

**Santa Fe de Bogotá y la
descentralización fiscal en Colombia
criterios de eficiencia y equidad¹**

Carlos Alberto Sandoval²

Agosto de 1999

Nº 4

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

¹ Este trabajo fue presentado por la Secretaría de Hacienda de Santa Fe de Bogotá al I Comité de Hacienda y Finanzas Municipales de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), realizado en Santa Fe de Bogotá, agosto 12 y 13 de 1999. Se agradece la colaboración de Javier Alberto Gutiérrez, Jefe de la Oficina de Estudios Económicos y de José Vicente Castro Torres, Yadira Díaz Cuervo, Carolina Guzmán Ruiz, Piedad Muñoz Rojas y Eduardo Alberto Olivar, investigadores de dicha Oficina.

² Secretario de Hacienda Distrital.



Secretaria
HACIENDA

ALCALDÍA MAYOR SANTA FE DE BOGOTÁ D.C.

OFICINA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

SANTA FE DE BOGOTÁ Y LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN COLOMBIA CRITERIOS DE EFICIENCIA Y EQUIDAD

Santa Fe de Bogotá, agosto de 1999

**SECRETARÍA DE HACIENDA DISTRITAL
OFICINA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS**

**SANTA FE DE BOGOTÁ
Y LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN COLOMBIA
CRITERIOS DE EFICIENCIA Y EQUIDAD***

Carlos Alberto Sandoval Reyes

* Este trabajo fue presentado por la Secretaría de Hacienda de Santa Fe de Bogotá al I Comité de Hacienda y Finanzas Municipales de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), realizado en Santa Fe de Bogotá, agosto 12 y 13 de 1999. Las contribuciones de Javier Alberto Gutiérrez López, jefe de la Oficina de Estudios Económicos de la Secretaría de Hacienda, al igual que de los funcionarios Piedad Muñoz Rojas, Carolina Guzmán Ruiz y José Vicente Castro, fueron de gran utilidad para la elaboración del mismo.

TABLA DE CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	1
2	DESCENTRALIZACIÓN Y RELACIONES FISCALES NACIÓN – DISTRITO	4
2.1	EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA	4
2.2	LAS TRANSFERENCIAS Y LOS CRITERIOS DE EQUIDAD Y EFICIENCIA.....	7
2.3	SANTA FE DE BOGOTÁ FRENTE AL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS	9
3	POR QUÉ INVERTIR EN SANTA FE DE BOGOTÁ.....	11
3.1	POR SU PROBLEMÁTICA SOCIAL COMÚN EN LOS GRANDES CENTROS URBANOS	11
3.2	POR SU CAPACIDAD PARA GENERAR RIQUEZA Y EMPLEO	13
3.3	POR SUS EFECTOS MULTIPLICADORES DE INVERSIÓN Y EXTERNALIDADES	13
4	LAS FINANZAS DISTRITALES: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS	15
4.1	PROBLEMA ESTRUCTURAL DE LAS FINANZAS DISTRITALES	15
4.2	FINANZAS DISTRITALES EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA.....	16
4.3	ESTADO ACTUAL DE LAS FINANZAS DISTRITALES	23
4.4	LAS INFLEXIBILIDADES DE LAS FINANZAS DISTRITALES	24
5	ALGUNAS CONSIDERACIONES MACROECONÓMICAS.....	25
6	PERSPECTIVAS	26

SANTA FE DE BOGOTÁ Y LA DESCENTRALIZACION FISCAL EN COLOMBIA CRITERIOS DE EFICIENCIA Y EQUIDAD

1 Introducción

Este documento está orientado a examinar el sistema de transferencias de recursos entre la Nación y los gobiernos locales, haciendo énfasis en el caso de Santa Fe de Bogotá, teniendo en cuenta las inequidades e ineficiencias que puede conllevar este proceso. Dado que esta capital tiene la economía más dinámica del país, con la mayor participación en el PIB nacional y, que presenta economías de aglomeración y externalidades, la importancia que se le preste al manejo de las finanzas distritales por parte de la Nación tendría efectos positivos no sólo para el Distrito sino para el conjunto de la economía del país.

La dinámica económica de las grandes ciudades supera a la que registran otras regiones y esto se refleja en su aporte al crecimiento de los países. Las grandes ciudades presentan ventajas derivadas de 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 centros urbanos que crecen a ritmos mayores que la provisión adecuada de servicios.

En Colombia, el proceso de descentralización fiscal al igual que en otros países de América Latina se dio en el campo Político, Administrativo y Fiscal. La Constitución de 1991 fue la principal herramienta para avanzar en este proceso en nuestro país. 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 sociales básicos.

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 principalmente la política social.

Sin embargo, en el campo fiscal las nuevas responsabilidades sociales que antes eran ejecutadas por el Gobierno Central, le han implicado a Santa Fe de Bogotá grandes esfuerzos para financiar la prestación de servicios en salud, educación, vivienda, seguridad y saneamiento ambiental. En el caso de Santa Fe de Bogotá, en muy buena medida este financiamiento se ha hecho con recursos propios y cada vez en menor proporción con transferencias recibidas del gobierno nacional.

Un ejemplo concreto es que mientras las transferencias que recibe Bogotá de la Nación presentan una tendencia decreciente en los últimos años, pues el Situado Fiscal ha caído sistemáticamente casi 1% real anual para el período 1997-1999, los gastos en educación y salud han crecido cerca de 23% real anual para el mismo período. La capital ha hecho un esfuerzo gigantesco imposible de igualar en cualquier otro municipio del país.

La descentralización generó mayores gastos al Distrito, no compensados por los recursos transferidos hacia éste por la Nación. Mientras en 1994 el Situado Fiscal para Bogotá representaba cerca del 10.8% del total nacional, en 1999 alcanzó tan solo el 9.3%. De igual forma, entre 1997 y 1999 los ingresos por Situado Fiscal presentaron un crecimiento promedio real de -0.8% frente a un incremento en los gastos totales realizados por el Distrito en salud y educación del orden de 22.9%.

Los principales criterios en los que la Nación basa la distribución de recursos por medio de transferencias hacen referencia a conceptos de equidad y eficiencia administrativa. Sin embargo, como lo demuestran varios estudios que ha realizado la Administración, las premisas en que se sustentan estos criterios castigan a las regiones más dinámicas, las que más recursos generan. En adición, estos criterios no están suministrando soluciones equitativas para una ciudad cuyos problemas no son sólo la construcción de una escuela o un puesto de salud.

Santa Fe de Bogotá, le genera a la nación gran cantidad de recursos, alrededor del 44% de total de ingresos, que tienen efectos positivos no solo para el Distrito Capital sino para las demás regiones del país. Pero esto no es gratuito, tiene unos elevados costos para la ciudad que comúnmente no se tienen en cuenta al momento de calcular las transferencias de la Nación y que año tras año van deteriorando la infraestructura y calidad de vida de la ciudad, hasta requerir cuantiosas inversiones que minan el presupuesto distrital y que en buena parte están cubriendo rezagos de inversiones que se debieron hacer en el pasado.

Por el lado de la eficiencia, la nueva teoría sobre geografía económica ha podido demostrar que son cuestionables las premisas que indican que es más efectiva la inversión o transferencia directa hacia entidades territoriales pobres antes que en las ciudades más grandes. Las razones expuestas indican que aunque de esa forma los recursos llegan más rápido y con impactos positivos en la población, la solución estructural no es sostenible en el largo plazo por cuanto siempre se dependerá de las transferencias y además se presentaran constantes deseconomías que se convierten en ineficiencias en la asignación de los recursos del país, la brecha entre ricos y pobres no se reduce.

Para lograr el desarrollo que se requiere en nuestros países y las tasas de crecimiento deseadas y sostenibles, en el largo plazo se debe plantear una estrategia que permita disminuir la distancia entre regiones pobres y ricas, es decir, lograr que los recursos propios de entidades territoriales pobres se incrementen a través de la actividad económica, ésto sin causar desaceleración en el crecimiento de las grandes ciudades, porque derivaría en un freno al crecimiento nacional. Bajo este enfoque, las transferencias deben dirigirse hacia aquellos centros más dinámicos, con efectos multiplicadores en la inversión, en los que existan economías de escala y aglomeración y con mayores externalidades sobre otras regiones, que son generalmente las regiones con mayor crecimiento económico y poblacional, como es el caso de Santa Fe de Bogotá. El efecto multiplicador de los centros económicos grandes es mayor al que se genera en otras regiones, con lo cual se dará origen a mayores ingresos fiscales que permitirán asignar mayores recursos a regiones pobres, que no solo cubrirá la subsistencia de las regiones pobres sino que incrementará recursos que podrán ser destinados a actividades productivas que posibilitarán procesos de convergencia más efectivos.

Cabe mencionar que Bogotá es la ciudad colombiana con mejor situación financiera, sin embargo requiere un esfuerzo muy importante en materia de recursos. La actual Administración Distrital está desarrollando una serie de estrategias para incrementar los ingresos pero también para racionalizar los gastos, sobre todo en lo que tiene que ver con funcionamiento, con el fin de sanear sus finanzas y contar con recursos sostenibles en el largo plazo.

Es de vital importancia reconsiderar los criterios con los cuáles se distribuyen los recursos por parte de la Nación hacia los entes territoriales en Colombia, además de eliminar las inequidades con que se transfiere recursos a las regiones más dinámicas y que mayores efectos positivos pueden producir al resto del país.

Este documento tiene seis secciones: en la segunda se trata el tema de la descentralización y las relaciones fiscales Nación – Distrito; en la tercera, se argumenta por qué es más eficiente invertir en Santa Fe de Bogotá; en la cuarta se describe la situación actual de las finanzas distritales; en la quinta se tratan algunos aspectos macroeconómicos; y en la sexta se analizan las perspectivas.

2 Descentralización y relaciones fiscales Nación – Distrito

2.1 El proceso de descentralización en Colombia

Desde finales de los años sesenta 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 al 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. Paralelamente con la descentralización fiscal se inició la descentralización política, estableciéndose en 1986 la elección popular de alcaldes.¹

Mediante la Ley 14 de 1983 se fortalecieron los fiscos de las entidades territoriales al modificar y ampliar las bases de los impuestos predial, de industria y comercio y, de avisos y tableros; otorgando además a los concejos municipales, la facultad de modificar las bases y tarifas de los impuestos mencionados.

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.

“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

¹ Para un desarrollo histórico más detallado puede consultarse a Perry, G., y Huertas, M., Cepal, 1997, pág. 63.

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 a las entidades territoriales”.²

La mayor independencia y el traslado de responsabilidades llevaron a un crecimiento acelerado de los gastos territoriales generando una dependencia creciente de las transferencias nacionales y, así mismo, un explosivo proceso de endeudamiento para financiar sus déficit. 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.

“El sistema financiero no midió 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”³. 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.

La Ley 60 de 1993 reestructuró el sistema intergubernamental de transferencias, dadas las limitaciones que presentaba y en 1997 mediante la Ley 358 se reglamentó el endeudamiento de las entidades territoriales.

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.”⁴

Pese a lo anterior, el proceso de descentralización fiscal en Colombia ha mostrado una evolución importante, observándose un incremento en la

² En “Cómo va la descentralización”, revista Planeación y Desarrollo, Departamento Nacional de Planeación, Colombia, 1995.

³ Ibid. Pág 71.

⁴ Para consultar las cifras y entrar en detalles puede verse Perry, G., y Huertas, M., Cepal, 1997.

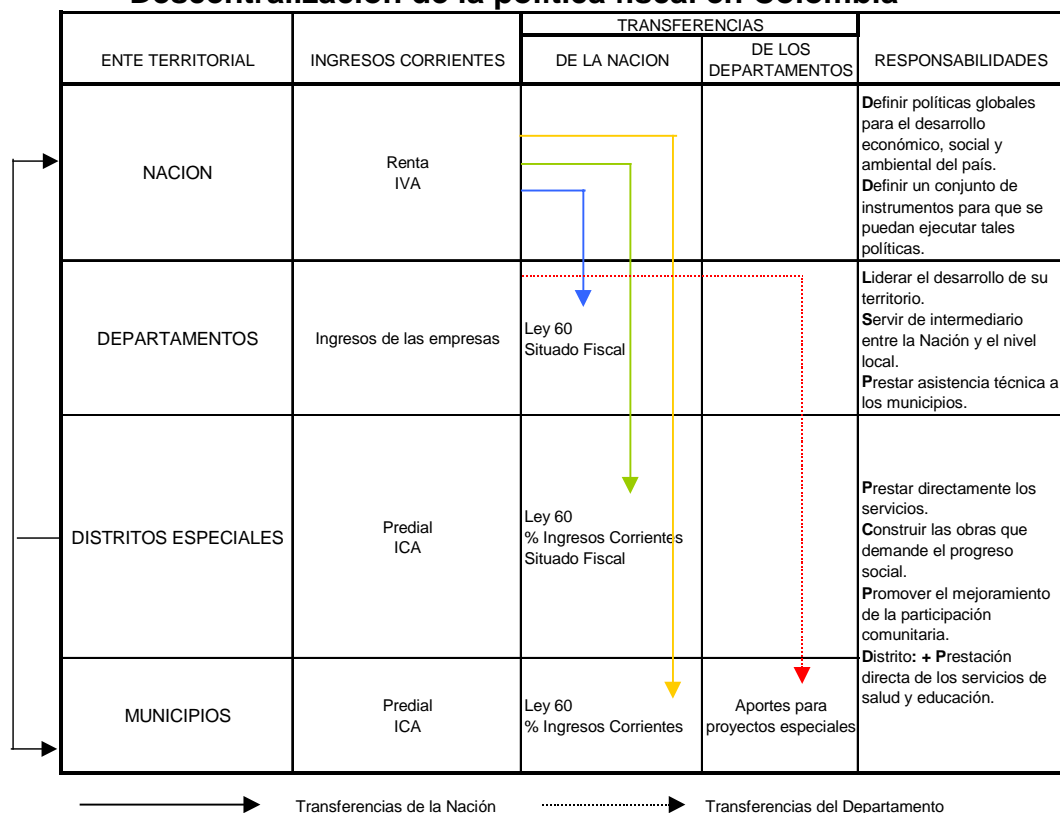
provisión de bienes y servicios públicos de los departamentos y municipios hacia su población y una mayor autonomía financiera que llevará a resultados más rápidos y eficientes de los recursos.

Expertos en el tema opinan que “Colombia es uno de los países donde se ha dado un proceso de delegación de funciones más o menos ordenado”⁵, pero también afirman 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.

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 la eficiencia que los recursos tienen cuando se invierten en las regiones con economías más dinámicas.

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

Cuadro 1
Descentralización de la política fiscal en Colombia



⁵ Aghón, G., Cepal, 1996, pág. 58.

2.2 Las transferencias y los criterios de equidad y eficiencia⁶

La equidad en un sistema de transferencias implica que cada ente territorial pueda ofrecer a sus habitantes un paquete de beneficios similar, que le permita a la población nacional vivir en condiciones sociales igualitarias, es decir, que se reduzca la brecha social entre regiones pobres y ricas.

Las medidas de gasto potencial per cápita y per cápita pobre, definidas como el valor del paquete de servicios que cada ente territorial está en capacidad de ofrecer a su población total o a su población pobre respectivamente, ajustadas no solo con los diferenciales en niveles de precios, sino también y más importante aún, ajustadas con aquellos gastos obligados de algunos entes territoriales, que no representan beneficio social adicional, sino que están dirigidos al mantenimiento y recuperación del entorno consumido, constituyen una medida adecuada de equidad.

Santa Fe de Bogotá, le genera a la Nación gran cantidad de recursos que afectan positivamente no solo al Distrito Capital sino a las demás regiones del país. Pero esto no es gratuito, tiene elevados costos para la ciudad, que comúnmente no se tienen en cuenta al momento de calcular las transferencias de la Nación y que año tras año van deteriorando la infraestructura y calidad de vida de la ciudad, hasta requerir cuantiosas inversiones que minan el presupuesto distrital. Esta depreciación del entorno debe cuantificarse a través del costo de su recuperación y restarse de los ingresos del ente territorial para luego sí calcular un gasto per cápita regional que sea comparable con el de otros entes territoriales.

De otra parte, los nuevos desarrollos teóricos sobre geografía económica han entrado a cuestionar fuertemente la eficiencia de la inversión o transferencia directa de recursos hacia entidades territoriales de bajo dinamismo económico, pues aunque en esa forma los recursos llegan rápido y con resultados efectivos sobre la población, no representan una solución estructural sostenible, ya que siempre dependerán de las transferencias.

En este sentido las teorías hacen alusión al concepto de convergencia, refiriéndose a la posibilidad de que las regiones pobres alcancen a las de mayor desarrollo. A través de ecuaciones de crecimiento del consumo, del trabajo y del stock de capital, diversos autores han diseñado regresiones para medir el nivel de convergencia entre regiones, con el resultado conocido

⁶ Trabajos como "Reforma a la Ley 60" de César Vargas, "Documento para la discusión Reforma a la Ley 60" elaborado por la Secretaría de Hacienda y "Evaluación de las relaciones fiscales Nación – Distrito" de Fedesarrollo, han examinado y criticado los mecanismos de asignación de recursos a los municipios por parte de la Nación, los cuales según estos estudios, han generado ineficiencias e inequidades en el proceso de descentralización.

en la literatura especializada como β convergencia, expresado como una tasa de crecimiento que anualmente acercaría a regiones pobres con ricas.

Estudios realizados para Colombia⁷ permiten afirmar que en el país no se ha dado convergencia regional, pues la distancia entre los ingresos de los departamentos colombianos se ha mantenido en la misma brecha desde 1960. Tan solo se evidencian procesos de movilización de economías pobres hacia niveles de ingreso alto en algunas regiones gracias al desarrollo minero.

Dado lo anterior, se ha entrado a cuestionar la eficiencia de los sistemas actuales de transferencia, pues además de que no han permitido la convergencia, son una solución de corto plazo no sostenible. En el largo plazo se debe plantear una estrategia que permita disminuir la distancia entre regiones pobres y ricas, es decir, lograr que los recursos propios de entidades territoriales pobres se incrementen a través de la actividad económica. Bajo este enfoque, las transferencias deben dirigirse hacia aquellos centros en los que existan economías de escala y aglomeración y con mayores externalidades sobre otras localidades, que son generalmente las regiones con mayor crecimiento económico y poblacional. Considerando en primera instancia el criterio de eficiencia se puede obtener en el largo plazo equidad sostenible, desarrollo y crecimiento para el conjunto de la Nación.

De otra parte, el efecto multiplicador de los centros económicos grandes es mayor al que se genera en regiones de poco dinamismo económico, lo cual dará origen a mayores ingresos fiscales que permitirán asignar mayores recursos a regiones pobres.⁸

Un aspecto adicional que ha presionado las finanzas del Gobierno Central y ha generado ineficiencia, es la flexibilidad normativa para la creación de nuevos municipios. Es así como entre 1994 y 1999 se han constituido 44 nuevos municipios, de los cuales 7 se han creado en lo corrido del presente año. Esto implica que, dentro del proceso de descentralización, se dupliquen las transferencias para su funcionamiento (burocracia) sin que estos nuevos municipios generen ingresos corrientes adicionales. Así, de acuerdo con las nuevas teorías de geografía económica, estas mayores transferencias son totalmente improductivas y generan ineficiencias al proceso de descentralización.

⁷ Birchenall A. J., Murcia G., "Convergencia regional – una revisión del caso Colombiano". Archivos de macroeconomía, DNP, octubre de 1997

⁸ Un mayor desarrollo sobre el tema se puede encontrar en "Documento de discusión reforma Ley 60", Mimeo, SHD; Oficina de Estudios Económicos, marzo 1999.

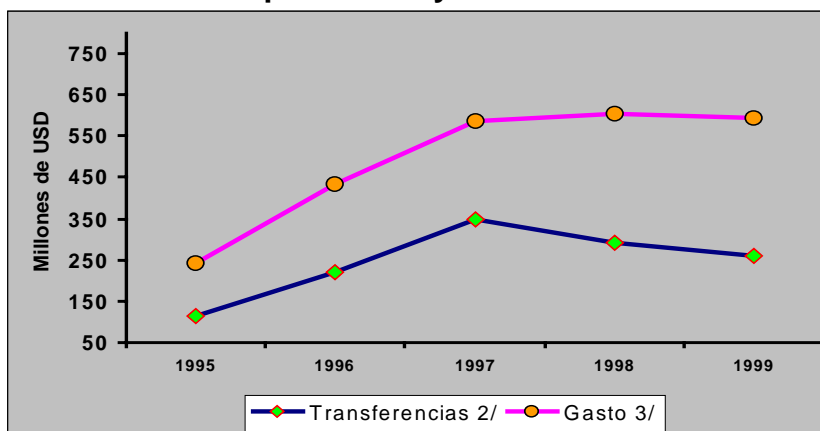
2.3 Santa Fe de Bogotá frente al sistema de transferencias

Con el proceso de descentralización, la inversión en los sectores de salud y educación pasó a ser responsabilidad de los municipios y en contraprestación la Nación les transfiere recursos para su correspondiente suministro (Situado Fiscal). Estas nuevas responsabilidades han entrado a afectar considerablemente el presupuesto distrital ya que la problemática social de desempleo y migración, en continuo aumento, ha llevado a que el crecimiento de la demanda por servicios de salud y educación sea muy superior al crecimiento de las transferencias por Situado Fiscal, adicionado a cubrimientos bajos en la oferta al momento de transferir las responsabilidades.

En 1999 la Administración Distrital se vio en la necesidad de proveer 95.000 nuevos cupos escolares, de los cuales un gran número fue utilizado por familias que se veían imposibilitadas de seguir pagando colegios privados. Mientras el desempleo siga creciendo, este fenómeno seguirá presionando las finanzas distritales.

A partir de 1996, el Distrito asume por completo el suministro de los servicios de salud y educación. En 1997 el gasto total en dichos sectores creció en 35% y las transferencias de la Nación se comportaron de igual manera. Pero como se observa en el Gráfico 1, entre 1997 y 1999 mientras los gastos permanecen prácticamente en el mismo nivel, las transferencias van en descenso.

Gráfico 1
Transferencias para salud y educación Vs. Gasto 1/



1/ 1999 presupuesto, no incluye inversión con recursos extraordinarios ETB y EEB

2/ Situado Fiscal + Participación en ingresos corrientes de la Nación correspondiente a salud

3/ Gasto total del Distrito en los sectores de salud y educación

Fuente: Secretaría de Hacienda. Cálculos: Oficina de Estudios Económicos

El Cuadro 2 muestra que en 1994 el Situado Fiscal para Bogotá representaba el 10.8% del nacional, mientras que en 1999 es del 9.3%. Esta disminución de las transferencias, sumada a una demanda cada vez más grande por servicios de salud y educación, ha obligado al Distrito a realizar un mayor esfuerzo para cubrir los faltantes con recursos propios. Lo anterior se refleja en el hecho de que las transferencias financiaron el 60.5% de los gastos educativos en 1997 y apenas el 43% en 1998, mientras que en el sector salud la financiación con transferencias pasó del 40% en 1995 a 37% en 1998.

Cuadro 2

Participación de Bogotá en las transferencias asignadas por la Nación

Rubro	1994	1995	1996	1997	1998
Situado fiscal	10,78	10,13	10,02	10,00	9,28
Participación ingreso corrientes nación	7,84	8,36	7,89	7,63	7,36
Regalías	0,00	0,00	1,48	1,68	nd
Cofinanciación	2,22	4,70	4,46	3,61	1,79
Fosyga	0,00	0,00	3,37	1,26	4,61
Rede de Solidaridad	nd	nd	nd	nd	nd
Total transferencias nacionales	8,67	7,83	7,59	7,46	6,92

Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en DNP-UDT y Ministerio de Salud.

Vale la pena anotar que la ciudad aporta a la Nación el 57% del recaudo total por concepto de renta e IVA interno y el 27% por aranceles e IVA externo. Adicionalmente, vale la pena anotar que, como se observa en el Cuadro 3, mientras la ciudad aporta importantes recursos a la Nación a través de los impuestos que los ciudadanos pagan, ésta le retribuye poco y en cuantías cada vez menores a la capital.

Cuadro 3

Relaciones fiscales Nación – Distrito (millones de USD)

Conceptos	1994	1995	1996	1997	1998
(+) Impuesto de Renta (1)	2.000,0	2.174,5	2.096,1	2.727,0	2.345,1
(+) Iva Interno (1)	1.211,0	1.333,9	2.063,6	2.269,0	2.229,3
(+) Gravámenes (1)	191,7	230,9	217,8	269,2	251,5
(+) Iva Externo (1)	432,2	467,5	485,3	562,4	532,7
(+) ICBF (2)	142,2	186,6	204,2	229,1	214,3
(+) SENA (3)	nd	111,1	118,0	126,0	110,5
(+) Contribuciones netas de S.S en salud (4)	-	596,6	436,3	511,2	83,7
(+) Subtotal del Distrito Hacia la Nación	3.977,1	5.101,2	5.621,3	6.693,8	5.767,1
(-) Situado Fiscal (5)	199,1	215,1	249,1	255,6	216,5
(-) Participación Municipal (PICN) (5)	82,9	112,1	117,5	141,0	132,1
(-) Regalías (5)	-	-	8,2	9,6	8,6
(-) Cofinanciación (6)	1,5	26,0	32,9	18,2	7,9
(-) Fosyga (7)	-	-	7,3	3,6	13,2
(-) Rentas Cedidas (8)	1,3	1,3	1,3	2,1	nd
(-) Fondo de Compensación	nd	nd	nd	nd	nd
(-) Subtotal de la Nación hacia el Distrito	284,9	354,5	416,3	430,1	378,3
Total transferencias Directas Netas COMO % PIB DE BOGOTÁ	3.692,3	4.746,7	5.205,1	6.263,8	5.388,8
	21,0	24,1	24,2	26,8	24,7

(1) DIAN

(2) ICBF División de Recaudo

(3) Recaudo a febrero de 1999, según SENA, División de Promoción y Mercado

(4) Calculado con base punto de contribución al régimen subsidiado, Min. Salud

(5) DNP-UDT. Para 1998 Minminas (Regalías indirectas) y Fendipetroleo (R. Directas)

(6) DAFDT-DNP-UDT según fondos de cofinanciación, 1998 Secretaría de Hacienda Relaciones Nación Distrito

(7) Ministerio de Salud

(8) Ecosalud.

3 Por qué invertir en Santa Fe de Bogotá

3.1 Por su problemática social común en los grandes centros urbanos

La dinámica económica de las grandes ciudades supera a la que registran otras regiones, esto se refleja en su aporte al crecimiento de los países. Las grandes ciudades presentan ventajas relativas derivadas de 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 centros urbanos que crecen a ritmos mayores que la provisión adecuada de servicios.

La ciudad ha venido perdiendo calidad de movilización a través del tiempo, dado el aglutinamiento de la población que ha crecido desmesuradamente ayudado en parte por migraciones. Gran parte de las inversiones en mantenimiento vial, en ordenación del transporte, en el metro, etc., no son beneficios adicionales, se trata de la recuperación del entorno perdido. Arreglar este problema le cuesta al Distrito unos US\$1,960 millones de dólares monto contemplado en el Plan de Desarrollo, valor que incluye apenas una parte de la primera línea del metro.

Las personas jurídicas y naturales de la capital, que le generan a la Nación la mayor parte de los recursos públicos, contaminan el medio ambiente de Bogotá como el de ninguna otra región del país. El Río Bogotá, es de los más contaminados del mundo. La polución del medio ambiente multiplica el número de consultas médicas por afecciones a la garganta, los oídos, la vista, etc. Bogotá tendrá que invertir durante la presente Administración US\$230 millones de dólares en el control y mitigación del impacto ambiental.

Las grandes ciudades generan más problemas de delincuencia y conflictos entre personas que cualquier otra ciudad. Pues el hecho de que en un mismo lugar interactúen un gran número de individuos, eleva la probabilidad de violencia, adicionado a esto el hecho de contar con alto número de desempleados, lo que sin lugar a dudas es un factor desestabilizador de la armonía social. El Plan de Desarrollo de Santa Fe de Bogotá prevé una inversión de US\$54 millones de dólares para la seguridad ciudadana, suma difícil de encontrar en el presupuesto de cualquier otra entidad territorial del país.

De otra parte, en ciudades como Bogotá, algunas medidas relativas pierden importancia como parámetro de comparación para justificar la necesidad de

inversión social. Bogotá registró a junio de 1999 una tasa de desempleo del 19%, frente a 21.3% de Cali, con lo cual se puede afirmar que el problema es de mayor gravedad en esta última ciudad, sin embargo, si se hace el análisis en términos absolutos, mientras en Bogotá, los desempleados suman 589.293 personas, en Cali la cifra alcanza apenas los 239.963.

Lo mismo ocurre con los datos de NBI, que muestran una población pobre de tan solo 12.6% en Bogotá, la más baja comparada con Antioquia, Atlántico, Cundinamarca, Valle y Santander, pero a nivel absoluto solo la supera Antioquia con 1.205.228 pobres, con la importante consideración de que se está hablando de toda una región, con una baja densidad poblacional, con población rural y por consiguiente con menos propensión a la descomposición social generada por la pobreza.

En Santa Fe de Bogotá se concentra el 15% de la población colombiana, esto es, más de 6 millones de personas (3 veces la población de Cali y 3.2 veces la de Medellín). La participación de la ciudad en el total de habitantes del país creció ligeramente durante la presente década (Cuadro 4), y según algunas proyecciones⁹, esta tendencia continuará en el próximo siglo: mientras la tasa de crecimiento poblacional estimada para Colombia entre 1995 y el 2000 es de 1.8%, la de Bogotá es de 2.5%, entre tanto, para el período comprendido entre el 2000 y el 2005 estas tasas equivalen a 1.6% y 2.2% respectivamente.

Cuadro 4
Población de Bogotá como porcentaje del total nacional

Años	Población Bogotá (1)	Población Colombia (2)	(1)/(2)
1990	4.925.075	34.969.650	14.08
1991	5.067.276	35.686.285	14.20
1992	5.213.583	36.406.211	14.32
1993	5.364.115	37.127.295	14.45
1994	5.518.993	37.849.150	14.58
1995	5.678.342	38.541.631	14.73
1996	5.822.712	39.295.798	14.82
1997	5.970.752	40.064.093	14.90
1998	6.122.557	40.826.816	15.00

Fuente: Proyecciones DIOGS - DNP con base en Censos de Población, DANE

⁹ Dane, Estudios censales: Colombia proyecciones departamentales de población por sexo y edad 1990 – 2015, julio 1998.

3.2 Por su capacidad para generar riqueza y empleo

El Distrito Capital tiene una alta participación en la producción nacional. El Producto Interno Bruto de Bogotá representa más de la cuarta parte del PIB total. Si se desagrega dicha participación según las distintas ramas de actividad económica, se encuentra que es mucho más alta en sectores como la industria y el sector servicios en general. En términos reales, el PIB regional creció 37% entre 1990 y 1998, mientras que el nacional aumentó 34% durante el mismo período.

El nivel del PIB per cápita de Bogotá casi duplica el valor correspondiente al per cápita nacional; sin embargo, el crecimiento real durante el período analizado es mayor para el PIB total (15%) que para el del Distrito (10%). Esto es resultado de la dinámica de crecimiento de la población en Bogotá, que como ya se mencionó, presenta tasas más elevadas que el resto del país.

Santa Fe de Bogotá es la ciudad con el mercado laboral más dinámico del país, concentra el 45% del empleo de la siete principales ciudades que cubre la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) y su tasa de ocupación es de 51.7%, superior a la registrada en las siete ciudades que cubre la ENH, 50.4%. De igual forma, Bogotá, registra una tasa de participación laboral de 64.9%, frente a 62.8% de las siete ciudades.

Por otra parte, la elasticidad del empleo al PIB (sin incluir minería ni sector agropecuario) en Bogotá es de 0.76%, superior al 0.68% del resto del país. Sectorialmente, la elasticidad empleo a PIB más alta se encuentran en el sector servicios, con 1.08% para Bogotá frente a 0.41% para el resto del país y en construcción con 1.35% para Bogotá y 0.7% para el resto del país.

3.3 Por sus efectos multiplicadores de inversión y externalidades

Así como el efecto multiplicador de descomposición social generado por la pobreza, en una urbe es mucho más grande que en otras regiones e induce a una mayor relación beneficio costo de un peso invertido. De igual manera ocurre con el efecto multiplicador de los recursos: La mayor velocidad de circulación, el mayor número de individuos que intervienen, la cercanía entre productores y consumidores, las facilidades de comunicación, las economías de escala tanto de bienes y servicios privados como públicos, llevan a mayores niveles de producción.

Tanto los niveles de producción como la renta de los factores y la renta institucional, son factores endógenos en el sistema económico y son el resultado de un proceso multiplicador generado en una inyección exógena en la economía. Este efecto multiplicador se deriva de la Matriz de Contabilidad Social (SAM), que a su vez se deriva de la Matriz Insumo Producto, que contiene las cifras macroeconómicas sobre la generación de la renta y su utilización.

Los multiplicadores para la inversión en el Distrito Capital, calculados para Bogotá, muestran que algunos sectores de la economía tienden a ser más altos que en la Nación. Si se tiene en cuenta que en los cálculos nacionales está incluida la contribución de Bogotá el efecto multiplicador de la inversión en la capital es aún mucho mayor al de los resultados observados.

En lo que se refiere a la inversión pública, lo anterior se evidencia en los sectores de educación y salud, \$1 millón invertido en Bogotá genera una inversión adicional de \$11.400 si se hace en educación y de \$20.500 si se hace en salud, frente a \$4.400 y \$960 respectivamente en el nivel Nacional.

De otro lado, si una localidad presenta economías de aglomeración y externalidades, quitarle recursos a dicha localidad para transferirlos a otra en la cual no hay economías de aglomeración ni externalidades, es ineficiente y reduce el crecimiento. Aún más, si el crecimiento de la localidad con economías de aglomeración tiene derramamientos hacia otras localidades, el crecimiento de éstas puede ser aún mayor que si le transfieren los recursos directamente. Para mayor claridad, supongamos que existe una localidad pequeña A en la cual no hay economías de aglomeración, y la inversión de \$1 produce crecimiento de \$1; y una localidad grande, en la cual hay importantes economías de aglomeración y la inversión de \$1 produce crecimiento de \$1.5 pesos. Una transferencia de un peso de la localidad B a la localidad A, implica que en términos de crecimiento se pierden 0.5 pesos¹⁰.

El problema se puede agravar si la localidad A no tiene la estructura económica para garantizar que ese peso se quede en la ciudad. Supongamos por ejemplo que ese peso se invierte en educación. Si la ciudad A no tiene la suficiente infraestructura para posteriormente ofrecer empleo a esa mano de obra educada, esta migrará hacia la localidad B en la cual hay oportunidades económicas y la transferencia no redundará en una disminución de la brecha entre regiones.

¹⁰ Fedesarrollo. "Evaluación de las relaciones fiscales Nación – Distrito", Mimeo 1999

4 Las finanzas distritales: situación actual y perspectivas

4.1 Problema estructural de las finanzas distritales

La función de un ente territorial como el Distrito Capital, se ve en ocasiones como una simple función de tipo administrativo en la que se perciben unos recursos de la ciudadanía y se aplican a obras de beneficio general, pero es más compleja de lo que comúnmente se piensa y más cuando se trata de centros urbanos grandes como Bogotá.

Una primera función de la administración pública es administrar la convivencia y seguridad de los habitantes de la ciudad, manteniendo un conjunto de normas dentro de las cuales la gente pueda interactuar armoniosamente. Esta función es particularmente costosa en Santa Fe de Bogotá por su tamaño poblacional y su elevada actividad productiva, pues el hecho de que en un mismo lugar interactúen un gran número de individuos, eleva la probabilidad de violencia.

La segunda función incluye la producción y mantenimiento de bienes de carácter público, los cuales conforman lo que se conoce como infraestructura pública de la ciudad. Se incluyen aquí construcción y mantenimiento de vías, zonas peatonales, parques, acueductos y redes de alcantarillado, alumbrado público, etc. Estas necesidades van creciendo a la par con la ciudad y requieren de un proceso de planeación urbana que en Bogotá nunca se ha dado. De otro lado, a menos que los gobiernos lo impidan, los particulares tenderán a apropiarse del espacio público no solo para vivienda sino para establecer negocios particulares.

Adicionalmente, la conformación de grandes cinturones de miseria alrededor de las ciudades más desarrolladas y los crecientes fenómenos de desempleo, han llevado en los últimos años a los gobiernos a asumir con más profundidad el tema de la redistribución del ingreso a través del suministro de servicios básicos que comúnmente son ofrecidos por particulares, como salud, educación y vivienda. Con el proceso de descentralización, la inversión en estos sectores pasó a ser responsabilidad de los municipios y en contraprestación la Nación transfiere recursos para su correspondiente suministro (Situado Fiscal).

De otra parte, a diferencia de las décadas pasadas las administraciones públicas se han visto en la necesidad de invertir más recursos en la generación de servicios sociales que se podrían llamar de prevención. Esto se puede explicar por la mayor probabilidad de descomposición social y deterioro del entorno que genera el mayor tamaño poblacional, la mayor

industrialización, la lenta reacción de la economía para absorber más personas, la recesión económica, la inactividad de las personas, la mayor libertad en el actuar de las nuevas generaciones, las nuevas costumbres y maneras de pasar el tiempo estimuladas por los medios de comunicación, etc.

Es el caso de las inversiones en cultura, recreación, atención y nutrición de niños abandonados o maltratados, fomento al buen uso del tiempo libre, prevención en el uso de alcohol y drogas, control y mitigación del impacto ambiental, prevención de riesgos y atención de emergencias. Estas necesidades que se han acentuado durante los últimos años y el sector privado no está dispuesto a satisfacerlas, por lo que la Administración Distrital tendrá que destinar a ellas buena parte de su presupuesto.

Por otro lado, también es necesario contar con una estructura flexible de la administración distrital que permita a organizaciones involucrar diferentes relaciones contractuales, que disminuyan las asimetrías de información y los costos de monitoreo y que aumenten la exigibilidad de las responsabilidades al interior de cada entidad¹¹.

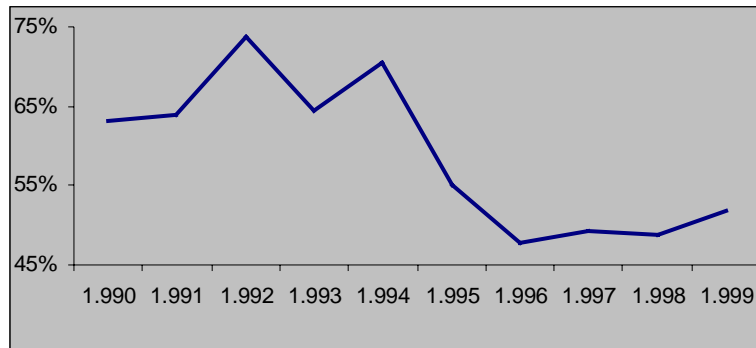
4.2 Finanzas distritales en la década de los noventa

A continuación se presentan una serie de indicadores que permiten observar de forma gráfica y clara el comportamiento de las finanzas de Santa Fe de Bogotá a lo largo de la década de los noventa, donde entre otras cosas se destaca el aumento considerable de la inversión durante los últimos años. Para 1999 se excluyeron los recursos extraordinarios presupuestados, para evitar sesgos en el análisis de las perspectivas financieras.

En primera instancia podemos observar el comportamiento del indicador ingresos corrientes / total ingresos, que muestra como los ingresos corrientes (ingresos tributarios y no tributarios.) perdieron participación en el total a partir de 1995 y 1996, momento desde el cual se estabiliza alrededor del 50%. Lo anterior se debe al aumento del nivel de transferencias en razón a las nuevas responsabilidades que sobre salud y educación asumió el Distrito a partir de ese momento.

¹¹ La inercia con la que se crean organizaciones ocasiona problemas para toda la administración pública tales como ineficiencia en el gasto asociada a la duplicidad de funciones entre las organizaciones, falta de claridad en los objetivos de política, ausencia de responsabilidad en los objetivos y metas de la administración, etc.

Gráfico 2
Ingresos corrientes / Total ingresos

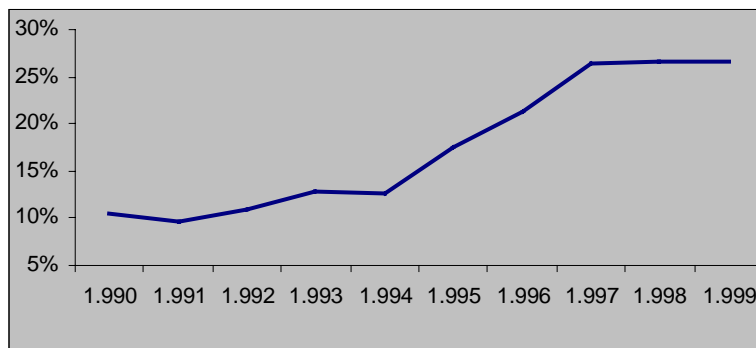


Nota: 1999 presupuesto, sin recursos extraordinarios ETB y EEB.

Fuente: SHD – Dir. Distrital de Presupuesto y Oficina de Estudios Económicos

El siguiente gráfico presenta el indicador transferencias / total ingresos, en el que se reafirma lo dicho frente al indicador anterior. Entre 1995 y 1997, el nivel de transferencias en relación con el ingreso total creció considerablemente, dada también la transferencia de obligaciones por parte de la Nación. En 1998 y 1999 el indicador se estabiliza, en razón del estancamiento de las transferencias.

Gráfico 3
Transferencias / Total ingresos

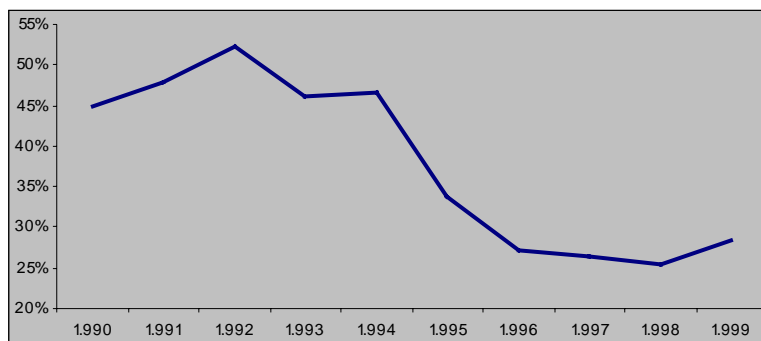


Nota: 1999 presupuesto, sin recursos extraordinarios ETB y EEB.

Fuente: SHD – Dir. Distrital de Presupuesto y Oficina de Estudios Económicos

El indicador gastos de funcionamiento / total gastos, que se presenta en el siguiente gráfico, ha tenido una tendencia decreciente a partir de 1992. Lo anterior quiere decir que los gastos de funcionamiento han tenido una dinámica de crecimiento mucho menor que el total de gastos, lo que permite afirmar que ha habido un manejo prudente con los gastos de tipo administrativo. El ligero incremento que se presenta en 1999 obedece a la decisión del concejo de aumentar los salarios distritales en 18%, cuando la evolución estimada del PIB nominal estará apenas en niveles del 5 al 7%

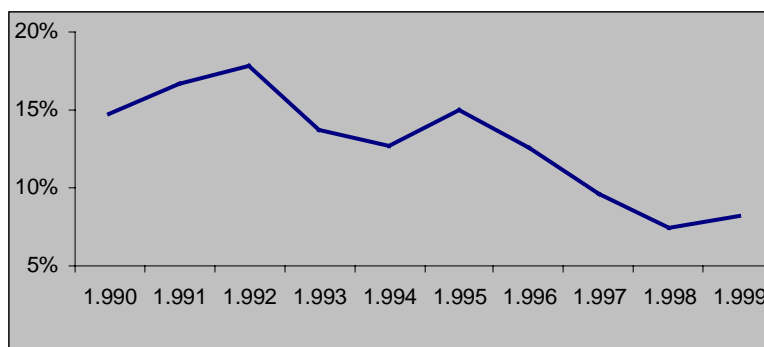
Gráfico 4
Gastos Funcionamiento/Total Gastos



Nota: 1999 presupuesto, sin recursos extraordinarios ETB y EEB.
Fuente: SHD – Dir. Distrital de Presupuesto y Oficina de Estudios Económicos

Igual que lo observado en el gráfico anterior, la tendencia observada para el indicador servicio de la deuda / total gastos (Gráfico 5), es a la baja, lo que significa que el total de gastos registra una dinámica de crecimiento mayor que la del servicio de la deuda, también punto positivo para las finanzas de cualquier gobierno, con una aceleración de la tendencia a la baja más marcada a partir de 1995.

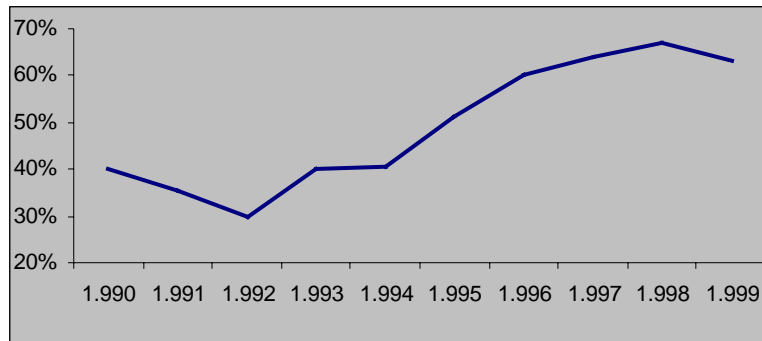
Gráfico 5
Servicio deuda/Total Gastos



Nota: 1999 presupuesto, sin recursos extraordinarios ETB y EEB.
Fuente: SHD – Dir. Distrital de Presupuesto y Oficina de Estudios Económicos

De igual manera, según se aprecia en el Gráfico 6, la inversión ha tenido un comportamiento bastante favorable en su relación con los gastos totales, registrando una tendencia al alza fundamentalmente desde 1993.

Gráfico 6
Inversión/Total Gastos

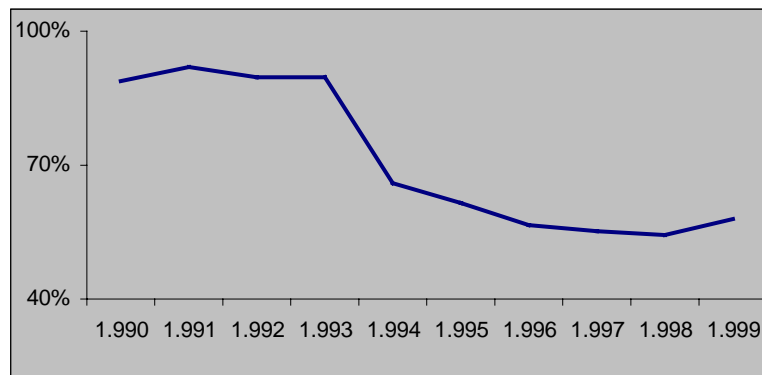


Nota: 1999 presupuesto, sin recursos extraordinarios ETB y EEB.

Fuente: SHD – Dir. Distrital de Presupuesto y Oficina de Estudios Económicos

El gráfico siguiente muestra la relación entre gastos de funcionamiento e ingresos totales, variables de vital importancia para las finanzas públicas. Mientras en los primeros cuatro años de la década el gasto de funcionamiento utilizaba gran parte de los ingresos tributarios, a partir de 1994 el indicador comenzó a disminuir con relativa rapidez, es decir, los ingresos tributarios crecían más rápido que los gastos de funcionamiento, lo cual es altamente positivo para la inversión. Esta tendencia se observó fundamentalmente hasta 1996, cuando se inició una desaceleración, debido a la estabilización de los ingresos tributarios.

Gráfico 7
Gastos de funcionamiento / Ingresos tributarios



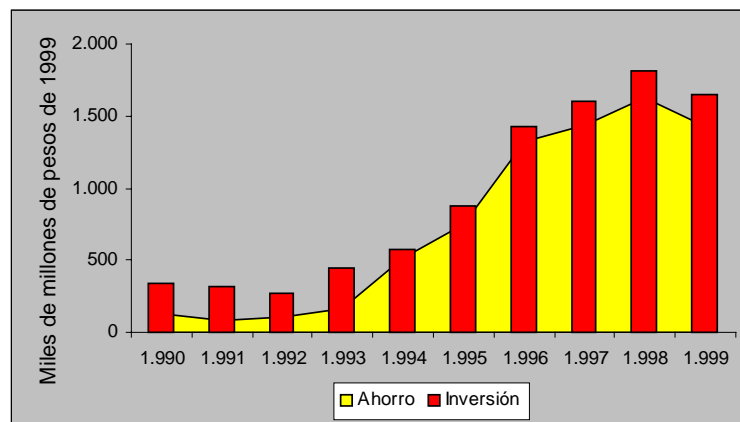
Nota: 1999 presupuesto, sin recursos extraordinarios ETB y EEB.

Fuente: SHD – Dir. Distrital de Presupuesto y Oficina de Estudios Económicos

El ahorro, definido como la diferencia entre los ingresos corrientes y transferencias con respecto a los gastos corrientes (incluidos los gastos financieros), ha venido creciendo en forma sostenida a partir de 1993, tal como se observa en el Gráfico 8, con una desaceleración en su ritmo de crecimiento en los últimos cuatro años. El fuerte crecimiento entre 1993 y 1996 obedece al mayor recaudo en los impuestos predial e industria y comercio y al ingreso por transferencias.

Ese ahorro está dirigido básicamente a cubrir la nómina en salud, educación y bienestar social (que se contabiliza como inversión) y los usos obligados dados los recursos de destinación específica que hacen parte de los ingresos corrientes. La inversión en infraestructura se financia casi en su totalidad con recursos de capital.

Gráfico 8
Ahorro e inversión



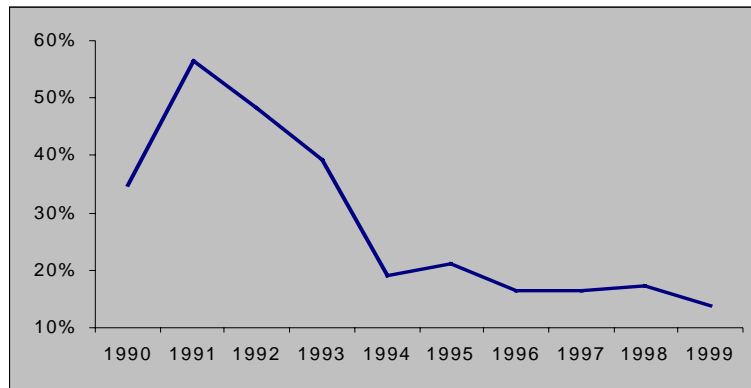
Nota: 1999 presupuesto, sin recursos extraordinarios ETB y EEB.

Fuente: SHD – Dir. Distrital de Presupuesto y Oficina de Estudios Económicos

En lo que resta de esta sección describimos lo que ha sido el comportamiento de la deuda. Para este caso en particular, según lo establecido por la Ley 358 de 1997 que reglamenta el endeudamiento de las entidades territoriales; el ingreso corriente incluye además de los recursos tributarios y no tributarios, las transferencias de la Nación, las regalías, los recursos del balance y los rendimientos financieros; y el gasto corriente lo componen además de los gastos y transferencias de funcionamiento, las nóminas operativas de salud, educación y bienestar social que comúnmente son presupuestadas como gastos de inversión.

El indicador Intereses de la deuda / Ahorro operacional, como se observa en el Gráfico 9, se ha mantenido muy por debajo del límite del 40% establecido por la Ley 358 de 1997, mostrando una adecuada capacidad de pago del Distrito para responder por el servicio de la deuda.

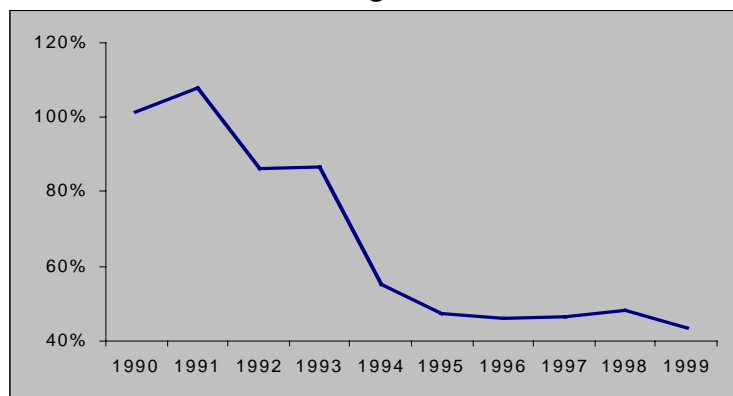
Gráfico 9
Intereses deuda / Ahorro operacional



Fuente: SHD – Dir. Distrital de Presupuesto y Oficina de Estudios Económicos

El indicador Saldo de la deuda / Ingresos corrientes, que se muestra en el Gráfico 11, descendió considerablemente entre 1991 y 1996, debido al buen incremento que en ese período registraron los ingresos corrientes. Al igual que el indicador anterior ha permanecido muy lejos del límite legal del 80%, conservando un amplio margen para hacer uso de esta fuente de recursos.

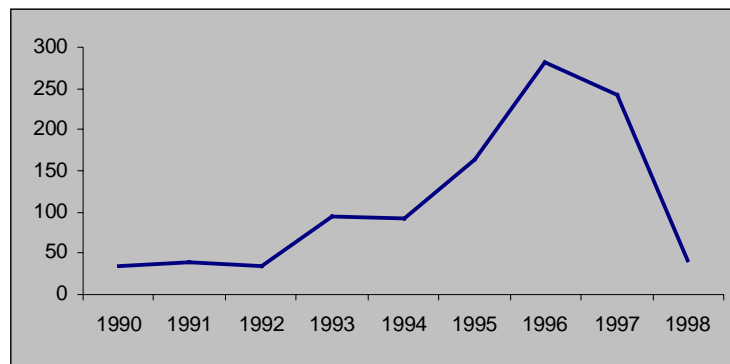
Gráfico 10
Saldo deuda / Ingresos corrientes



Fuente: SHD – Dir. Distrital de Presupuesto y Oficina de Estudios Económicos

El Gráfico 11 muestra que en 1998 la Administración no contrató niveles significativos de deuda, a lo que contribuyó el hecho de contar con un cupo global de endeudamiento, que permite contratar los créditos solamente cuando las necesidades de caja lo demanden. Lo que contrasta con situaciones anteriores en donde la Administración se veía presionada a contratar en cada vigencia fiscal el crédito aprobado, a fin de no perder la autorización dada para el respectivo presupuesto, con el consecuente aumento de los costos financieros.

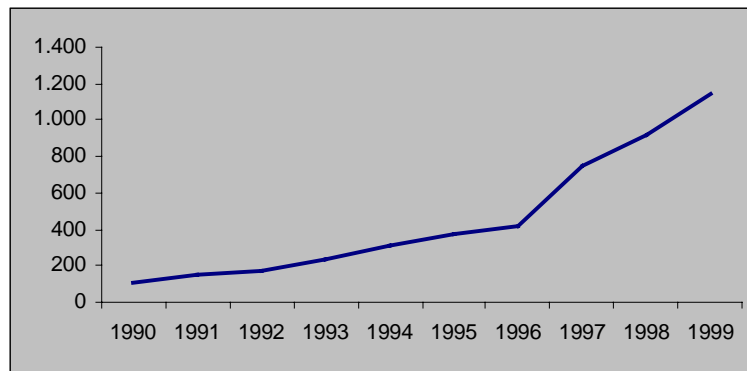
Gráfico 11
Comportamiento histórico del crédito contratado
Millones de \$ de 1998



Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital - Dirección Distrital de Tesorería

En el Gráfico 12, se observa el comportamiento del saldo de la deuda, donde se aprecia un incremento continuo a partir de 1992, con mayor incidencia en 1997 donde registró un crecimiento del 78%. Según el presupuesto de 1999 durante el presente año el incremento nominal del saldo será de 24%.

Gráfico 12
Saldo de la deuda
Millones de \$ corrientes



Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital - Dirección Distrital de Tesorería

En resumen, El Acuerdo 8 de 1998 autorizó un cupo global por US\$778 millones para un período de tres años del Plan de Desarrollo. Esto permitió su incorporación en el presupuesto conforme a las necesidades de cada vigencia fiscal, disminuyendo los costos financieros en la contratación de los empréstitos. El endeudamiento se mantiene dentro de los límites establecidos por la Ley 358 de 1997. En 1998 se observa una disminución real del crédito contratado como resultado de la aprobación del cupo global (sin vencimiento anual).

4.3 Estado actual de las finanzas distritales

Bogotá es de lejos la ciudad de Colombia con mayor solidez financiera¹². Los ingresos crecen a mayores tasas que los de la Nación, los gastos de funcionamiento a precios reales se han mantenido prácticamente constantes en los últimos años y el endeudamiento se encuentra en niveles inferiores a los establecidos por la ley.

La Administración Distrital tiene dentro de sus prioridades el fortalecimiento y consolidación de sus finanzas; para lograrlo está adelantando acciones tales como la Misión de Finanzas¹³ y la generación de nuevos ingresos, el ahorro en gastos y mayor utilización de fuentes externas de financiamiento.

En el periodo 1990-1999, los ingresos corrientes presentan una tendencia creciente y sostenida que se mantiene inclusive en períodos de recesión económica. Sin embargo, para 1999 los ingresos esperados apenas estarán en el mismo nivel real de 1998. En tanto, los ingresos por transferencias se reducen en 6% y los recursos de capital sin contemplar los ingresos extraordinarios de ETB y EEB, caen en 18%.

Por el lado del gasto, el comportamiento de los principales rubros que lo componen (funcionamiento, servicio de la deuda e inversión) presenta diferencias sobre todo desde 1995. Mientras los gastos de funcionamiento han tenido un comportamiento levemente ascendente igual que el servicio de la deuda, los gastos de inversión han crecido substancialmente, sin embargo, en 1999 descienden en términos reales pero permaneciendo aun por encima de la inversión registrada en 1997. Cuando se incluyen los recursos de la reducción de capital de la EEB, la inversión registra un crecimiento real de 42.1%. Así, la inversión se financia de manera más sana, reduciendo el apalancamiento con crédito.

¹² Revista "Economía colombiana y coyuntura política". N° 273. Contraloría General de la República. Abril de 1999. Pág. 57.

¹³ El objetivo de esta misión es identificar las principales restricciones de las finanzas distritales y el comportamiento de las principales variables de ingresos y gastos. Con ello, se esperan eventuales cambios institucionales.

4.4 Las inflexibilidades de las finanzas distritales

Mucho se ha hablado de la situación boyante en la que se encuentra el Distrito y la gran magnitud de sus finanzas respecto a los demás entes territoriales y la misma Nación. Pero pocas veces se discute sobre las grandes restricciones presupuestales que tiene la ciudad para desarrollar las inversiones que hacia el futuro se requieren y sin las cuales es imposible pensar en cubrir el gran atraso que en la provisión de servicios sociales, públicos y de infraestructura todavía tiene Bogotá.

El ahorro corriente apenas si cubre la nómina de inversión social y los usos obligados de los ingresos con destinación específica, que imponen una alta inflexibilidad en la asignación de recursos. Entre los recursos con destinación específica se incluyen los recaudos provenientes de la sobretasa a la gasolina, el impuesto predial unificado, los derechos de tránsito y el porcentaje de los ingresos corrientes destinados a los Fondos de Desarrollo Local, entre otros.

El 54.6% de los ingresos corrientes esperados para 1999 se destina a la financiación de los gastos de funcionamiento de la Administración Central, a las transferencias de funcionamiento que van dirigidas a los Establecimientos Públicos, a los fondos creados para sufragar los pasivos de entidades que han sido liquidadas (Edu, Edis, Cpsd), al Fondo Público de Pensiones y al servicio de alumbrado público, entre otros. El 24.7% de los ingresos corrientes tienen destinación específica dispuesta en las normas legales, cuyas inversiones están a cargo del IDU, Dama, CAR, Fondos de Desarrollo Local y Fopae. El 15.9% se destina al pago del servicio de la deuda y apenas un 4.7% estaría disponible para otros gastos de inversión recurrentes, entre los que se destaca la inversión que con recursos propios debe hacer el Distrito en salud y educación.

De esta manera, los ingresos corrientes del Distrito no son suficientes, siquiera para financiar la totalidad de sus gastos permanentes. En consecuencia, la inversión en infraestructura debe financiarse con recursos de capital (crédito, rendimientos financieros y recursos extraordinarios), los cuales no tienen continuidad y por tanto los programas que con ellos se financien no tienen sostenibilidad futura.

Por otro lado, los recursos del crédito son restringidos teniendo en cuenta los límites en la capacidad de pago como en la de endeudamiento. Por lo anterior, existen importantes restricciones presupuestales que dificultan el sostenimiento de las actuales coberturas en los servicios sociales básicos y

que por tanto impiden cubrir con los ingresos actuales los gastos recurrentes que se pueden derivar de nuevas inversiones.

Este panorama, adicionado a las nuevas responsabilidades del procesos de descentralización y la tendencia decreciente de las transferencias de la Nación, indica que las finanzas distritales tenderán a agravarse en el futuro si no se toman medidas para incrementar los ingresos, no sólo a través de nuevas fuentes de ingreso y esquemas de participación privada en el mantenimiento de la infraestructura nueva y antigua, sino también, buscando que la Nación le retribuya equitativamente los recursos que el Distrito le genera.

Actualmente la Administración Distrital adelanta un Proyecto de Modernización institucional con el propósito de hacer de la ciudad una organización viable financieramente, que pueda enfrentar los retos y mejorar significativamente la calidad de vida de los ciudadanos. Con este propósito, se adelantarán estudios para proponer una estructura organizacional y un diseño institucional que permitan al gobierno distrital ser más eficiente y efectivo en la ejecución de las políticas públicas y en la atención al ciudadano.

5 Algunas consideraciones macroeconómicas

Primero es necesario destacar que las decisiones que en materia de manejo macroeconómico tome la Nación claramente afectan los resultados financieros del Distrito Capital. Además, se debe tener en cuenta que hay efectos en dos direcciones: (i) la política económica nacional en materia monetaria y cambiaria, en temas de descentralización y de reformas al mercado laboral, etc., afecta a Santa Fe de Bogotá; (ii) al mismo tiempo, el comportamiento de la economía bogotana tiene efectos sobre el conjunto de la economía colombiana. Como se ha resaltado en otra sección de este documento, Bogotá participa con cerca del 25% del PIB de la Nación, tiene la mayor concentración de población de todo el país, recibe el mayor número de migrantes, cuenta con la mayor infraestructura educativa del país, cuenta con un sistema financiero concentrado en mayor medida en la ciudad, tiene la mano de obra más calificada de todo el territorio nacional, etc.

Santa Fe de Bogotá le aporta mucho más a la economía colombiana que lo que le retribuye la Nación a través del sistema de transferencias. A pesar de lo anterior, la Nación no le ha dado el trato adecuado a la capital en temas tan importantes como el de un sistema de transferencias justo y, enfocado en

términos primero de eficiencia para luego alcanzar objetivos de equidad¹⁴, con lo que se alcanzaría más pronto el crecimiento de la economía colombiana en su conjunto, jalonado principalmente por la economía de Santa Fe de Bogotá, que es la economía más grande y dinámica del país.

La posibilidad de desarrollo nacional que puede ofrecer la ciudad es significativamente alta, pero dados los problemas actuales, es necesario realizar inversiones adicionales como las que contempla el actual Plan de Desarrollo “Por la Bogotá que Queremos”. Una buena parte de la financiación de ese plan proviene de la venta de activos de propiedad del Distrito (ETB), lo que va a generar recursos extraordinarios para atender las prioridades del plan. Sin embargo, esos recursos son de carácter temporal que se agotarán a medida que se vayan realizando las inversiones respectivas, por lo que son necesarias nuevas fuentes de financiación, sostenibles a largo plazo. Lo anterior depende en gran medida de la coherencia y alcances de la reforma de la Ley 60 de 1993.

6 Perspectivas

Como parte del esfuerzo que está realizando la Administración para proveer de soluciones a las necesidades de los bogotanos, la Secretaría de Hacienda Distrital realizó un estudio que permitió estimar, aunque de manera preliminar, el monto de las inversiones adicionales al Plan de Desarrollo de la actual Administración que deben realizarse para llegar a niveles óptimos en la prestación de servicios sociales básicos en la Ciudad (cobertura universal, 100%), y sostener en el largo plazo esos niveles de cobertura.

En el Cuadro 5 se observa que pese a la importante inversión asignada al actual Plan de Desarrollo, aun se requiere un 56% más para llegar a un cubrimiento adecuado en infraestructura y prestación de servicios básicos. Además, se debe disponer de ingresos adicionales anuales de 364 millones de dólares, correspondientes al valor de sostenimiento de la cobertura adicional. Prácticamente la mitad de la inversión adicional corresponde a servicios de acueducto, alcantarillado y compra de las rondas de los ríos.

¹⁴ Otros desarrollos de este tema pueden consultarse en: Mimeo, documento para discusión reforma Ley 60, SHD, Marzo de 1999 y Evaluación de las relaciones fiscales Nación Distrito, Fedesarrollo, Marzo de 1999.

Cuadro 5
Inversiones adicionales al Plan de Desarrollo, necesarias para
lograr cobertura universal (millones de USD)

CONCEPTO	Inversión Adicional	Sostenimiento adicional 1/	Participación por concepto de inv.
Acueducto, alcantarillado, compra rondas de rios	2,051	-	48.64%
Rehabilitación malla vial existente	448	50	10.62%
Pavimentación vías	358	-	8.50%
Inversión en parques	298	4	7.08%
Infraestructura atención niños	241	54	5.72%
Educación	235	75	5.57%
Salud	232	100	5.50%
Inversiones medio ambiente	163	31	3.87%
Seguridad ciudadana	83	2	1.97%
Infraestructura atención habitantes de la calle	49	39	1.16%
Semaforización y señalización	25	-	0.59%
Reubicación de familias	13	-	0.31%
Arborización	11	1	0.26%
Infraestructura atención tercera edad	8	8	0.20%
TOTAL	4,217	364	100.00%

La inversión requerida por la Secretaría de Educación se refiere a la ampliación en 324.530 cupos en la oferta existente.

Fuente: Información suministrada por cada entidad

Cálculos: SHD, Oficina de Estudios Económicos.

Si el Distrito no incrementa sus ingresos permanentes haciendo que éstos sean sostenibles en el tiempo, la posibilidad de cubrir de manera óptima las necesidades de servicios sociales básicos estará lejos. La generación de nuevos ingresos es urgente para sostener la cobertura actual y asumir de buena forma las responsabilidades para con la sociedad. Se requieren ingresos permanentes para cubrir gastos permanentes; entre las propuestas están la racionalización del gasto que alivia pero no soluciona el problema, el cobro del alumbrado público, el aumento de la sobretasa a la gasolina al 25%, los peajes en los accesos a la capital e incrementos salariales que se reflejen en la nómina acordes en su valor a los incrementos de ingresos corrientes, entre otros.

Es necesario subrayar el sano manejo que se debe seguir dando a la política de endeudamiento del Distrito con el fin de evitar la profundización de las complicaciones financieras por uso irresponsable del sistema de endeudamiento. Los niveles de endeudamiento deben tener el límite que imponga la capacidad de pago que otorga un buen manejo de las finanzas.

Si además la economía nacional no se recupera pronto, los recaudos de la ciudad se seguirán viendo afectados, especialmente los derivados del impuesto predial y de industria y comercio. Las expectativas de recuperación

de la economía colombiana hacen esperar una reactivación tan solo para el segundo semestre del año 2000.

Por otro lado, las obligaciones en materia pensional se han convertido en un serio problema para los entes territoriales, en efecto, la estimación del pasivo pensional de estas entidades en 1998 ascendió a 35.900 millones de dólares, esto es el 42% del PIB nacional, afectando a 468.750 personas, entre trabajadores activos y pensionados¹⁵, carga que está comprometiendo la estabilidad económica del Estado y la viabilidad de las entidades territoriales. La Nación ha venido tomando medidas al respecto como la creación del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional y la unificación del régimen pensional a través de la Ley 100 de 1993, no obstante estos mecanismos no han logrado contrarrestar la ascendente obligación pensional.

Por esto el Gobierno Nacional está presentando un Proyecto de Ley sobre la financiación del pasivo pensional que responsabilizará a los entes territoriales en la medida que estos tendrán que asumir el valor de sus pasivos pensionales a su cargo, en los plazos y en los porcentajes que señale el Gobierno Nacional. Esta propuesta estipula, la creación del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, el cual administrará los recursos destinados exclusivamente a financiar estos pasivos¹⁶, y responsabilizará totalmente a los niveles descentralizados el cubrimiento de su carga pensional, a pesar de que los recursos destinados a la financiación provengan del orden nacional.

Una parte de los recursos para el pago de los pasivos pensionales provendrán de transferencias por concepto de Situado Fiscal originado por razón del impuesto a las transacciones financieras que financiarán los pasivos territoriales de las áreas de salud y educación, manteniendo la misma proporción de distribución entre los sectores y entidades en el respectivo año. Para Santa Fe de Bogotá, esto representa una mayor carga que atenta con la viabilidad financiera del Distrito en la medida que los ingresos provenientes del situado fiscal han presentado una tendencia decreciente a comparación del aumento de los gastos reales en dichos sectores (Gráfico 1).

También los pasivos serán financiados a partir del año 2000 con recursos de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, del Fondo Nacional de Regalías, el 10% de las privatizaciones, el 30% del

¹⁵ Para la estimación del número de pensionados de los entes territoriales de 1998, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tomó como base el censo realizado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en 1989, que incluyó los datos de 911 cajas previsionales del orden territorial.

¹⁶ En dicho Fondo cada una de las entidades territoriales poseerá una cuenta destinada al pago de sus pasivos pensionales, los cuales serán complementarios de los que designe cada nivel departamental o municipal a la creación de patrimonios autónomos destinados a garantizar el cubrimiento de los pasivos pensionales.

producto de la enajenación al sector privado de acciones o activos de las entidades territoriales, entre otros.

De acuerdo con estudios realizados, existen importantes factores institucionales que contribuyen a profundizar la actual situación financiera. Los problemas que originan esta situación obedecen a círculos viciosos tanto en los procesos de toma de decisión como en la estructura de la organización y en la producción y entrega de los servicios proveídos por la Administración Distrital. Estos factores constituyen ineficiencias al interior de la Administración Distrital que permiten considerables desperdicios de recursos, por lo que el estudio de Modernización resulta de vital importancia¹⁷.

En adición, es claro que se requiere de un sistema de transferencias más justo para con la capital y más eficiente en el sentido de asignación de recursos, que conduzca a un mayor crecimiento de la economía bogotana y que a través de ésta se logren mejores resultados para todo el entorno económico nacional.

Por otra parte, es necesario considerar el aspecto de la estabilidad política, que es clave para corregir los desajustes fiscales y contar con sostenibilidad de unas finanzas sanas en el largo plazo. El tema de economía política es fundamental en el marco de análisis de las finanzas ya sean nacionales o municipales. Este aspecto se desarrolla en lo que resta de esta sección.

Buena parte de los desajustes fiscales de la nación y de los entes territoriales son consecuencia de factores político-institucionales como las estructuras de los sistemas y de los partidos políticos, la limitación de las leyes que rigen a las instituciones presupuestales y la estabilidad de los gobiernos. Por ello, la discusión de la Reforma Constitucional es una excelente oportunidad para evaluar alternativas que permitan mejorar la situación fiscal de la nación y los entes territoriales, al igual que para fortalecer los requerimientos exigidos para la creación de nuevos municipios, en cuanto a población y generación de recursos propios, para evitar un crecimiento desmedido de entidades territoriales con economías de bajo dinamismo y por el contrario fomentar las economías de aglomeración.

Estudios sobre instituciones y finanzas públicas, argumentan que grandes déficit están asociados a frecuentes cambios de gobierno y a la polarización sobre el tipo de gasto deseado. Así, en un sistema político, las decisiones de

¹⁷ Los principales problemas encontrados fueron: La centralización de todos los aspectos relativos a la vida de la comunidad, la falta de claridad en la división de funciones entre el sector central y el descentralizado, la autonomía de todas las entidades que ante la ausencia de jerarquías organizacionales casi todas las entidades le "reportan" al Alcalde Mayor lo cual hace imposible el control de gestión, la falta de coordinación operativa entre las entidades lo cual genera desperdicio de recursos e ineficiencias, problemas en la conceptualización de la descentralización y las funciones compartidas entre el Concejo y la Administración central de coadministradores.

los ciudadanos están sujetas a reglas de juego inherentes a él, bajo el siguiente mecanismo: en un estado democrático, los ciudadanos eligen a un grupo de políticos que conformarán los poderes legislativo y ejecutivo que regulan y administran sus demandas de bienes y servicios; estos adquieren la responsabilidad del manejo eficiente del patrimonio público. Sin embargo, los atributos con que cuentan los gobernantes son inciertos debido a que las políticas escogidas pueden ser revocadas por otros gobiernos y porque la permanencia en el poder está claramente limitada. A su vez, estos aspectos generan presiones que conducen a la adopción de políticas ineficientes (desajustes fiscales) por parte de los gobernantes.

Las preferencias de los partidos políticos en la asignación del gasto otorgan a la deuda un papel decisivo en la política fiscal, comprometiendo recursos futuros con decisiones presentes, y por ello se tienden a generar desequilibrios fiscales. Un gobierno que decide endeudarse para financiar los gastos que considera prioritarios, por ejemplo, compromete ingresos futuros obligando indirectamente a reducir el gasto del próximo gobierno o a que éste acuda a nuevos créditos. Por lo tanto, tal como afirman expertos en el tema (Alesina y Tabellini, 1990), la ventaja que tiene una administración debido a su condición estratégica, genera un juego político entre el gobierno que está en el ejercicio del poder y el que lo sucede, que conlleva en el largo plazo a una mayor acumulación de deuda. En este sentido, administraciones que pudieran ser reelegidas o que contaran con un mayor tiempo para el desarrollo de sus planes y proyectos tienden a presentar mejores resultados fiscales. Sobre este tema hay evidencia empírica abundante.

En adición, las metas de inversión de una administración muchas veces quedan inconclusas o no se ejecutan por restricciones de tiempo, abandono de las obras por parte del nuevo gobierno y por la cantidad de procesos que ciertas inversiones requieren para su iniciación y desarrollo, que cubren la mayor parte del tiempo de su gestión (por ejemplo, la adquisición de predios para la construcción de una avenida), afectando así la eficiencia del gasto.

En Colombia, en lo que respecta a los entes territoriales, el poco tiempo de permanencia de cada gobierno local, tres años, pone en riesgo la continuidad de las políticas y la acumulación de deuda por la mayor rotación de los deseos e intereses en la destinación del gasto público. Por lo tanto, la ampliación de los períodos de las administraciones y la posibilidad de reelegir a nuestros gobernantes jugarían a favor de un desempeño fiscal eficiente. En adición, en la reelección de un mandatario juega un papel importante el uso eficiente y cauteloso que éste haga de los recursos públicos, lo cual permite contar con unas finanzas sanas, que redundan en beneficio de todos los ciudadanos.

Es claro que la estabilidad fiscal y el sostenimiento de unas finanzas sanas dependen, entre otras cosas, de factores institucionales como los mencionados. Así, si deseamos mejores resultados fiscales nacionales y sobre todo locales, el aumento del período administrativo de los alcaldes, en la Reforma Constitucional, tendría seguramente efectos positivos sobre la situación fiscal.¹⁸

¹⁸ Más desarrollos sobre este tema se encuentran en "Economía política de las finanzas públicas", Cárdenas y Montenegro, compiladores, Tercer Mundo Editores, Enero de 1999.

BIBLIOGRAFIA

Aghón, G. Descentralización fiscal en América Latina, un análisis comparativo, balance y principales desafíos. Cepal, 1996.

Birchenall, Javier y Murcia, Guillermo. Convergencia regional: Una revisión del caso colombiano. Departamento Nacional de Planeación – DNP, archivos de macroeconomía, documento N° 69. Santa Fe de Bogotá, octubre 1997.

Cárdenas, Mauricio y Montenegro, Santiago. Economía política de las finanzas públicas en América Latina. Tercer Mundo Editores. Santa Fe de Bogotá, 1999.

Contraloría General de la República. Economía colombiana y coyuntura política, revista N° 273, pag. 57. Santa Fe de Bogotá, abril 1999.

Departamento Nacional de Planeación - DNP, Unidad de Desarrollo Territorial. Cómo va la descentralización. Revista Planeación y Desarrollo, Vol. XXVI, número 2, Santa Fe de Bogotá, mayo 1995.

Departamento Nacional de Estadística – Dane. Estudios censales: Colombia proyecciones departamentales de población por sexo y edad 1990 – 2015, Santa Fe de Bogotá, julio 1998.

Fedesarrollo. Evaluación de las relaciones fiscales Nación – Distrito, mimeo, informe final para comentarios. Santa Fe de Bogotá, marzo 1999.

Perry G. y Marcela Huertas. Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo - la historia de una crisis anunciada: regulando el endeudamiento de las municipalidades y los departamentos en Colombia. Cepal, 1997.

Rojas, Alexandra y Gutiérrez, Javier. Descentralización fiscal y financiamiento de la inversión en Santa Fe de Bogotá D. C. 1990 – 2001. Secretaría de Hacienda de Bogotá, mimeo. Santa Fe de Bogotá, enero 1999.

Secretaría de Hacienda de Bogotá – Oficina de Estudios Económicos. Documento para discusión reforma a la Ley 60 de 1993, mimeo. Santa Fe de Bogotá, marzo 1999.

Secretaría de Hacienda de Bogotá – Oficina de Estudios Económicos. Las finanzas distritales situación actual y perspectivas, mimeo. Santa Fe de Bogotá, julio 1999.

Uribe, José Darío. Infraestructura física “clubs de convergencia” y crecimiento económico: alguna evidencia empírica. Departamento Nacional de Planeación – DNP, archivos de macroeconomía, documento N° 7. Santa Fe de Bogotá, febrero 1993.

Valderrama, Fanny y Gutiérrez, Javier. Matriz de contabilidad social 1992. Departamento Nacional de Planeación – DNP, archivos de macroeconomía, documento N° 40. Santa Fe de Bogotá, diciembre 1995.

Valderrama, Fanny y Gutiérrez, Javier. Multiplicadores de contabilidad derivados de la matriz de contabilidad social. Departamento Nacional de Planeación – DNP, archivos de macroeconomía, documento N° 41. Santa Fe de Bogotá, enero 1996.

Vargas, César. Reforma a la Ley 60 de 1993, mimeo. Santa Fe Bogotá, 1998