se observa un incremento en la autonomía financiera de los gobiernos regional y local y en la provisión de bienes y servicios públicos por parte de éstos hacia su población. Este proceso ha tenido un desarrollo gradual en la asignación de este tipo de responsabilidades.<sup>25</sup> A pesar de lo anterior, los índices de dependencia de los ingresos públicos departamentales de las inversiones nacionales y de las transferencias se han incrementado en muchos casos, sin que por ese solo hecho las administraciones seccionales hayan ganado en autonomía o en capacidad decisoria sobre las mejores oportunidades de inversión frente a las necesidades y demandas de sus ciudadanos, es decir, debido a las restricciones financieras los gobiernos locales no pueden actuar con la independencia que el proceso de descentralización esperaba en teoría, a lo anterior se suman los altos déficit que registran algunos departamentos y el hecho de que algunas veces les sea imposible responder con el pago de las nóminas de sus funcionarios y en general con sus diferentes obligaciones.

El Cuadro 1 muestra el mecanismo de transferencias derivado del proceso de descentralización fiscal en Colombia.

Cuadro 1. Descentralización en Colombia



<sup>25</sup> Un trabajo reciente sobre descentralización fiscal en Colombia, bastante detallado y completo se encuentra en el libro "Fiscal Federalism in Theory and Practice", FMI, 1997. Libro editado por Teresa Ter-Minassian. El artículo es escrito por Ahmad, E., y Baer, K., pág.457. Aquí no profundizamos más en este punto ya que no es el objetivo principal del documento.

## IV. Financiamiento de la inversión en Santa Fe de Bogotá

### A. Las finanzas de la ciudad 1990 - 1999

Las finanzas de Bogotá a lo largo de la década que está terminando han tenido una evolución importante y positiva, especialmente a partir de 1993. Con la aprobación de la Constitución Política de 1991 y sus principios de descentralización, los entes territoriales han venido adquiriendo mayor importancia. Sus responsabilidades, competencias y recursos fueron ampliados, al tiempo que aumentó el impacto de sus finanzas sobre los resultados fiscales de la Nación. Todos estos cambios han sido particularmente importantes para Santa Fe de Bogotá, pues además de ser la ciudad con la mayor población, en ella se recauda más del 50% de los ingresos corrientes de la Nación.

El Distrito Capital pasó de tener una situación financiera crítica a principios de la década a tener unas finanzas sólidas. Ahora está en capacidad de financiar parte importante de sus inversiones con recursos propios. Esta solidez ha sido reconocida por las agencias calificadoras de riesgo y ha hecho que la deuda de la ciudad reciba grado de inversión<sup>26</sup> por parte de la firma Duff & Phelps Credit Rating Co., es decir, que las inversiones hechas en emisiones de Bogotá son ahora consideradas en el mercado mundial como de bajo riesgo.

#### 1. Consolidado Distrital

El consolidado de las finanzas de la ciudad se compone de tres grandes grupos: la Administración Central, los Establecimientos Públicos y las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito. La Administración Central está compuesta por la Alcaldía Mayor, sus Secretarías y los Departamentos Administrativos<sup>27</sup>. Los Establecimientos Públicos son aquellos que, aunque generan recursos propios, dependen principalmente de las transferencias de la Administración Central y su función es ejecutar inversiones específicas en diferentes sectores<sup>28</sup>. Las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito (EICD) se dedican principalmente a la prestación de servicios públicos y derivan sus ingresos de las tarifas cobradas por dichos servicios.

En la década del 90, se presentó un incremento real anual promedio del 10% en los ingresos consolidados de los grupos descritos anteriormente<sup>29</sup>. En 1990, el 73% de los ingresos distritales provenían de las EICD<sup>30</sup>. Los ingresos generados por la Administración Central (fundamentalmente impuestos) representaban apenas el 17% y los de los establecimientos públicos sólo un 9%. Las cifras indican que el Distrito se financiaba principalmente con ingresos

---

<sup>26</sup> Desde 1997 la deuda distrital emitida en moneda extranjera está clasificada como BBB. La deuda denominada en moneda local está calificada como A-.

<sup>27</sup> Secretaría de Hacienda, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Secretaría de Tránsito y Transporte, Departamento Administrativo de Planeación Distrital, entre otros.

<sup>28</sup> Algunos establecimientos públicos son el IDU, el Fondo Financiero de Salud y el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte.

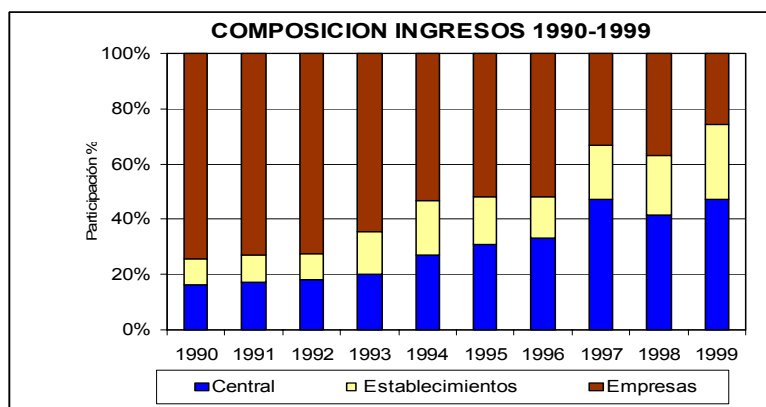
<sup>29</sup> Las cifras están expresadas en pesos constantes de 1998, por lo tanto todas las variaciones son reales.

<sup>30</sup> En esta época las principales Empresas Industriales y Comerciales del Distrito eran la EEB, la ETB, la EAAB y la EDIS.



por la venta de servicios públicos pero tenía una reducida base tributaria y una capacidad de gestión muy limitada (Gráfico 1).

Gráfico 1: Composición de los ingresos 1990-1999<sup>31</sup>

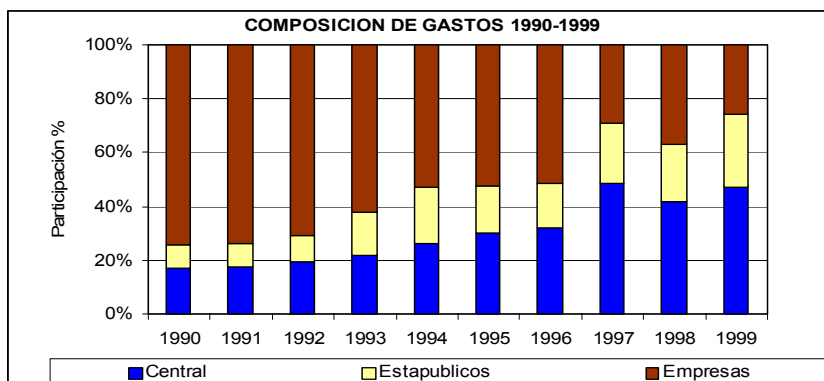


En la década del 90, los gastos (funcionamiento, servicio de la deuda e inversión) aumentaron 9.8% real anual en promedio, para un crecimiento del 97% en el período. En 1990, los gastos de funcionamiento representaban el 36% del total de gastos mientras que en 1999 su participación será de sólo 20%. En el mismo sentido, mientras que en 1990 la inversión representaba sólo el 40% del total de los gastos, en 1999 este rubro representará cerca del 73% del total.

Los gastos de funcionamiento de 1998 aumentaron 13% en relación con 1990, los gastos por concepto de servicio de la deuda disminuyeron en más de 50% y los recursos destinados a inversión se incrementaron en más de 250%.

A principios de la década, las empresas ejecutaban el 72% de la inversión distrital. Los proyectos de inversión más importantes eran la construcción de la Central Hidroeléctrica del Guavio (EEB) y la ampliación de las coberturas de la EAAB y la ETB. La tendencia actual es que la mayor ejecución de inversión esté a cargo de la Administración Central y los Establecimientos Públicos (Gráfico 2).

Gráfico 2: Composición de gastos 1990-1999



<sup>31</sup> Los Gráficos que se presentan en este trabajo tienen como fuente la Secretaría de Hacienda de Santafé de Bogotá.

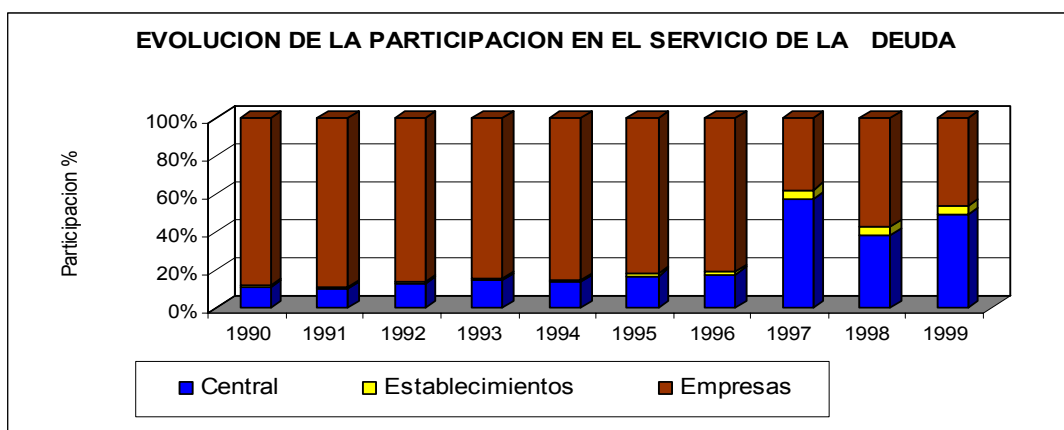
Es importante destacar que en la década del 90 ocurrieron cuatro cambios de gran impacto en la estructura financiera distrital. El primero se dio en 1993 cuando se instauró el cobro por concepto de valorización, recaudado por el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU). Los recursos obtenidos por este concepto, son exclusivamente para realizar inversiones en infraestructura vial y permitieron incrementar significativamente las inversiones en este sector.

El segundo gran cambio se dio en 1994, cuando se fortalecieron aún más los ingresos de la Administración Central mediante la implementación de una reforma tributaria que modificó substancialmente el cobro y recaudo de los tributos. Los principales cambios se realizaron en el impuesto de Industria, Comercio, Avisos y Tableros y el impuesto Predial. Esto elevó considerablemente los recaudos y por lo tanto la participación de la Administración Central en el total de ingresos distritales a un 27%.

El tercero fue el sistema de transferencias de ingresos corrientes de la Nación a los entes territoriales reglamentado por la ley 60 de 1993. Dicha ley también estableció nuevas responsabilidades de gasto social para la ciudad y aclaró las competencias entre los territorios y la Nación. Las transferencias se incrementaron en el decenio en cerca de 300%.

El cuarto dio como consecuencia de la capitalización de la Empresa de Energía de Bogotá. Esta negociación permitió un profundo saneamiento de la situación financiera del Distrito, pues el alto endeudamiento de la empresa comprometía seriamente las finanzas distritales. Con la capitalización, la EEB dejó de ser una EICD y se convirtió en sociedad por acciones. Este cambio en su naturaleza jurídica y accionaria, hizo que la EEB haya dejado de formar parte de las finanzas distritales. Hasta 1996, los ingresos de las empresas eran mayores que los de la administración central. Como resultado de la capitalización de la empresa, se liberó capacidad de endeudamiento del Distrito, pues hasta 1997 la EEB concentraba la gran mayoría del saldo de la deuda distrital (Gráfico 3).

Gráfico 3: Evolución de la participación en el servicio de la deuda



El Distrito ha financiado parcialmente sus inversiones con endeudamiento. Al analizar la deuda contratada en la década, se observa que desde 1997 hasta la fecha tanto el saldo de la deuda como el servicio<sup>32</sup> presentan una tendencia decreciente. La capitalización de la EEB permitió el pago de pasivos por cerca de US\$1,400 millones, en consecuencia, los indicadores

<sup>32</sup> El servicio de la deuda incluye intereses y amortizaciones.

de endeudamiento mejoraron ostensiblemente. El saldo de la deuda como porcentaje de los ingresos corrientes pasó de 101.4% en 1990 a 47.61% en 1997 y continúa disminuyendo. Actualmente, los indicadores de endeudamiento se encuentran dentro de los límites permitidos por la ley.

El endeudamiento del Distrito también presentó una recomposición en cuanto al tipo de deuda. Se exploraron con éxito y mayor agresividad alternativas como la emisión de bonos con el fin de competir en el mercado financiero por mejores tasas. Mientras en 1990 el 57% de las obligaciones eran créditos del BID y sólo el 7% eran bonos, en 1996 los créditos del BID, representaban el 48% mientras que los bonos representaban el 32%.

Las condiciones de la deuda han mejorado. En 1990 casi el 80% estaba contratado a plazos inferiores a los cinco años y en la actualidad el plazo promedio es de ocho años. De la misma manera, una ardua gestión permitió disminuir el costo del endeudamiento. En 1990 el 80% de los recursos estaban contratados a tasas de entre 4 y 7 puntos por encima de la DTF (tasa promedio de captación del sistema financiero). Para 1998, el costo promedio de la deuda es de 3.1 puntos por encima de la DTF.

A partir de 1998, el Distrito cuenta con mayores ventajas en materia de endeudamiento. Una de ellas es la calificación de riesgo de “grado de inversión” ratificada recientemente por Duff & Phelps y otra es contar con la aprobación de un cupo de endeudamiento global para ser utilizado según los requerimientos de caja en cualquiera de los tres años de la actual administración. Estas ventajas, unidas a la diligente gestión de esta administración auguran una tendencia favorable hacia las condiciones de la deuda distrital.

## **2. Administración Central**

En 1992 el Distrito afrontaba una situación económica muy delicada: la generación de recursos propios era muy baja y su nivel de endeudamiento demasiado alto. A partir de la expedición en 1993 del Estatuto Orgánico de Santa Fe de Bogotá se avanzó en las finanzas del Distrito en algunos atrasos de la ciudad en materia de desarrollo tributario y presupuestal. La consecuente implantación de un plan de ajuste fiscal inició un proceso de recuperación que trajo como resultado el fortalecimiento y la recuperación de las finanzas de la ciudad.

A comienzos de la década, el comportamiento de las finanzas de la administración central distrital eran el reflejo de un modelo cuya prioridad era el gasto sin considerar la sostenibilidad de sus fuentes de financiación. Adicionalmente no existían políticas específicas para el fortalecimiento de los recursos propios ni una gestión administrativa orientada a la obtención de recursos requeridos para el crecimiento económico de la ciudad.

El ahorro corriente promedio entre 1990 y 1992 fue de US\$129 millones, financiando sólo el 29% de la inversión. En estos mismos años, como resultado del incremento sustancial en los gastos corrientes, el ahorro corriente disminuyó como porcentaje de los ingresos corrientes, pasando de 21.4% en 1990 a 17.6% en 1992.

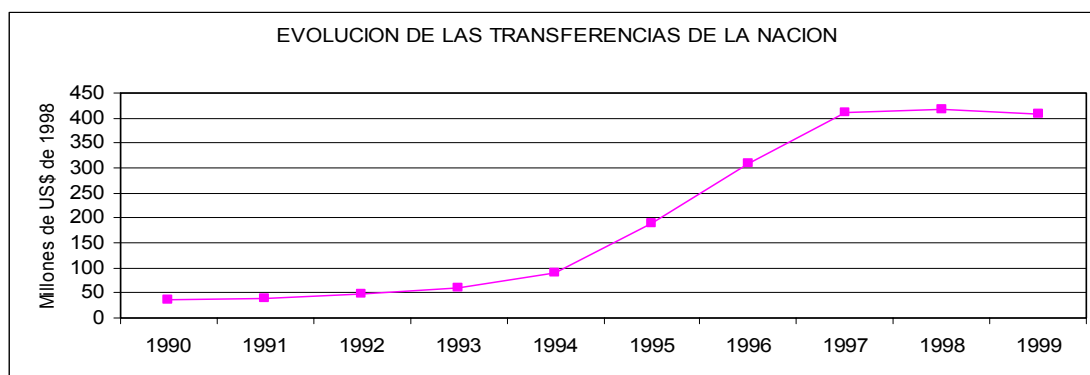
El proceso de fortalecimiento de las finanzas distritales especialmente de los ingresos tributarios y no tributarios, se originó con la descentralización territorial estipulada en la Constitución Política de 1991. Se le otorgó al Distrito Capital un carácter político y administrativo diferenciado del resto del país y se le permitió un régimen especial. Operar como ente territorial exigió fortalecer el aparato fiscal y administrativo y expedir una reglamentación

propia, acorde con las necesidades de crecimiento y desarrollo económico de la capital. Entre las principales normas que permitieron la modernización administrativa se encuentran el Decreto - Ley 1421 de 1993, Estatuto Orgánico de Santa Fe de Bogotá y la Ley 60 de 1993 que establece y distribuye las competencias entre la Nación y los entes territoriales en materias como salud, educación, vivienda y servicios públicos que deben asumir los entes territoriales.

Como consecuencia de la implantación de la Ley 60, la Administración Central comenzó a recibir mayores transferencias de la Nación para financiar las nuevas responsabilidades. Desde 1993, dichos recursos hicieron que los ingresos y la inversión presentaran incrementos significativos. A partir de 1995, la administración central empezó a recibir los recursos del situado fiscal de salud. Como resultado, la participación de las transferencias de la Nación dentro del total de los ingresos de la Administración Central, pasó de 10.4% en 1990 a 26.8% en 1997.

Desde 1997, las transferencias de la Nación no han aumentado debido al menor dinamismo en los ingresos corrientes de la Nación (Gráfico 4). Llama la atención que, aunque las transferencias son importantes, el Distrito ha logrado una gran independencia de los recursos que entrega la Nación pues la mayor parte de sus ingresos son provenientes de recursos de capital y recursos propios. Los mayores ingresos provenientes de la Nación implican como contraprestación mayores responsabilidades de gasto social. En este sentido el Distrito ha tenido que hacer una contribución adicional con sus propios recursos para financiar las responsabilidades de gasto recibidas. De esta manera, desde el punto de vista estrictamente financiero y contrario a la creencia general, la descentralización ha afectado negativamente las finanzas de la ciudad.

Gráfico 4: Evolución de las transferencias de la nación.



En el Cuadro 2 se puede observar un indicador que refleja el comportamiento de las transferencias comparadas con el total de rentas e ingresos, se ve cómo su participación venía aumentando hasta 1997 y a partir de allí no solo no crece más sino que disminuye significativamente. Por su parte, en el Cuadro 3 se observa que los ingresos corrientes que tienen la participación más alta respecto al total de rentas e ingresos reflejan un cambio a la baja en su participación desde mediados de la década, y se espera que esta baje aún más para 1999, todo a favor de los recursos de capital y principalmente los distintos al crédito.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Los cuadros que se presentan tienen como fuente la información del Anexo 1 de este trabajo, cuyos cuadros fueron elaborados por la Secretaría de Hacienda de Santafé de Bogotá.

Cuadro 2.

ADMINISTRACION CENTRAL DISTRITAL  
RELACION TRANSFERENCIAS / TOTAL RENTAS E INGRESOS

EJECUCION PRESUPUESTAL								PROGRAMADO	
1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
0.10	0.10	0.11	0.13	0.13	0.18	0.21	0.26	0.23	0.15

Cuadro 3.

ADMINISTRACION CENTRAL DISTRITAL  
RELACION INGRESOS CORRIENTES / TOTAL RENTAS E INGRESOS

EJECUCION PRESUPUESTAL								PROGRAMADO	
1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
0.63	0.64	0.74	0.65	0.71	0.55	0.48	0.49	0.51	0.32

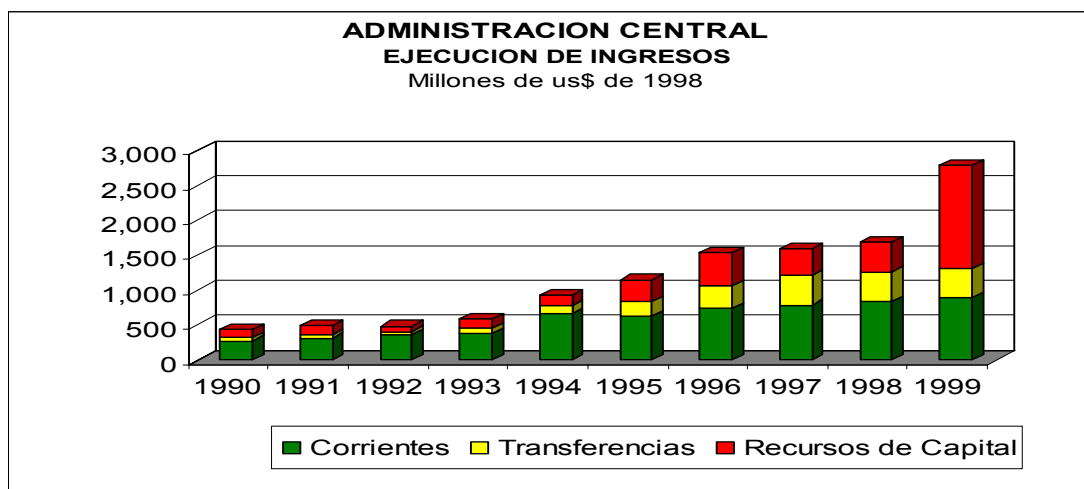
De otra parte, bajo el Estatuto Orgánico de Santa Fe de Bogotá, el Distrito adoptó una reforma fiscal que cubrió aspectos tributarios, presupuestales, financieros y administrativos. La reforma tributaria modificó la periodicidad de cobro del Impuesto de Industria y Comercio, creó el sistema de retenciones y amplió la base gravable. Así mismo introdujo modificaciones en el Impuesto Predial Unificado subsanando con el sistema de auto - avalúo, las deficiencias presentadas en la formación catastral. Como resultado de la reforma, se incrementaron los recaudos y los predios gravados pasaron de 500.000 a 1.267.000. El auge de la construcción entre 1994 y 1995 permitió un aumento en el cobro del impuesto de delimitación urbana.

El Estatuto Tributario definió legalmente la contribución por valorización por beneficio general y autorizó el cobro de la sobretasa a la gasolina motor en un porcentaje que a partir de la vigencia 1998 y hasta el año 2020 será del 20%.

En 1995 se adoptó el Plan de Racionalización Tributaria que introdujo modificaciones adicionales al proceso de cobro e incrementó las tarifas del Impuesto de Industria y Comercio, con lo cual se fortalecieron las finanzas distritales.

Como consecuencia de todas las reformas expuestas anteriormente, los ingresos de la Administración Central aumentaron 25% anual real en promedio. En 1994, el incremento fue del 57% debido a la reforma tributaria y en 1996 del 36% debido a la racionalización tributaria. Como resultado, los ingresos de la Administración Central pasaron de representar el 16% de los ingresos distritales en 1990 a alcanzar el 42% en 1998 (Gráfico 5).

Gráfico 5: Ejecución de ingresos Administración Central



Con respecto a los gastos, a comienzos de la década, los gastos de funcionamiento representaban más del 45% del total de gastos de la Administración Central, mientras que la inversión representaba el 40%. Debido a la precariedad de los ingresos por recursos propios y el bajo nivel de ahorro corriente de la época, la mayor parte de la inversión se financiaba con crédito.

Gráfico 6: Evolución de gastos Administración Central



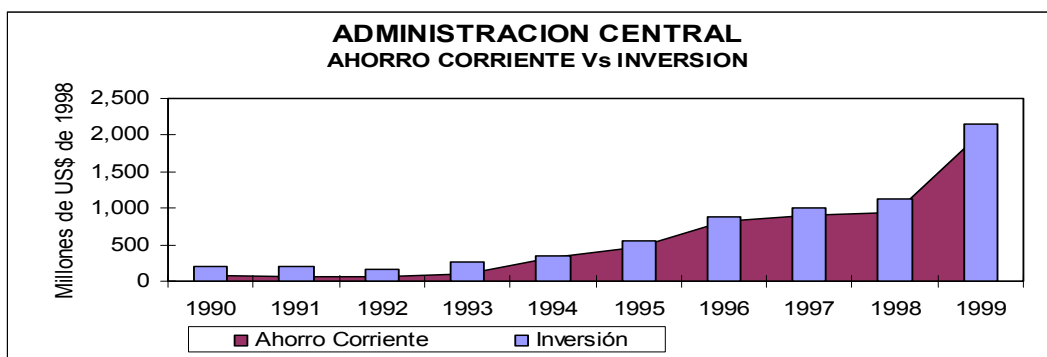
Las reformas de la década, además de fortalecer los ingresos, también establecieron esfuerzos para racionalizar los gastos que implicaron la liquidación y reestructuración de algunas entidades<sup>34</sup>. El total de los gastos de la Administración Central aumentó a un ritmo menor que el del crecimiento de los ingresos, 22% anual real en promedio durante la década. El rubro de mayor crecimiento corresponde a la inversión, que creció cerca de un 450% entre 1990 y 1998. La participación de la inversión en el total de gastos pasó del 40% en 1990 a 66% en 1998.

<sup>34</sup> Empresa Distrital de Servicios Públicos, Secretaría de Obras Públicas, Secretaría de Tránsito y Transporte, y Caja de Previsión Social del Distrito, entre otras

La mayor austeridad y racionalidad en el gasto invirtió su composición. Los gastos de funcionamiento pasaron de representar el 45% del total de gastos en 1990 a sólo el 26% en 1998. Es importante resaltar que el servicio a la deuda pasó de ser el 14% de los gastos a ser sólo el 6% del total.

El fortalecimiento de las finanzas se ha reflejado en la capacidad de la administración central de generar ahorro. En efecto, el ahorro corriente ha presentado incrementos sostenidos, lo que ha permitido financiar un mayor porcentaje de la inversión con recursos propios (Gráfico 7).

Gráfico 7: Ahorro corriente vs inversión.



### 3. Establecimientos Públicos

Las reformas llevadas a cabo durante la década incidieron fuertemente sobre el papel de los establecimientos públicos. Con ellas, adquirieron una gran responsabilidad en la generación de recursos así como en la ejecución de inversión.

En el periodo 1990-1992 presentaron una situación crítica con un decrecimiento en sus ingresos del 2% real. A partir de 1993 se inició una recuperación con un crecimiento del 65%, como consecuencia de varios factores. El primero, la reactivación de las finanzas de la administración central permitió un mayor monto de transferencias hacia los establecimientos. El segundo fue el cobro de valorización por beneficio general (principalmente para financiar el plan vial) aprobado en 1992 e implementado en 1993 que implicó recursos en ese año por más de US\$45 millones<sup>35</sup>. Las transferencias de la Nación dirigidas al sector salud se incrementaron substancialmente como consecuencia de lo definido en la ley 60 de 1993 y son manejadas por el Fondo Financiero Distrital de Salud.

En los años siguientes la tendencia de los ingresos se mantuvo en términos reales. En 1999 los ingresos se dispararán debido a las mayores transferencias de la administración central (Gráfico 8).

La composición de los gastos de los establecimientos públicos se modificó de manera significativa durante el período. Entre 1990 y 1993 el promedio de participación de los gastos de funcionamiento era de 48% mientras que la inversión representó en promedio el 49%. A partir de 1994, el peso relativo de los gastos de funcionamiento comienza a decrecer notablemente. En 1998 apenas representan un 17% y la inversión un 81% (Gráfico 9).

<sup>35</sup> US Dollar constantes de 1998.

Gran parte de la disminución de los gastos de funcionamiento obedeció a que la expedición de la Ley 80 de contratación, permitió la liquidación de varios de los fondos rotatorios cuyas funciones de inversión fueron asumidas por la administración central. Otro factor que tuvo una influencia importante fue la flexibilización del sistema de seguridad social. Las liquidaciones más importantes fueron las del Fondo Rotatorio de la Secretaría de Obras Públicas, el Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo de Bienestar Social y la Caja de Previsión Social del Distrito.

Gráfico 8: Evolución de ingresos de establecimientos públicos

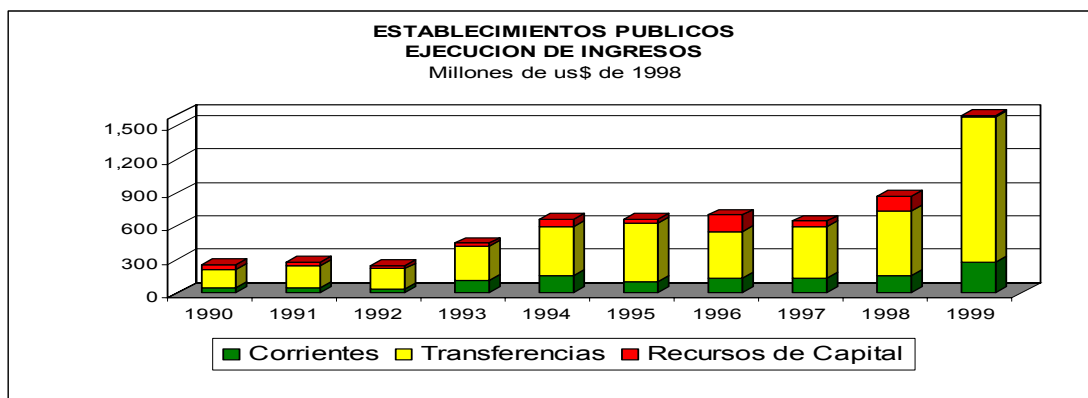
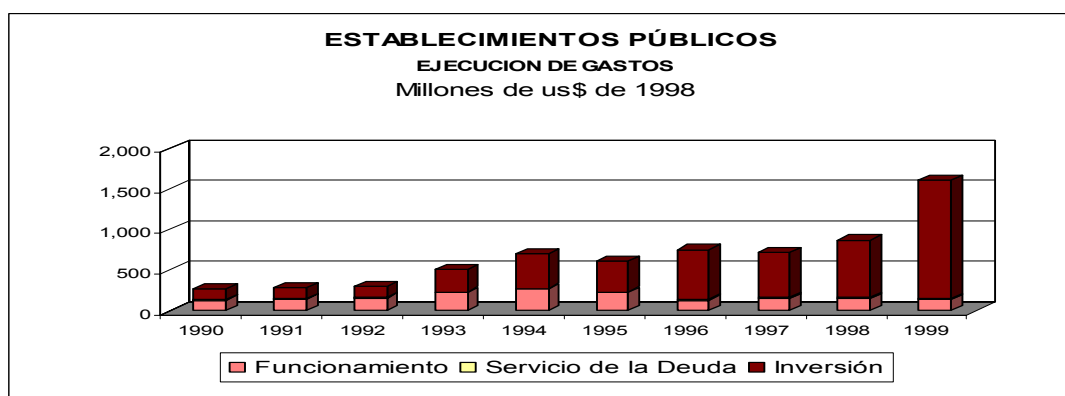


Gráfico 9: Evolución de gastos de establecimientos públicos



#### 4. Empresas Industriales y Comerciales del Distrito (EICD)

Las EICD a comienzos de la década eran la fuente más importante de ingresos para el Distrito. En 1990, sus ingresos representaban casi el 75% del total de ingresos distritales. Los cambios en los ingresos de las (EICD) reflejan los cambios que se han presentado en este tipo de empresas cuya participación en el total de los ingresos distritales disminuyó al 33% en 1998. La razón fue la capitalización de la Empresa de Energía de Bogotá y su transformación en sociedad por acciones con lo que salió del paquete de empresas distritales. (Gráfico 10).



Los cambios también se presentan en los gastos. El aspecto que más se destaca es la disminución del servicio de la deuda en más del 74%, gracias a la capitalización de la EEB. (Gráfico 11).

La capitalización de la EEB se llevó a cabo a finales de 1997. La negociación se hizo por US\$2177.5 millones, constituyéndose en un proceso exitoso y sin precedentes en la historia del país. Este dinero se utilizó para cancelar los grandes pasivos que tenían a la empresa al borde de la quiebra y sin ninguna viabilidad financiera. Como resultado, la EEB es hoy una empresa sólida y financieramente sostenible.

Gráfico 10: Evolución de ingresos de las Empresas Industriales y Comerciales

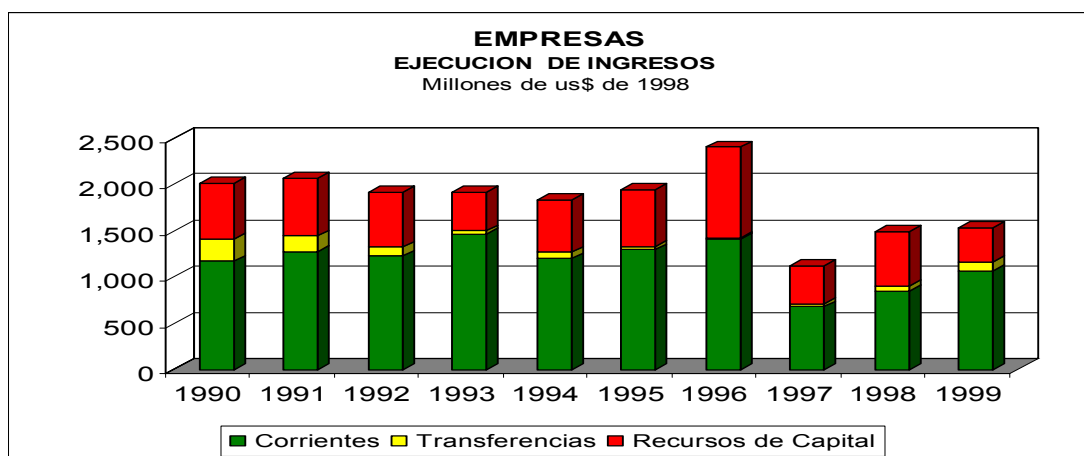
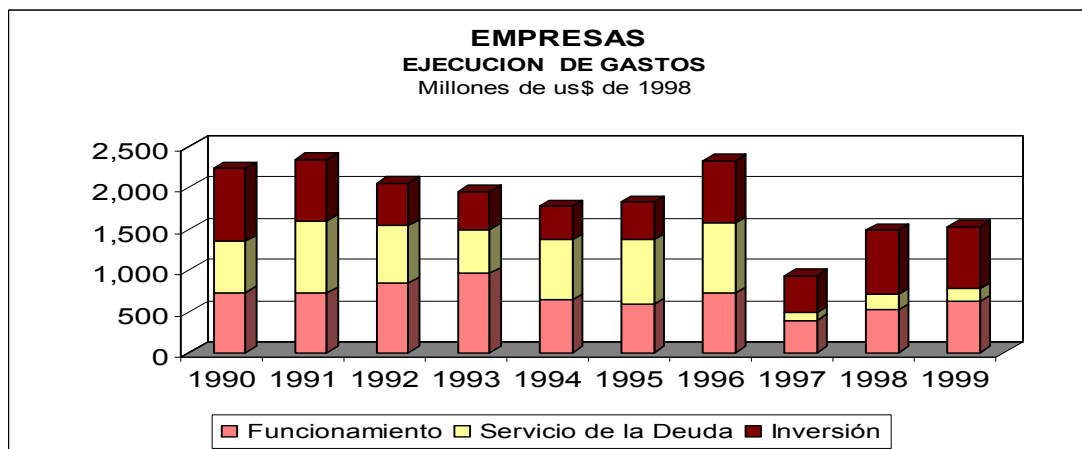


Gráfico 11: Evolución de gastos de empresas industriales y comerciales



Este proceso benefició principalmente a la ciudad que cambió una pesada carga de deudas por una prestación del servicio garantizada, el 81.6% de las acciones de una empresa rentable y la posibilidad de recibir excedentes de capital.

El segundo aspecto para resaltar fue la liquidación de la Empresa Distrital de Servicios Públicos, EDIS en 1995. La empresa se encargaba principalmente de la prestación de los servicios de recolección y disposición de basuras, servicios que pasaron a ser prestados por el sector privado a través de concesiones.

## **B. Situación actual y perspectivas**

La actual administración ejecuta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas, adoptado para el período 1998-2001. El Plan contempla como una de sus principales intenciones mantener las finanzas distritales sanas y con perspectivas de crecimiento económico sostenibles. Las inversiones propuestas apuntan hacia la consecución de una infraestructura de bienes y servicios que propicie una mejor calidad de vida para los ciudadanos.

En 1998 se han puesto en marcha distintas estrategias conducentes a la generación de nuevos y mayores ingresos corrientes. Algunas de ellas son el Plan Antievasión, la eliminación de exenciones, el fortalecimiento del Impuesto de Industria y Comercio y el cobro por uso del espacio público. Otra importante fuente de financiamiento serán los recursos de capital provenientes de la contratación de empréstitos y los recursos de capital provenientes de la reducción del capital de la EEB y de la venta de las acciones de la ETB. Estos recursos extraordinarios duplicarán la capacidad de inversión de 1998 y serán invertidos en proyectos de infraestructura durante los próximos años.

El Concejo de Bogotá aprobó el Proyecto de Presupuesto del Distrito para 1999. Este será un año muy especial, pues presenta dos particularidades. En primer lugar el ingreso de los recursos provenientes de la privatización de la ETB y la reducción de capital en la EEB. Estos recursos son muy importantes en la financiación de las inversiones del próximo año, pues representarán el 41% del total de ingresos. En segundo lugar, porque las inversiones en la ciudad se duplicarán en 1999, al pasar de más de US\$1.402 millones en 1998 a más de US\$2.804 billones en 1999. Este aumento significativo en los gastos de inversión del Distrito permitirá reducir el atraso en inversiones de infraestructura que presenta la ciudad.

Los gastos de inversión se destinarán al cumplimiento de las prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo: desmarginalización, interacción social, ciudad a escala humana, movilidad, urbanismo y servicios, seguridad y convivencia y eficiencia institucional.

Las finanzas son bastante sólidas en general, el indicador que se presenta en el Cuadro 4 muestra cómo los ingresos tributarios siguen mostrando una tendencia creciente en relación con los gastos de funcionamiento, lo cual refleja que los gastos fundamentales de la administración están plenamente cubiertos por los ingresos generados. Lo anterior también se observa claramente con la información suministrada por el Cuadro 5.

Cuadro 4.

ADMINISTRACION CENTRAL DISTRITAL  
RELACION INGRESOS TRIBUTARIOS / GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

EJECUCION PRESUPUESTAL								PROGRAMADO	
1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1.12	1.09	1.12	1.12	1.52	1.63	1.77	1.82	1.77	1.71

También es importante subrayar, con base en la información suministrada por el Cuadro 6, algo que se había comentado anteriormente y que tiene que ver con el comportamiento de

los recursos de capital, que en relación con la inversión presentan un comportamiento significativo al alza, especialmente después del bajón observado en esta relación en 1997.

En el Cuadro 7 se puede observar que Bogotá recibe menos transferencias que lo que recauda por impuestos e ingresos corrientes y aunque la proporción de transferencias ha venido aumentando respecto a ingresos corrientes la ciudad mantiene una mayor proporción de ingresos corrientes, aunque realmente la brecha es pequeña comparada con lo que se podía observar hasta mediados de la década, lo cual se puede considerar como una buena señal del comportamiento de las finanzas distritales.

Cuadro 5.

ADMINISTRACION CENTRAL DISTRITAL  
RELACION INGRESOS CORRIENTES + TRANSFERENCIAS / GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

EJECUCION PRESUPUESTAL								PROGRAMADO	
1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1.41	1.37	1.40	1.47	1.91	2.34	2.71	2.94	2.87	2.70

Cuadro 6.

ADMINISTRACION CENTRAL DISTRITAL  
RELACION RECURSOS DE CAPITAL / INVERSION

EJECUCION PRESUPUESTAL								PROGRAMADO	
1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
0.28	0.67	0.44	0.50	0.44	0.58	0.54	0.39	0.40	0.69

Cuadro 7.

ADMINISTRACION CENTRAL DISTRITAL  
RELACION TRANSFERENCIAS / INGRESOS CORRIENTES

EJECUCION PRESUPUESTAL								PROGRAMADO	
1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
0.16	0.15	0.15	0.20	0.18	0.32	0.44	0.54	0.45	0.47

Finalmente, es importante anotar que no se encuentra una relación directa entre inversión y endeudamiento, lo cual es sano, la inversión se financia también con endeudamiento pero éste no influye de manera tajante en el comportamiento de la variable inversión.

En definitiva podemos decir que la década del los 90`s ha mostrado progreso para la ciudad. Las finanzas distritales evolucionaron significativamente y puede afirmarse que la ciudad en términos financieros está en buena posición para afrontar los desafíos del próximo milenio.

### **C. El Plan de Desarrollo y su financiamiento 1998 - 2001**

Literalmente, “el objetivo del Plan es generar un cambio profundo en la manera de vivir de los ciudadanos, devolviendo la confianza a todos los bogotanos en su capacidad para construir un futuro mejor y dinamizar el progreso social, cultural y económico. Se trata de proyectar y hacer viable a Bogotá para enfrentar los retos y aprovechar las posibilidades que impone una nueva era, trabajando con miras a mejorar significativamente la calidad de vida para las presentes y futuras generaciones”.<sup>36</sup>

## 1. Proyectos

### Los proyectos prioritarios del Plan son:

- Sistema integrado de transporte masivo
- Construcción y mantenimiento de vías
- Banco de tierras
- Sistema distrital de parques
- Sistema distrital de bibliotecas

Las prioridades del Plan son la desmarginalización, interacción social, ciudad a escala humana, movilidad, urbanismo y servicios, seguridad y convivencia y eficiencia institucional. Dentro del punto de eficiencia institucional se busca modernizar el sistema financiero del Distrito, se realizarán ajustes en la estructura financiera del Distrito y se redefinirán algunos procesos tributarios, de presupuestación, ejecución del gasto y contabilidad, que permitan realizar un seguimiento cualitativo y cuantitativo de la gestión pública. Este programa pretende elevar los niveles de eficiencia del gasto público distrital, reducir la evasión y elusión tributarias y garantizar el aumento sostenido de los ingresos, a través de iniciativas como cultura tributaria. Se busca reducir en el período, la evasión tributaria a niveles cercanos al 12% y aumentar el recaudo anual siete puntos porcentuales por encima de la inflación. Se quiere concentrar recursos de inversión pública en la atención de grupos de población más pobre.

### Principales proyectos prioritarios: Megaproyectos

#### 1. Sistema integrado de transporte masivo

##### Reestructuración del sistema de transporte de buses

La administración prevé construir y adecuar 5 corredores troncales para operar el nuevo sistema de transporte. El presupuesto estimado del proyecto asciende a US\$521 millones de 1998.

##### Construcción de la primera línea de metro

El proyecto será ejecutado bajo la modalidad de Concesión Total, donde el concesionario se encarga del trazado y diseño definitivos de la línea, de su construcción y operación. Así mismo asume los riesgos económicos y técnicos del mismo. La Nación y el Distrito aportarían, respectivamente, el 70% y 30% del valor del proyecto, que el consorcio japonés Jica en 1997 estimó en US\$ 2.495.13 millones.

---

<sup>36</sup> Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá D. C. 1998 – 2001, “Por la Bogotá que Queremos”.

## **2. Construcción y mantenimiento de vías**

El presupuesto para este proyecto asciende a US\$1.354 millones de 1998. Este Megaproyecto se inscribe en la prioridad de Movilidad y su ejecución está a cargo del instituto de desarrollo urbano.

## **3. Banco de tierras**

Con el propósito de reducir el déficit de vivienda de los hogares más pobres de la ciudad, frenar el desarrollo de urbanizaciones subnormales y garantizar soluciones integrales y desarrollos urbanísticos con vocación de futuro, que incluyan el espacio público para una adecuada infraestructura vial, de servicios públicos y de equipamiento comunal, se pondrá en marcha un sistema para congelar los precios de la tierra rural y suburbana, dotarla de servicios y transferir la valorización a los hogares pobres mediante sistemas mixtos de gestión. El presupuesto del Megaproyecto para cuatro años, con el que se podrán adquirir alrededor de 2.160 hectáreas, asciende a US\$380 millones de 1998.

## **4. Sistema distrital de parques**

El presupuesto estimado para el sistema distrital de parques es de US\$191 millones de 1998.

## **5. Sistema distrital de bibliotecas**

Se tiene previsto construir cuatro bibliotecas en zonas estratégicas de la ciudad. Cada una contará con una colección de 30.000 libros, materiales audiovisuales, computadores y conexión a Internet. El programa destinará además, recursos para el fortalecimiento de las bibliotecas que actualmente conforman el Sistema Metropolitano de Bibliotecas Distritales, que se encuentra distribuido en las distintas localidades. Para lo anterior, junto con la dotación de bibliotecas escolares, el fortalecimiento de las ya existentes y su interconexión, el Distrito destinará US\$56 millones de 1998, entre 1998 y 2001.

De igual manera el Plan de Desarrollo cubre políticas sectoriales en educación, salud y bienestar social, gobierno, vivienda y desarrollo urbano, medio ambiente, cultura, recreación, deporte y comunicación, planeación y recursos económicos, este último punto quiere promover el crecimiento y desarrollo organizado de la ciudad y modernizar y fortalecer el sistema institucional y financiero distrital. También se consideran políticas sectoriales en servicios públicos, transporte, tránsito y obras públicas y Concejo y organismos de control para coordinar las acciones necesarias para facilitar el ejercicio de las funciones del Concejo, la Contraloría y la Personería y suministrar el correspondiente apoyo en los asuntos de su respectiva competencia.

Dentro del Plan es importante destacar que en el área de cooperación internacional, se coordinarán las acciones pertinentes y se identificarán temas y agencias internacionales para lograr una mayor participación en la financiación de proyectos de gran envergadura a ser ejecutados por el Distrito. Además, la Consejería apoyará la identificación de áreas prioritarias de trabajo y proyectos de inversión que puedan ser desarrollados de manera conjunta por los gobiernos departamental, distrital y municipales, bajo esquemas de cofinanciación, de los cuales se beneficiará la región en su totalidad.

## **2. Estrategia Financiera**

El Plan de inversiones es ambicioso, asciende a US\$9.463 millones de 1998, esta cifra supera el 40% del PIB de la ciudad durante 1998. De los US\$9.463 millones, US\$7.150 millones

corresponden a la Administración Central, US\$841 millones a los Establecimientos Públicos y US\$1.472 millones a las Empresas Industriales y Comerciales. Este ambicioso Plan es exigente en la cuantía de los recursos requeridos, debido al atraso en inversiones que presenta la ciudad.

Las proyecciones de ingresos y gastos de la Administración Central para los cuatro años indican que los ingresos corrientes y ahorro disponibles para inversión durante el período ascienden a US\$2.103 millones, monto bajo en comparación con las urgentes necesidades de inversión que tiene la ciudad. Por esto, se hace indispensable diseñar una estrategia financiera que permita cumplir con el Plan propuesto y que sea consistente con un sano contexto financiero. La estrategia comprende la generación de nuevos ingresos, el ahorro en algunos gastos y una mayor utilización de fuentes externas. Estos esfuerzos, sin embargo, son de todas maneras insuficientes y por consiguiente se propone como parte de la estrategia la venta de las acciones que la ciudad tiene en la Empresa de Teléfonos de Bogotá ETB, lo cual permitirá duplicar la inversión de la Administración Central. Estos recursos tendrán la siguiente destinación: 25% para vivienda social; 22.5% para educación, salud y bienestar social; 22.5% para infraestructura vial, 10% para transporte – sistema de buses; 10% para alcantarillado y pavimentos locales, y el restante 10% para recreación. Si la venta de las acciones de la ETB superara lo presupuestado, el excedente se destinaría a inversión social en su totalidad.

La inversión de los Establecimientos Públicos con recursos propios asciende a US\$841 millones, mientras que las Empresas Industriales y Comerciales financiarán su inversión en US\$701 millones con ahorro y US\$771 millones con endeudamiento.

### **3. Generación de nuevos ingresos**

La generación de nuevos ingresos se logrará a través de una estrategia tributaria que profundiza los esfuerzos de fiscalización y elimina las distorsiones e inequidades que se presentan en el cobro y recaudo de algunos impuestos. Se busca mejorar el cumplimiento tributario e incrementar los ingresos, y por consiguiente disminuir la brecha existente entre recaudo potencial y recaudo real. Para tal efecto se mejorará la calidad de la información con fuentes exógenas, se tecnificará y capacitará el recurso humano y se insistirá en formar una cultura del buen comportamiento tributario. Se estima que la administración podría recaudar US\$35 millones anuales por este concepto.

La racionalización tributaria comprende la eliminación de ciertos tratamientos preferenciales y el fortalecimiento tributario. Se eliminarán las exenciones o no sujeciones de impuestos distritales que son injustificadas, como aquellas que tienen algunas empresas públicas nacionales. Estas medidas podrían generar al fisco distrital cerca de US\$5.6 millones por año. En relación con el fortalecimiento de los impuestos, se revisará la estructura tarifaria del impuesto de Industria y Comercio, previa homologación del código de actividades económicas con clasificaciones internacionales de corriente uso en entidades públicas y privadas del orden nacional. Un ejercicio de comparación de las tarifas vigentes en Bogotá con otras ciudades del país, indica que en algunos subsectores industriales y de servicios las tarifas son menores que las que se cobran en otras ciudades, lo cual sugiere que se puede hacer esfuerzo tributario en esta dirección.

Por otra parte, el cobro por valorización es un mecanismo muy equitativo ya que se cobra a los dueños de inmuebles quienes a su vez se benefician patrimonialmente de una obra pública. En el Plan de Inversiones se estima un recaudo de US\$250 millones por este

concepto, y se propenderá por la utilización de esta figura para otros proyectos diferentes a obras viales.

Entre otros esfuerzos, la Administración clarificará la participación del Distrito en algunos impuestos departamentales, como el de registro, cigarrillos nacionales y el impuesto global a la gasolina.

En resumen, la estrategia tributaria pretende incrementar de manera importante la eficiencia en el cobro de impuestos. Esto se reflejará en aumento real del recaudo por encima de su crecimiento vegetativo, debido a la disminución en la evasión y en las exenciones que generarán aumentos en la base tributaria y a la nivelación en algunas de las tarifas que igualará a Bogotá con las otras grandes ciudades. Sin embargo, estas acciones son aún insuficientes para financiar el plan de inversiones y por tanto se llevarán a cabo otras acciones que tienen que ver con nuevo endeudamiento neto de la Administración Central por valor de US\$701 millones en el período. Este nuevo endeudamiento está dentro de límites financieros razonables y preservará íntegramente la capacidad de pago del Distrito. Para la Empresas Industriales y Comerciales se prevé un endeudamiento neto de US\$771 millones, siendo la Empresa de Acueducto y Alcantarillado quien principalmente hará uso de estos recursos para inversiones prioritarias del sector.

La política de endeudamiento del Distrito está orientada a obtener recursos de crédito mediante una mezcla de instrumentos de deuda, que por un lado garanticen el financiamiento del Plan y por el otro preserven la capacidad de pago de la ciudad. En este contexto la estrategia de endeudamiento diversificará las alternativas de financiación internas y externas, manteniendo un equilibrio entre los parámetros de costo, plazo y riesgo, que garanticen la sostenibilidad de la deuda a corto y largo plazo.

Entre otras fuentes de ingresos se cuenta con el proceso de capitalización de la Empresa de Energía de Bogotá EEB, de lo cual se estima que podría generar al Distrito unos US\$500 millones en el actual período de gobierno.

Para financiar la realización del Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas, se destinarán recursos por US\$9.463 millones de dólares de 1998, cuyas fuentes se indican en los tres cuadros del Anexo 2, para la Administración Central, para Establecimiento Públicos, y para Empresas Industriales y Comerciales, respectivamente. Los recursos disponibles para la ejecución del Plan de Inversiones dependerán de la implementación de las estrategias de financiamiento planteadas.

## **V. Comentario final**

La década del los 90`s ha mostrado progreso para la ciudad, las finanzas distritales evolucionaron significativamente y puede afirmarse que la ciudad en términos financieros está en mejor posición para afrontar los desafíos del próximo milenio.

Durante el decenio ocurrieron cuatro grandes cambios que determinaron una mejor estabilidad financiera. Primero la Constitución Política de 1991 que introdujo principios de descentralización y la ley 60 de 1993 que aclaró competencias y responsabilidades de los entes territoriales. Contrario a la creencia general, la descentralización ha generado mayores gastos al Distrito que los recursos transferidos por la Nación.

Segundo la expedición del Estatuto Orgánico de Bogotá que reglamentó la autonomía del Distrito Capital. Esto condujo a abrir las posibilidades de nuevos ingresos como el cobro por valorización por beneficio general y la sobretasa a la gasolina motor.

Tercero la racionalización tributaria de 1993, que elevó los recaudos por concepto de impuesto Predial, Unificado de Vehículos e Industria y Comercio.

Cuarto la capitalización de la EEB y el pago de la enorme deuda que pesaba sobre la empresa y el Distrito. Lo anterior permitió oxigenar los ingresos, los gastos y el pasivo de la ciudad y hacer las finanzas distritales mucho menos dependientes de los recursos generados por las empresas industriales y comerciales y mucho más fuertes en cuanto a ingresos corrientes.

El comportamiento de los gastos también sufrió una profunda transformación. La preponderancia de los gastos de funcionamiento ha sido sustituida por los gastos de inversión. Las erogaciones por concepto de servicio a la deuda también lograron una disminución considerable. La consecución de la calificación de grado de inversión refleja la confianza de los mercados financieros en la ciudad.

Todo lo anterior y la gestión de la actual administración auguran una sostenibilidad financiera para la ciudad lo que le permitirá realizar importantes inversiones, requeridas para elevar el nivel de vida de sus habitantes.

Las inversiones programadas para el futuro se financiarán en una proporción importante con recursos extraordinarios de capital. Por lo anterior, se orientan fundamentalmente a gastos de infraestructura, con lo cual se genera un mayor bienestar para la población y se elevan los niveles de competitividad de la ciudad. Se observan niveles sostenibles de inversión, sin embargo, para realizar nuevos proyectos de infraestructura es necesario que el distrito mantenga una política agresiva de expansión de su base tributaria. Se debe incrementar la eficiencia en el cobro de impuestos para tener un aumento real del recaudo por encima de su crecimiento vegetativo. En adición, se debe hacer un mayor esfuerzo tributario, por ejemplo, en aumento de tarifas en algunos subsectores industriales y de servicios que tienen tarifas menores que las que se cobran en otras ciudades del país.

Llama la atención que, aunque las transferencias son importantes, el Distrito ha logrado una gran independencia de los recursos que entrega la Nación pues la mayor parte de sus ingresos son provenientes de recursos de capital y recursos propios. Los mayores ingresos provenientes de la Nación implican como contraprestación mayores responsabilidades de gasto social. En este sentido el Distrito ha tenido que hacer una contribución adicional con sus propios recursos para financiar las responsabilidades de gasto recibidas. De esta manera, desde el punto de vista estrictamente financiero y contrario a la creencia general, la descentralización ha afectado negativamente las finanzas de la ciudad.

Volviendo con los aspectos tributarios, se espera que sea efectiva la tarea propuesta de reducir la evasión, con lo cual los ingresos por este concepto se incrementarían de manera considerable. En adición, se siguen estudiando otros mecanismos para obtener recursos propios y que estos no sean de una sola vez o extraordinarios sino que se pueda contar con dichos ingresos de manera permanente. Lo anterior se tiene en consideración independientemente del buen estado de las finanzas de la ciudad debido a la magnitud de las obligaciones que tiene la administración de una ciudad grande como Santa Fe de Bogotá. Ya a lo largo de 1998 se han puesto en marcha distintas estrategias para generar nuevos y mayores



ingresos corrientes permanentes, el citado plan antievasión, la eliminación de exenciones, el fortalecimiento del impuesto de industria y comercio, el cobro por uso del espacio público, entre otros. También hay que tener en cuenta los ingresos extraordinarios derivados de la venta de acciones de la Empresa de Teléfonos de Bogotá y la Capitalización de la Empresa de Energía de Bogotá.

A lo anterior se suma una adecuada política de endeudamiento, mayores recursos de capital distintos a crédito registrarán los mayores ingresos para los años venideros. El endeudamiento debe estar y estará dentro de los límites financieros razonables y preservará integralmente la capacidad de pago del Distrito.

Se debe promover la participación del sector privado en la prestación de servicios y la construcción de infraestructura urbana, por ejemplo mediante el sistema de concesión como se viene haciendo.

Es importante subrayar el hecho de que el fortalecimiento de las finanzas de la ciudad se ha reflejado en la capacidad de la administración central de generar ahorro. El ahorro corriente ha presentado incrementos sostenidos que han permitido financiar un mayor porcentaje de la inversión con recursos propios.

En adición, pensando en fortalecer aún más las finanzas de Santa Fe de Bogotá, en la Secretaría de Hacienda se han elaborado varios estudios<sup>37</sup> que demuestran que existe inequidad en cuanto a los aportes que la ciudad realiza a la nación y al Departamento de Cundinamarca y lo que la ciudad recibe por asignación derivada de esos aportes, si las asignaciones no fueran tan desfavorables para la capital del país, la ciudad podría contar con una suma significativamente mayor de recursos.

Finalmente hay que decir que el Plan de Desarrollo aunque es ambicioso, cuenta con una muy buena estrategia de financiamiento que seguramente permitirá llevar a cabo los proyectos más importantes que se ha propuesto la administración para el período 1998 - 2001.

---

<sup>37</sup> Entre los estudios a que se hace referencia se destaca el de "Relaciones Fiscales de Bogotá con la Nación y Cundinamarca". Mientras el Distrito Capital aporta aproximadamente el 60% de los ingresos tributarios del país, apenas recibe el 9% de éstos.

## VI. Anexos

### Anexo 1

ADMINISTRACION CENTRAL DISTRITAL  
COMPORTAMIENTO DE INGRESOS 1990-1999

Miles US\$

CONCEPTO	EJECUCION PRESUPUESTAL								PROGRAMADO	
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>CORRIENTES</b>	<b>41,649</b>	<b>58,841</b>	<b>84,251</b>	<b>110,085</b>	<b>231,524</b>	<b>267,605</b>	<b>380,196</b>	<b>472,337</b>	<b>635,620</b>	<b>733,361</b>
<b>TRIBUTARIOS</b>	<b>38,797</b>	<b>53,938</b>	<b>77,280</b>	<b>100,125</b>	<b>217,245</b>	<b>245,811</b>	<b>358,211</b>	<b>448,237</b>	<b>566,984</b>	<b>684,693</b>
PREDIAL	6,367	10,141	18,749	22,911	52,387	64,127	80,671	112,327	143,477	184,063
INDUSTRIA COMERCIO Y AVISOS	17,496	24,534	32,377	43,335	105,722	111,785	158,106	196,629	244,662	306,192
UNIFICADO DE VEHICULOS	4,499	5,677	7,469	10,215	19,634	20,090	26,052	29,943	39,299	38,800
CONSUMO DE CERVEZA	8,139	10,501	14,842	18,472	25,017	34,693	41,991	49,742	67,684	77,206
SOBRE TASAS A LA GASOLINA	0	0	0	0	0	0	25,414	34,054	61,796	64,043
OTROS INGRESOS TRIBUTARIOS	2,298	3,085	3,843	5,193	14,484	15,116	25,976	25,543	10,066	14,389
<b>NO TRIBUTARIOS</b>	<b>2,852</b>	<b>4,903</b>	<b>6,972</b>	<b>9,960</b>	<b>14,279</b>	<b>21,794</b>	<b>21,985</b>	<b>24,099</b>	<b>68,636</b>	<b>48,668</b>
REGISTRO Y ANOTACION	1,129	1,658	2,477	4,114	6,071	7,827	9,160	11,298	15,063	15,143
DERECHOS E TRANSITO	1,043	1,734	3,646	4,718	6,542	8,009	6,981	6,620	15,879	4,679
OTROS NO TRIBUTARIOS *	680	1,511	848	1,128	1,667	5,957	5,845	6,181	37,694	28,847
<b>TRANSFERENCIAS</b>	<b>6,870</b>	<b>8,869</b>	<b>12,591</b>	<b>21,758</b>	<b>41,347</b>	<b>85,258</b>	<b>169,143</b>	<b>253,323</b>	<b>286,614</b>	<b>347,360</b>
PARTICIPACION INGRESOS CORRIENTES	5,327	7,370	11,460	17,510	31,870	49,293	71,015	80,558	96,932	109,604
SITUADO FISCAL	0	0	0	0	0	27,936	75,012	154,019	170,533	174,270
OTRAS	0	0	66	453	562	2,454	13,368	12,273	7,628	49,866
AFORTES ENTIDADES DESCENT.	1,543	1,499	1,065	3,795	8,915	5,575	9,758	6,473	11,520	13,620
<b>RECURSOS DE CAPITAL</b>	<b>17,416</b>	<b>24,422</b>	<b>17,269</b>	<b>38,819</b>	<b>55,152</b>	<b>132,464</b>	<b>244,795</b>	<b>231,605</b>	<b>325,518</b>	<b>1,221,542</b>
CREBITO	13,686	21,422	16,076	35,070	46,151	93,734	113,116	41,645	183,452	141,039
OTROS RECURSOS DE CAPITAL	3,730	3,000	1,192	3,749	9,000	38,729	131,679	189,960	142,067	1,080,504
<b>TOTAL RENTAS E INGRESOS</b>	<b>65,935</b>	<b>92,132</b>	<b>114,111</b>	<b>170,662</b>	<b>328,022</b>	<b>485,326</b>	<b>794,135</b>	<b>957,265</b>	<b>1,247,753</b>	<b>2,302,263</b>

Nota: En 1998 se incluyen \$61,104 millones correspondientes a Uso del Espacio Público  
ELABORO: SHDA-DDP-Subdirección de Consolidación-MHA; OAAE-CRR

ADMINISTRACION CENTRAL DISTRITAL  
COMPORTAMIENTO DE GASTOS 1990-1999

Miles US\$

CONCEPTO	EJECUCION PRESUPUESTAL								PROGRAMADO	
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>FUNCIONAMIENTO</b>	<b>34,526</b>	<b>49,487</b>	<b>69,160</b>	<b>89,670</b>	<b>143,079</b>	<b>150,915</b>	<b>202,880</b>	<b>246,607</b>	<b>320,960</b>	<b>399,766</b>
<b>ADMINISTRATIVO</b>	<b>22,430</b>	<b>30,193</b>	<b>43,482</b>	<b>66,605</b>	<b>82,717</b>	<b>85,207</b>	<b>99,638</b>	<b>120,542</b>	<b>150,507</b>	<b>181,091</b>
SERVICIOS PERSONALES	14,801	20,586	29,621	42,790	52,370	53,176	64,386	68,909	93,990	109,936
GASTOS GENERALES	2,490	3,610	4,029	6,571	11,083	9,878	14,432	18,982	24,641	33,563
AFORTES PATRONALES	5,140	5,997	9,833	17,244	19,264	22,152	20,819	32,650	31,876	37,592
TRANSFERENCIAS PARA FUNCIONAMIENTO	11,638	17,691	24,143	19,999	60,327	65,695	101,011	126,066	170,399	218,675
OTROS DE FUNCIONAMIENTO	458	1,603	1,536	3,066	36	13	2,231	0	54	0
<b>SERVICIO DEUDA</b>	<b>11,338</b>	<b>17,235</b>	<b>23,500</b>	<b>26,654</b>	<b>39,012</b>	<b>67,200</b>	<b>94,620</b>	<b>89,515</b>	<b>103,887</b>	<b>127,179</b>
INTERNA	11,338	17,235	23,500	26,654	39,012	67,200	81,697	66,859	71,909	90,314
EXTERNA	0	0	0	0	0	0	12,793	22,657	31,978	36,865
OTROS	0	0	0	0	0	0	129	0	0	0
<b>INVERSION</b>	<b>61,855</b>	<b>36,702</b>	<b>39,476</b>	<b>78,226</b>	<b>124,653</b>	<b>229,596</b>	<b>452,374</b>	<b>598,012</b>	<b>822,905</b>	<b>1,775,319</b>
DIRECTA	5,542	7,020	6,431	19,033	35,918	86,879	246,197	401,321	496,108	771,911
TRANSFERENCIAS	53,330	23,628	28,437	46,853	87,262	135,568	186,618	196,340	325,199	990,351
OTROS	2,984	6,054	4,608	12,340	1,473	7,149	19,559	351	1,599	13,057
<b>TOTAL GASTOS E INVERSION</b>	<b>107,720</b>	<b>103,425</b>	<b>132,136</b>	<b>194,561</b>	<b>306,744</b>	<b>447,711</b>	<b>749,874</b>	<b>934,134</b>	<b>1,247,753</b>	<b>2,302,263</b>

ELABORO: SHDA-DDP-Subdirección de Consolidación-MHA; OAAE-CRR

## Anexo 2

ALCALDIA MAYOR DE SANTA FE DE BOGOTA  
**PLAN DE DESARROLLO 1998-2001 "POR LA BOGOTA QUE QUEREMOS"**  
 ADMINISTRACION CENTRAL (1)  
 FINANCIACION

MILLONES DE DOLARES DE 1998

CONCEPTO	1998	1999	2000	2001	TOTAL
<b>TOTAL INVERSION ADMINISTRACION CENTRAL</b>	<b>1,142</b>	<b>2,057</b>	<b>2,095</b>	<b>1,830</b>	<b>7,124</b>
<b>FINANCIACION</b>	<b>1,142</b>	<b>2,057</b>	<b>2,095</b>	<b>1,830</b>	<b>7,124</b>
INGRESOS CORRIENTES Y AHORRO ADMINISTRACION CENTRAL	544	511	530	546	2,130
RECURSOS VENTA DE ACCIONES E.T.B. (2)	0	535	760	642	1,937
TRANSFERENCIAS DE LA NACION (3)	386	402	420	439	1,646
ENDEUDAMIENTO NETO ADMINISTRACION CENTRAL (4)	124	162	327	146	758
RECURSOS CAPITALIZACION E.E.B.	88	390	0	0	478
PLAN ANTIEVACION Y RACIONALIZACION TRIBUTARIA	0	58	58	58	174

S-HDA-DDP-SCNTP; OAEE-ORR

- (1) Contempla transferencias de inversión a entidades descentralizadas  
 (2) Los recursos se recibirán en 1999, pero los pagos de inversión financiada con ésta fuente se hará en los años 1999, 2000, 2001  
 (3) Incluye Transferencias Ley 60, Regalias y Cofinanciación  
 (4) Se calcula como desembolsos menos amortizaciones

ALCALDIA MAYOR DE SANTA FE DE BOGOTA  
**PLAN DE DESARROLLO 1998-2001 "POR LA BOGOTA QUE QUEREMOS"**  
 ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS  
 FINANCIACION CON RECUROS PROPIOS

MILLONES DE DOLARES DE 1998

CONCEPTO	1998	1999	2000	2001	TOTAL
<b>INVERSION ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS</b>	<b>217</b>	<b>186</b>	<b>276</b>	<b>181</b>	<b>860</b>
<b>FINANCIACION</b>	<b>217</b>	<b>186</b>	<b>276</b>	<b>181</b>	<b>860</b>
AHORRO ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS	206	113	161	127	606
PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO	0	63	104	42	209
TRANSFERENCIAS NACION (1)	12	12	12	12	50
ENDEUDAMIENTO NETO ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS (2)	-2	-1	-1	-1	-5

S-HDA-DDP-SCNTP; OAEE-ORR

- (1) Incluye Trnsferencias de la Nación que reciben directamente los Establecimientos Públicos  
 (2) Se calcula como desembolsos menos amortizaciones

ALCALDIA MAYOR DE SANTA FE DE BOGOTA  
**PLAN DE DESARROLLO 1998-2001 "POR LA BOGOTA QUE QUEREMOS"**  
 EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES  
 FINANCIACION CON RECUROS PROPIOS

MILLONES DE DOLARES DE 1998

CONCEPTO	1998	1999	2000	2001	TOTAL
<b>INVERSION EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES (1)</b>	<b>581</b>	<b>252</b>	<b>382</b>	<b>298</b>	<b>1,512</b>
<b>FINANCIACION (2)</b>	<b>581</b>	<b>252</b>	<b>382</b>	<b>298</b>	<b>1,512</b>
AHORRO EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES	379	182	74	99	734
ENDEUDAMIENTO NETO EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES (3)	202	69	307	199	778

S-HDA-DDP-SCNTP; OAEE-ORR

- (1) Incluye EAAB, Lotería, Canal Capital para todo el periodo del Plan. ETB y SISE solamente en 1998  
 (2) La inversion de la EAAB se ajustó, para el el periodo del Plan de Desarrollo, conforme a su real capacidad financiera  
 (3) Se calcula como desembolsos menos amortizaciones

## VII. Bibliografía

- Aghón, G.  
“Descentralización fiscal en América Latina, un análisis comparativo”  
En Descentralización fiscal en América Latina, balance y principales desafíos  
Cepal, 1996
- Ahmad, E. y Katerine Baer  
“Colombia”  
En Fiscal Federalism in Theory and Practice  
Teresa Ter-Minassian Editor  
International Monetary Fund, 1997
- Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C.  
“Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Santa Fe de Bogotá”, “Por la Bogotá que queremos”  
Acuerdo No. 06 de junio 8 de 1998-03-06
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)  
“Descentralización y municipios en América Latina: Necesidades de Información de los Gobiernos Locales”  
Abril de 1995
- Departamento Nacional de Planeación DNP, Unidad de Desarrollo Territorial  
“Cómo va la descentralización”  
En revista Planeación y Desarrollo, Vol. XXVI, número 2, mayo de 1995  
DNP, Colombia.
- Murphy R. y Daniel Artana  
“Descentralización fiscal y aspectos macroeconómicos: una perspectiva latinoamericana”  
En Descentralización fiscal en América Latina, nuevos desafíos y agenda de trabajo  
Cepal, 1997
- Perry G. y Marcela Huertas  
“La historia de una crisis anunciada: regulando el endeudamiento de las municipalidades y los departamentos en Colombia”  
En Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo  
Cepal, 1997
- Potter, B.  
“Budgetary and Financial Management”  
En Fiscal Federalism in Theory and Practice  
Teresa Ter-Minassian Editor  
International Monetary Fund, 1997
- Secretaría de Hacienda de Santa Fe de Bogotá D.C.  
“Evolución de las finanzas de Santa Fe de Bogotá durante la década del 90”  
Mimeo. Noviembre de 1998

Secretaría de Hacienda de Santa Fe de Bogotá D.C.  
“Calificación de riesgo Santa Fe de Bogotá Distrito Capital, Documento para la revisión anual  
Duff and Phelps Credit Rating Co.”  
Mimeo. Septiembre de 1998

Secretaría de Hacienda de Santa Fe de Bogotá D.C.  
“Relaciones fiscales de Bogotá con la Nación y Cundinamarca”.  
Mimeo, Diciembre de 1998.

Spahn P.  
“El gobierno descentralizado y el control macroeconómico”  
En Descentralización fiscal en América Latina: Nuevos desafíos y agenda de trabajo  
Cepal, 1997

Ter-Minassian T.  
“Intergovernmental fiscal relations in a macroeconomic perspective: An overview”  
En Fiscal Federalism in Theory and Practice  
Teresa Ter-Minassian Editor  
International Monetary Fund, 1997