

**Las finanzas distritales  
situación actual  
y perspectivas<sup>1</sup>**

Alexandra Rojas  
Javier Alberto Gutiérrez  
José Vicente Castro<sup>2</sup>

Septiembre de 1999

**Nº 5**

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 agradecen los comentarios de Carlos Alberto Sandoval, Secretario de Hacienda y María Camila Uribe, Gerente del Proyecto "Mejoramiento de la Gestión Pública para el Nuevo Milenio". Se agradece también el apoyo de Hector Zambrano, así como la colaboración de Yadira Díaz Cuervo, Carolina Guzmán Ruiz, Piedad Muñoz Rojas y Eduardo Alberto Olivar, Investigadores de la Oficina de Estudios Económicos.

<sup>2</sup>

Los autores son Subsecretaria de hacienda, Jefe Oficina de Estudios Económicos e Investigador de la Oficina de Estudios Económicos, respectivamente.

## CONTENIDO

<b>1</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>DESCENTRALIZACIÓN Y FINANZAS</b> .....	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>PROBLEMA ESTRUCTURAL DE LAS FINANZAS DISTRITALES</b> .....	<b>5</b>
3.1	LAS RESPONSABILIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	5
3.1.1	<i>La seguridad y el espacio público</i> .....	5
3.1.2	<i>La producción de bienes públicos</i> .....	6
3.1.3	<i>La producción de servicios sociales</i> .....	6
3.2	EL INGRESO Y EL GASTO PERCÁPITA .....	8
<b>4</b>	<b>FINANZAS DISTRITALES EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA</b> .....	<b>9</b>
<b>5</b>	<b>ESTADO ACTUAL DE LAS FINANZAS DISTRITALES</b> .....	<b>15</b>
5.1	INGRESOS Y GASTOS .....	15
5.1.1	<i>Ingresos</i> .....	15
5.1.2	<i>Gastos</i> .....	18
<b>6</b>	<b>ALGUNAS CONSIDERACIONES MACROECONÓMICAS</b> .....	<b>22</b>
<b>7</b>	<b>PERSPECTIVAS</b> .....	<b>25</b>
<b>8</b>	<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>28</b>

## **LAS FINANZAS DISTRITALES SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS**

### **Introducción**

El difícil momento por el que viene atravesando la economía del país no es ajeno para la economía del Distrito Capital. Las principales variables macroeconómicas, el PIB y la tasa de desempleo presentan los peores resultados de la historia económica colombiana. Esto se ve reflejado en los resultados financieros de la Nación y del Distrito: se observa baja demanda agregada, disminución en las posibilidades de tributación de los agentes económicos, y en general recesión en todo el aparato productivo de la economía.

Los problemas económicos tanto de la Nación como del Distrito no son técnicamente coyunturales ni derivados exclusivamente de la crisis económica mundial. Las dificultades se derivan en gran medida en aspectos estructurales. El Distrito Capital ha venido haciendo grandes esfuerzos por mantener sanas sus finanzas ante una serie de aspectos que ejercen presión continua sobre los recursos distritales, como son: el rezago en inversiones necesarias para suplir las crecientes demandas por servicios públicos y sociales; la disminución del apoyo de la Nación; la inflexibilidad que se observa históricamente para estimular frentes tan importantes como la inversión extranjera y que no posibilitan dinamizar el sector externo; la falta de estabilidad política que es clave para corregir desajustes fiscales y dar continuidad a los proyectos; y por último, un proceso de descentralización aún en transición, con problemas de eficiencia y equidad.

A lo anterior se suman los problemas que deben enfrentar las grandes ciudades, como la pobreza y marginalidad urbana, congestión, contaminación ambiental y deterioro de la calidad de vida, producto en gran medida de la alta concentración de población y migraciones hacia estos centros urbanos que crecen a ritmos mayores que la provisión adecuada de servicios.

El Plan de Desarrollo "Por la Bogotá que Queremos" prevé un importante esfuerzo de inversión, con un Plan de Inversiones que alcanza un monto del orden de \$13.5 billones de 1998, cifra que corresponde al 10% del PIB nacional y 43% del PIB de la ciudad. Incluso con una inversión de tal magnitud, la provisión de servicios básicos y los niveles alcanzados de

cobertura no cubren las demandas de la ciudad. En este trabajo se muestran los resultados de un ejercicio preliminar, en el que se concluye que para lograr cobertura universal (100%) en la provisión de infraestructura y servicios básicos, la Administración tendría que invertir recursos adicionales equivalentes al 56% del actual Plan de Inversiones, lo cual es bastante difícil, pues tal magnitud equivale a varios años de ingresos corrientes.

Los ingresos corrientes generados por el Distrito se destinan fundamentalmente a cubrir erogaciones de carácter recurrente, como lo son; funcionamiento, servicio de la deuda, usos obligados por recursos de destinación específica que hacen parte de los ingresos corrientes y pago de nómina de inversión social. Estos usos copan en su totalidad el ingreso corriente, por lo que el apalancamiento de nuevas inversiones debe hacerse con recursos de capital.

Los ingresos extraordinarios, de una sola vez, cubren sólo inversiones coyunturales y alivian en alguna medida los atrasos observados y las necesidades de inversión básicas para la ciudad.

Entre otros aspectos, es vital para la ciudad que exista un sistema justo de transferencias de la Nación, que no sólo beneficiaría a la ciudad sino también al país. Dentro del proceso de descentralización es necesario destacar la importancia creciente de las grandes ciudades, 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, además de los efectos multiplicadores de la inversión que se hace en éstas y los beneficios económicos y sociales que se pueden observar para el conjunto de la Nación. Las economías más dinámicas, asentadas en las grandes ciudades, no sólo permiten que sea más eficiente invertir en ellas y que eso se refleje en la ciudad, sino que brindan la posibilidad de que la ciudad grande jalone el crecimiento de la economía nacional.

Este trabajo tiene ocho secciones: en la segunda se trata el tema de la descentralización y las finanzas; en la tercera se analiza el problema estructural y las competencias distritales; en la cuarta se presenta la evolución de las finanzas distritales durante el período 1990 - 1999; en la quinta se describe la situación actual de las finanzas del Distrito; en la sexta se tratan algunos aspectos macroeconómicos haciendo énfasis en las relaciones Nación - Distrito; en la séptima se analizan las perspectivas y en la última sección se presentan las conclusiones.

## **Descentralización y finanzas**

La descentralización busca modernizar el estado, a través del cambio en su estructura tanto política como administrativa y económica. Se delegan responsabilidades en los gobiernos subnacionales en cuanto al suministro y oferta de bienes y servicios públicos, administración de recursos, generación de ingresos y control de gastos.

Este proceso busca en lo político el fortalecimiento de la gobernabilidad y la democracia y la motivación para acercar la comunidad a las autoridades de gobierno. En lo económico se busca mejorar la equidad y eficiencia en la asignación del gasto público y la apropiación de los ingresos en los distintos estamentos de gobierno. En lo administrativo se quiere distribuir las competencias a los niveles subnacionales o regionales, a fin de mejorar la calidad en la prestación de ciertos servicios y su control.

Estudios realizados desde finales de los ochenta concluyen, entre otras cosas, que los municipios deben colaborar con los estados en los procesos de estabilización, pues esto permite que los recursos destinados a los niveles subnacionales de gobierno permanezcan constantes e incluso se incrementen en términos reales. El manejo macroeconómico debe tener muy en cuenta a las grandes ciudades y observar con detalle las políticas, teniendo en cuenta el aporte significativo que dan las grandes ciudades a la economía nacional. De cómo se maneje el tema de coordinación de políticas económicas entre los distintos niveles de gobierno depende que se construya un círculo vicioso o un círculo virtuoso que proyecte el crecimiento de la economía de la ciudad y del país.

En términos generales las ciudades o municipios cuentan con dos fuentes básicas de ingresos: la derivada de otro nivel de gobierno y la determinada por el cobro de tarifas, impuestos o tributos propios de cada municipio, que constituyen sus ingresos regulares o permanentes. Adicionalmente, existe la posibilidad de que puedan contar con recursos extraordinarios o de una sola vez, como pueden ser los derivados de la venta de activos o bienes de propiedad pública.

En América Latina los crecientes déficit fiscales y las presiones por disminuir el gasto (crisis fiscal de los ochenta), hicieron que los gobiernos vieran con buenos ojos las propuestas de transferir las responsabilidades de gasto tanto a los niveles subnacionales como al sector privado. Así, la descentralización fiscal se presentó inicialmente como una estrategia de restricción presupuestaria que buscaba lograr el importante equilibrio fiscal. Dado que estos procesos de descentralización tardan cierto tiempo en completarse, se ha generado 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 estrategias descentralizadoras.

En general en América Latina uno de los problemas fundamentales es la falta de solvencia financiera local para enfrentar responsabilidades de gasto y provisión de bienes y servicios públicos. Así, el financiamiento de los presupuestos locales debe basarse en fuentes de ingresos locales estables, por ejemplo mediante tarifas de servicios públicos e impuestos al patrimonio, a lo que deben sumarse las transferencias intergubernamentales que al decir de algunos analistas deben ser constantes en el tiempo en la medida en que las circunstancias económicas así lo permitan (aquí entra el tema de eficiencia y equidad, que se tratará más adelante). Otros investigadores del tema consideran que las transferencias intergubernamentales no deben variar en el tiempo independientemente de lo que suceda con el ciclo económico, sino que se deben asociar al nivel de prestación de ciertos servicios.

En Colombia, 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 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.

Por su parte, la Ley 60 de 1993 reestructuró el sistema intergubernamental de transferencias, cuyo funcionamiento presentaba limitaciones. Estas aún persisten, y por ello el gobierno nacional presentará al Congreso un proyecto de reforma a esta Ley que, sin embargo, castiga a ciudades como Bogotá que hacen un gran esfuerzo fiscal, y utiliza indicadores que no reflejan el verdadero estado económico y social de la ciudad (entre estos indicadores se destaca el uso del NBI). La ciudad espera que se tengan en consideración propuestas técnicas y argumentos que sustentan la existencia de un trato inequitativo del sistema de transferencias hacia la capital del país y que se considere más el aspecto de eficiencia que en definitiva redundará en mayores beneficios para toda la economía nacional.<sup>1</sup>

Dentro de los procesos de descentralización es importante destacar la importancia creciente de las grandes ciudades como Bogotá, reflejo de las ventajas relativas que tiene la localización espacial de determinadas actividades económicas y la presencia de externalidades en la provisión de

---

<sup>1</sup> Otros desarrollos para esta sección, consultar "La descentralización fiscal y el financiamiento de la inversión en Santa Fe de Bogotá 1990-2001" Mimeo Secretaría de Hacienda Distrital, enero 1999.

bienes y servicios. Pero así mismo, a la par, se va presentando un deterioro continuo de su entorno, que se puede calificar como el costo de depreciación de la dinámica económica y que debe ser repuesto en cada vigencia fiscal.

## **Problema estructural de las finanzas distritales**

### **1.1 Las responsabilidades de la administración pública**

#### **1.1.1 La seguridad y el espacio público**

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. Sin embargo, la tarea es más compleja de lo que comúnmente se piensa, especialmente en los grandes centros urbanos.

En primera instancia, la administración pública tiene que administrar la convivencia y seguridad de los habitantes de la ciudad, manteniendo un conjunto de normas dentro de la cual la gente pueda interactuar armoniosamente. Esta función es particularmente costosa en Santa Fe de Bogotá por su tamaño poblacional y su elevada actividad productiva.

En las grandes ciudades se gestan mayores problemas de delincuencia y conflictos entre personas, pues el hecho de que en un mismo lugar interactúen un gran número de individuos, eleva la probabilidad de violencia. Además, por la continua migración se da también un elevado problema de desempleo que es otro factor desestabilizador de la armonía social.

El Plan de Desarrollo prevé una inversión de \$76.777 millones de pesos de 1998 para la seguridad ciudadana, suma difícil de encontrar en el presupuesto de cualquier otra entidad territorial del país.

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. La actitud permisiva en el pasado sobre la utilización de dicho espacio, demanda en la actualidad elevadas partidas presupuestales para devolverlo al uso común de los bogotanos. Aspectos como el desempleo presionarán sobre la invasión de espacios para el establecimiento de negocios informales, por lo que las administraciones futuras no pueden contentarse con lo que se haga ahora, sino que deberán seguir con la tarea.

El Plan de Desarrollo ha previsto que se requieren \$278.252 millones de

pesos de 1998 para la recuperación y mejoramiento de dicho espacio.

### **1.1.2 La producción de bienes públicos**

La segunda función es la de producir 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, parques, acueductos y redes de alcantarillado, el 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 dio.

Ahora que la ciudad está invadida de construcciones y barrios ilegales, los montos de inversión para disminuir el atraso de la ciudad en su infraestructura vial, en sus alcantarillados y en su infraestructura de recreación es mucho mayor y seguirá creciendo en el tiempo. El comprar construcciones y demoler, el hacer nuevos trazados de vías o redes son algunos de los costos adicionales que la ciudad debe cubrir para conseguir la infraestructura requerida.

Tan solo mejorar la situación del problema de movilidad le cuesta al Distrito 3 billones de pesos de 1998, teniendo en cuenta que este valor incluye apenas una parte de la primera línea del metro. Lo que quiere decir que las administraciones futuras deberán seguir destinando partidas importantes para este fin

### **1.1.3 La producción de servicios sociales**

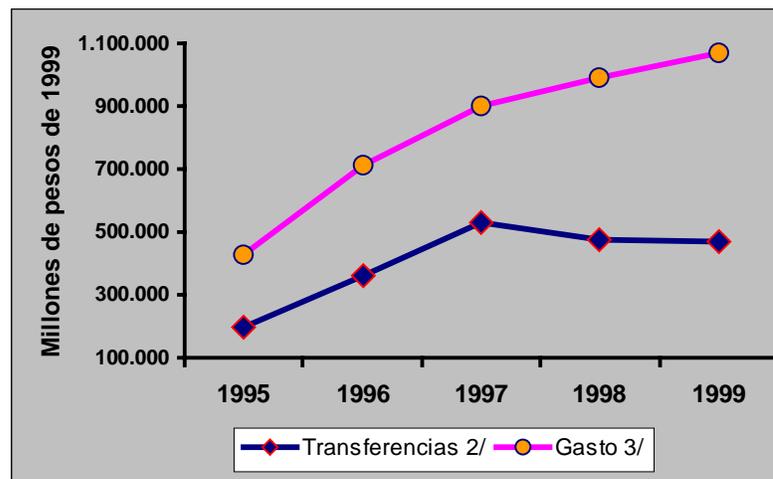
La conformación de grandes cinturones de miseria alrededor de las ciudades más desarrolladas y los crecientes fenómenos de desempleo, han llevado en los últimos años a los gobiernos a asumir con más profundidad el tema de la redistribución del ingreso a través del suministro de servicios básicos que comúnmente son ofrecidos por particulares como salud, educación y vivienda.

Con el proceso de descentralización, la prestación de los servicios 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 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 obligación de proveer 95.000 nuevos cupos escolares, de los cuales un gran número fue utilizado por familias que se veían imposibilitadas para seguir pagando colegios privados. Mientras el desempleo siga creciendo, este fenómeno seguirá presionando las finanzas distritales.

El gasto total en salud y educación realizado por el Distrito creció entre 1996, año en que Bogotá asume por completo el suministro de los servicios en mención y 1999 (presupuesto) en términos reales en 14.4%, en tanto que las transferencias de la Nación para cubrir tales gastos, además de no representar siquiera el 50%, presentan tendencia decreciente (Gráfico 1).

**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 + Particip. en ing. corrientes de la Nación correspondiente a salud y educación  
 3/ Gasto total del Distrito en los sectores de salud y educación  
 Fuente: Secretaría de Hacienda. Cálculos, Oficina de Estudios Económicos

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.

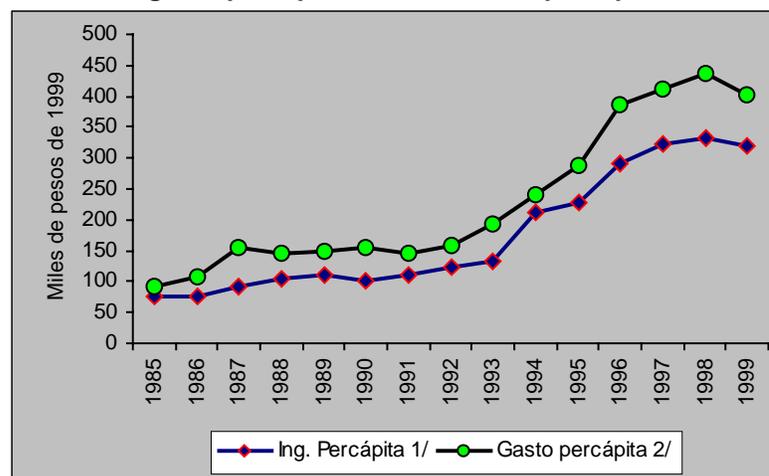
Es el caso de las inversiones en cultura, recreación, atención y nutrición de niños abandonados o maltratados, fomento al buen uso del tiempo libre, prevención en el uso de alcohol y drogas, control y mitigación del impacto ambiental, prevención de riesgos y atención de emergencias. Estas necesidades 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.

## 1.2 El ingreso y el gasto per cápita

Si bien es cierto que el crecimiento de la ciudad genera mayores niveles de ingreso, también lo es que está acompañado de mayores responsabilidades por parte de la Administración, pues ocasiona una mayor demanda de infraestructura y servicios públicos. Esto se aprecia en el Gráfico 2, en el que se ve que entre 1985 y 1994 el gasto per cápita fue ligeramente superior al ingreso per cápita (corriente + transferencias de la Nación). A partir de 1996 el margen se amplía conduciendo como es obvio a mayores déficit.

Para 1999 el ingreso per cápita se reduce como consecuencia tanto de la disminución real del ingreso corriente y de las transferencias como del aumento de la población que crecerá en 175.696 personas según datos del Dane. Este comportamiento del ingreso se refleja en un mayor déficit y en un menor gasto de inversión (Cuadro 1).

**Gráfico 2**  
**Ingreso per cápita Vs. Gasto total per cápita**



1/ (Ingreso corriente + transferencias de la Nación) / Población

2/ Gasto total presupuestado para 1999, sin recursos extraordinarios ETB y EEB

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

Dado el atraso en inversiones del Distrito, es normal esperar que en adelante la brecha entre ingreso y gasto per cápita se siga agrandando y si no se

obtienen nuevas fuentes de financiación el resultado será un déficit cada vez mayor o una situación social y de infraestructura cada vez peor.

**Cuadro 1**  
**Ingresos y gastos per cápita Administración Central 1985 – 1999 1/**  
**Miles de pesos de 1999**

RUBRO	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ingresos 2/	76	76	91	104	110	102	110	124	134	213	229	293	323	333	320
Ing. Tributarios	66	66	73	87	94	84	90	100	105	175	164	194	202	207	203
Gto Corriente	72	76	98	78	85	89	98	108	112	139	133	142	142	140	142
Inversión	20	33	59	67	65	67	46	51	82	102	155	245	269	298	562
Gasto Total	92	109	156	145	150	156	144	159	194	241	288	387	411	437	704

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

2/ Ingreso corriente (tributarios y no tributarios) + transferencias de la Nación

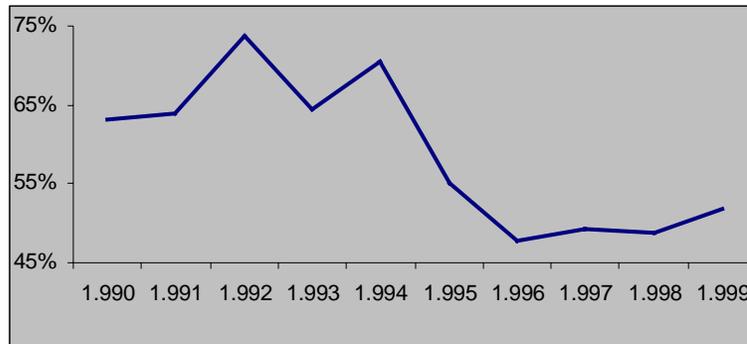
Fuente: Secretaría de Hacienda. Cálculos, Oficina de Estudios Económicos

### 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.

**Gráfico 3**  
**Ingresos corrientes / Total ingresos**

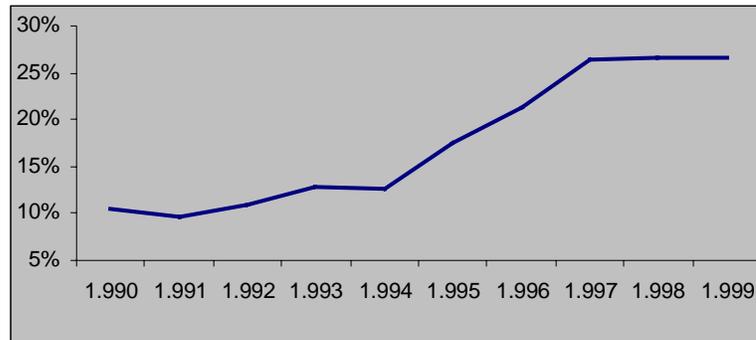


Nota: 1999 presupuesto, sin recursos extraordinarios ETB y EEB.

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 4**  
**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%.

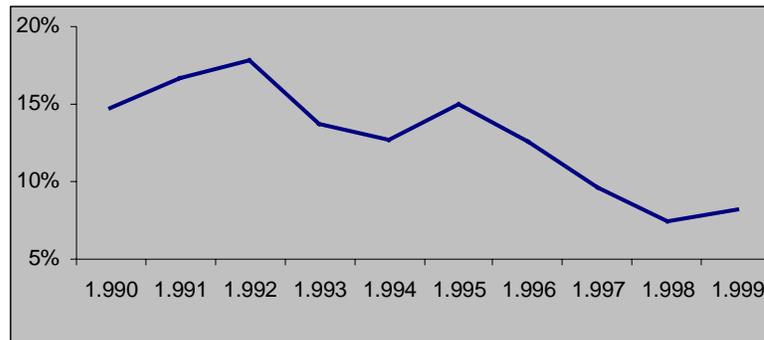
**Gráfico 5**  
**Gastos Funcionamiento/Total Gastos**



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 6), 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.

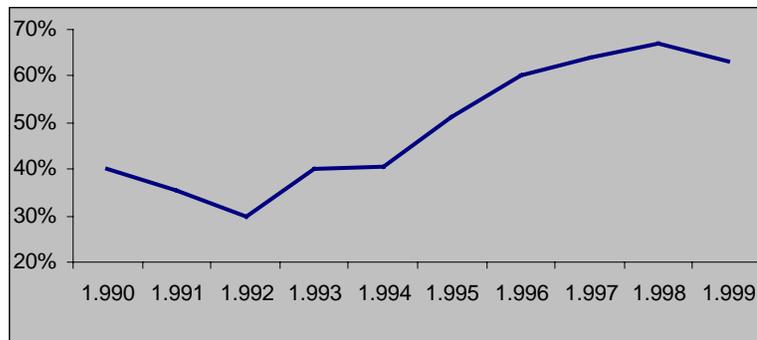
**Gráfico 6**  
**Servicio deuda/Total Gastos**



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

La inversión ha tenido un comportamiento bastante favorable en su relación con los gastos totales, registrando una tendencia al alza fundamentalmente desde 1993 (Gráfico 7).

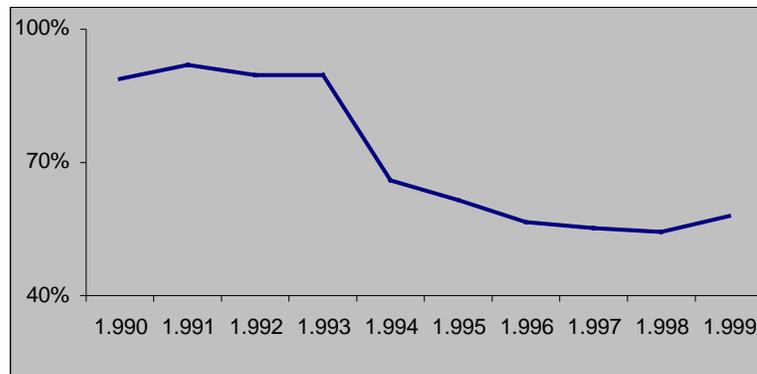
**Gráfico 7**  
**Inversión/Total Gastos**



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 8**  
**Gastos de funcionamiento / Ingresos tributarios**

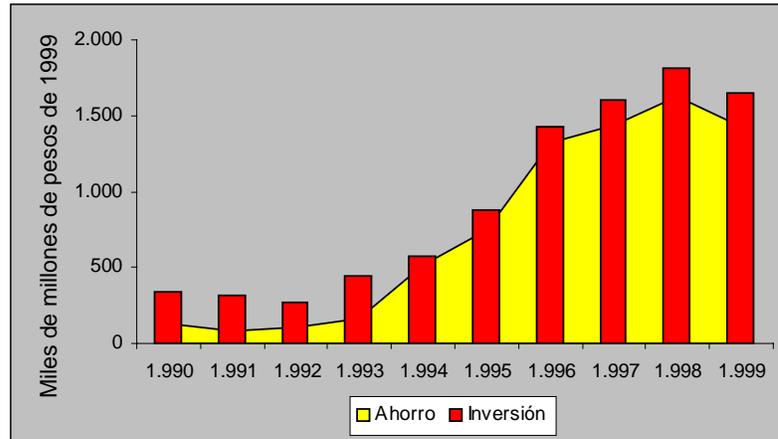


Nota: 1999 presupuesto, sin recursos extraordinarios ETB y EEB.  
Fuente: SHD – Dir. Distrital de Presupuesto y Oficina de Estudios Económicos

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 9, 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 9**  
**Ahorro e inversión**

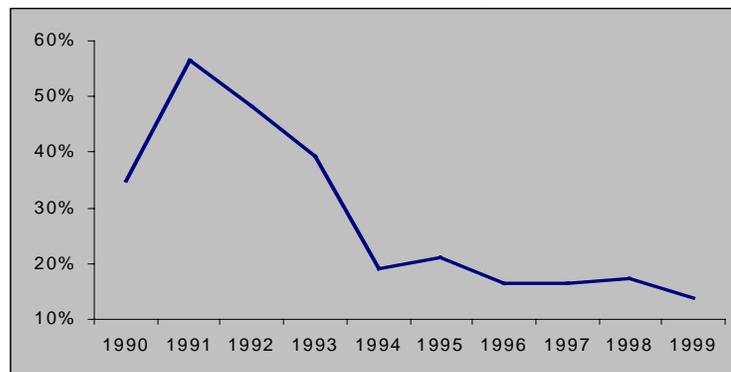


Nota: 1999 presupuesto, sin recursos extraordinarios ETB y EEB.  
Fuente: SHD – Dir. Distrital de Presupuesto y Oficina de Estudios Económicos

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 10, 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.

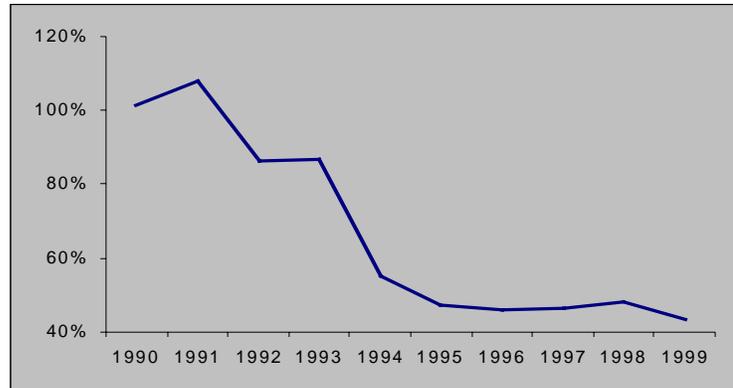
**Gráfico 10**  
**Intereses deuda / Ahorro operacional**



Fuente: SHD – Dir. Distrital de Presupuesto

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.

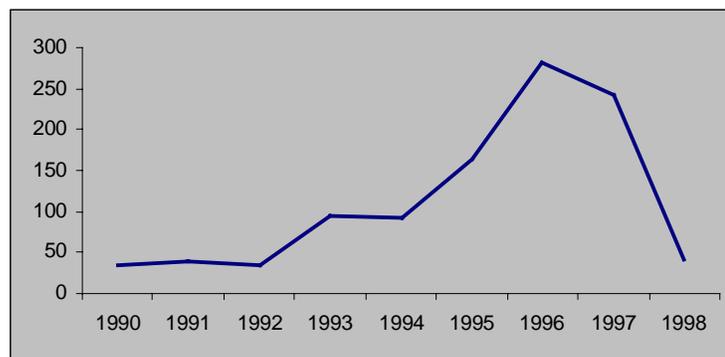
**Gráfico 11**  
**Saldo deuda / Ingresos corrientes**



Fuente: SHD – Dir. Distrital de Presupuesto

El Gráfico 12 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 12**  
**Comportamiento histórico del crédito contratado**  
**Millones de \$ de 1998**



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).

## **Estado actual de las finanzas distritales**

### **1.3 Ingresos y gastos**

Bogotá en la actualidad es de lejos la ciudad de Colombia con mayor solidez financiera<sup>2</sup>. Los ingresos tributarios han crecido a mayores tasas que los de la Nación, los gastos de funcionamiento de la Administración Central a precios reales se han mantenido prácticamente constantes en los últimos tres años y el nivel de endeudamiento se encuentra en niveles por debajo de los establecidos por la ley. Pero ello no quiere decir que se cuente con los recursos para sacar a Bogotá del atraso en que se encuentra, pues es muy fácil mantener unas finanzas sanas, con baja cobertura de servicios sociales, con una malla vial inadecuada, con un sistema de transporte congestionado, con un medio ambiente deteriorado, etc.

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

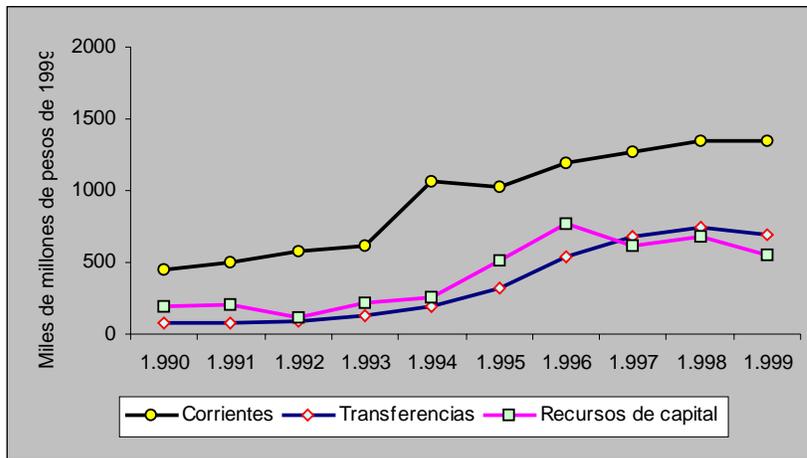
#### **1.3.1 Ingresos**

En el Gráfico 13, puede apreciarse que en términos reales, los ingresos corrientes para el periodo 1990-1999 tienen 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%.

---

<sup>2</sup> Revista "Economía colombiana y coyuntura política". Nº 273. Contraloría General de la República. Abril de 1999. Pág. 57.

**Gráfico 13**  
**Comportamiento de los ingresos de la Administración Central**



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

Entre las acciones que la administración viene adelantando para fortalecer los ingresos corrientes y obtener recursos extraordinarios de gran magnitud, se cuentan:

**Autorización para la venta de las acciones en la ETB:** Aprobada mediante el Acuerdo 7 de 1998, permitió destinar \$2.7 billones (precios de 1998) al Plan de Desarrollo. La destinación será la siguiente: 25% en Vivienda Social; 22.5% en Educación, Salud y Bienestar Social; 22,5% en Infraestructura Vial, 10% para Transporte –Sistema de buses; 10% para alcantarillado y pavimentos locales y el restante 10% para recreación.

**Autorización venta de acciones en otra Empresas:** Aprobada según el Acuerdo 3 de 1998, esta autorización permite que el Distrito Capital cuente con recursos que estaban en acciones de compañías particulares. En este sentido, el Concejo a iniciativa de la Administración, autorizó la enajenación de tales acciones (cerca de \$8 mil millones), para que fuesen destinadas a financiar el presupuesto de inversión.

**Reducción de Capital de la EEB:** Se obtuvieron cerca de 1 billón de pesos que serán destinados fundamentalmente para atender inversiones en educación, salud, bienestar social, gobierno, vivienda, medio ambiente, cultura, recreación y deporte y tránsito.

**Valorización:** Autorizado mediante Acuerdo 9 de 1998, permitió solucionar el grave déficit en cerca de \$250 mil millones, generado por el Acuerdo 25 de

1995, que no guardaba relación con los costos reales de las obras a financiarse por este mecanismo. Se autoriza un 25% como costo de administración y un 30% de ajuste por sobrecostos.

**Autorización cupo global de endeudamiento:** Mediante el Acuerdo 8 de 1998 se autorizó un cupo global por US\$778 millones para el período 1998 – 2000 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 legales (Ley 358 de 1997). En 1998 se observa una disminución del crédito contratado como resultado de la aprobación del cupo global (sin vencimiento anual).

**Plan Antievasión:** La Secretaría de Hacienda expidió la Resolución 1195 de 1998 que permitió una mayor desagregación de las actividades económicas a través de la “Homologación CIIU” (de 13 a 393 códigos). De igual manera, con el objetivo de obtener calidad de la información se realizan cruces de datos con otras entidades junto con la tecnificación y capacitación del recurso humano. La meta en 1999 es de \$57.5 mil millones frente a \$27 mil millones en 1997 y \$36 mil millones en 1998. (Recaudo primer semestre/99 \$31.6 mil millones).

**Sobretasa a la Gasolina:** El pronunciamiento como Alcalde electo sobre la necesidad de contar con la aprobación de una tarifa del 20% (Acuerdo 23 de 1997) y su destinación del 50% al Sistema Integrado de Transporte Masivo, aseguró la participación de la ciudad en el Proyecto Metro. De otra parte, fue vital el liderazgo y gestión ante el Congreso para unificar en todo el país el cobro de una sobretasa a la gasolina del 20% (Ley 488 de 1998); esto aumentó el consumo en Bogotá, mejorando los niveles de recaudo de este impuesto. El ingreso a mayo de 1999 ha crecido en un 47% frente a lo recaudado en 1998.

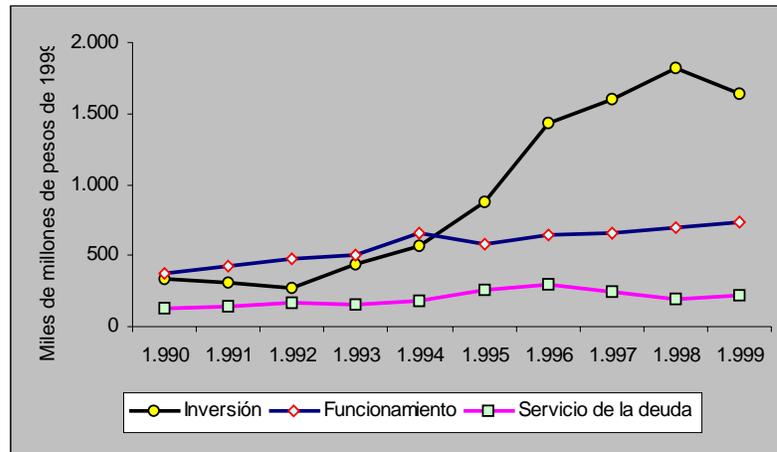
**Simplificación tributaria:** Mediante el Acuerdo 26 de diciembre de 1998 se adoptaron una serie de medidas tendientes a simplificar y hacer más eficiente el pago del impuesto predial, para contribuyentes de los estratos 1 y 2. Igualmente se adoptaron medidas para personas naturales respecto al impuesto de industria, comercio y avisos (ICA).

**Atención al cliente:** Se implementó un proyecto de atención al contribuyente que significó el mejoramiento en los tiempos de atención. En efecto de casi 4 horas en promedio de espera, según datos de la Dirección de Impuestos, se pasó a una espera de 40 minutos en promedio.

### 1.3.2 Gastos

Por el lado del gasto, el comportamiento de los principales rubros que lo componen muestra diferencias sobre todo desde 1995. Como se aprecia en el Gráfico 14, mientras los gastos de inversión tienen un crecimiento sostenido, los gastos de funcionamiento han tenido un comportamiento levemente ascendente. Igualmente, el servicio de la deuda registra una tendencia adecuada, incrementándose en 7.2% para este año.

**Gráfico 14**  
**Composición del Gasto Distrital**



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

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

Los gastos de inversión han crecido substancialmente. Para 1999 presentan un descenso 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.

### 5.2. 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 en la provisión de servicios sociales, públicos y de infraestructura que todavía tiene Bogotá.

El ahorro corriente apenas 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 (Edtu, 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.

**Cuadro 2**  
**Uso Presupuestal de los Ingresos Corrientes Administración Central 1999**  
**Millones de pesos corrientes**

	<b>Presupuesto</b>	<b>Participación</b>
<b>A. Ingresos Corrientes</b>	1.345.823	100%
- Tributarios	1.273.516	
- No Tributarios	72.307	
<b>B. Menos Uso (-) : (1+2+3)</b>	1.282.776	
1. Recursos con destinación específica	332.833	24.7%
- Uso de Sobretasa a la Gasolina	125.000	
- Particip. Fos Desarrollo Local (10% Ing. Ctes)	134.582	
- Recursos FOPAE (0.5% Tributarios)	6.368	
- Recursos CAR (7.5% Predial)	25.230	
- Recursos DAMA (7.5% Predial)	25.230	
- Azar y Espectáculos –Inversión IDR	5.070	
- Derechos de Tránsito.-Semaforización	9.352	
- Destinación ingresos por plusvalía	2.000	
2. Funcionamiento	735.513	54.6%
- Administración Central	326.056	
- Transferencias Funcionamiento	409.457	
3. Servicio de la Deuda	214.430	15.9%
<b>C. Saldo ingresos corrientes para financiar otras inversiones (A-B)</b>	63.047	4.7%
<b>D. (-) Otros gastos de inversión recurrentes 1/</b>	619.133	
Otras fuentes que el Distrito debe conseguir para financiar los pagos permanentes (C – D) <sup>1/</sup>	-556.086	

1/ Gastos en salud y educación que el Distrito realiza con recursos propios, gastos en bienestar social, mantenimiento vial que no alcanza a ser cubierto con la sobretasa a la gasolina, alumbrado público, programas de acción comunal, programas culturales y de recreación y gastos recurrentes en seguridad.

Fuente : SHD-DDP

Un factor adicional que contribuyó a presionar el uso de los ingresos corrientes para 1999 fue el incremento salarial; mientras que los salarios distritales se incrementaron por decisión del Concejo Distrital en 18%, a junio la inflación anualizada para Colombia solo llegó al 8.86%.

Como se aprecia, los ingresos corrientes del Distrito no son suficientes 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 son más volátiles y por tanto los programas que con ellos se financien están sujetos a mayores vaivenes.

Adicionalmente, el Distrito también ha tenido que asumir las obligaciones del Fondo Público Territorial de Pensiones (anteriormente a cargo de la Nación), a raíz de la Ley 100 de 1993 que dio paso a la liquidación de la Caja de Previsión Social del Distrito, separando la financiación de la seguridad social en salud y pensiones. Este aspecto conllevó a que el Distrito debiera asumir con recursos propios el pago de mesadas y bonos pensionales, situación que se agravó cuando se estableció que la Caja de Previsión no había provisionado los fondos que durante más de 30 años le pagaron entidades y empleados.

En el campo de la salud, la conversión del régimen subsidiado, de un esquema de subsidios a la oferta a uno de subsidios a la demanda y la conversión de los hospitales en empresas sociales, han generado nuevas inflexibilidades en las asignaciones presupuestales. Aunque la Ley 100 de 1993, en teoría debería propender por aumentar la cobertura y la autofinanciación de estas entidades a través de la facturación y atención a usuarios por medio del régimen subsidiado, la realidad muestra que el Distrito viene realizando cada vez mayores esfuerzos para financiar este régimen.

Como ya se mencionó en el capítulo 3, las nuevas competencias establecidas en la Ley 60 de 1993, frente a salud y educación, no alcanzan a cubrirse con los recursos del Situado Fiscal y de la participación en los ingresos corrientes de la Nación.

La participación de Bogotá en las transferencias de la Nación presenta una tendencia decreciente en los últimos años. Como se aprecia en el Cuadro 3, en 1994 el Situado Fiscal para Bogotá representaba el 10.8% del nacional, mientras que en 1999 es el 9.3%. Esta disminución de las transferencias, sumada a una demanda cada vez más grande en 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 3**  
**Participación del Distrito Capital 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
Red de Solidaridad	nd	nd	nd	nd	nd
<b>Total transferencias nacionales</b>	<b>8,67</b>	<b>7,83</b>	<b>7,59</b>	<b>7,46</b>	<b>6,92</b>

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

Vale la pena anotar que mientras la Ciudad aporta importantes recursos a la Nación a través de los impuestos que los ciudadanos pagan, la Nación le retribuye poco y en cuantías cada vez menores a la Capital.

**Cuadro 4**  
**Relaciones fiscales Nación – Distrito (millones de \$ corrientes)**

Conceptos	1994	1995	1996	1997	1998	
					Valor	% part.
(+) Impuesto de Renta (1)	1.653.081	1.984.133	2.172.995	3.110.042	3.345.474	40,7
(+) Iva Interno (1)	1.000.945	1.217.153	2.139.330	2.587.733	3.180.271	38,7
(+) Gravámenes (1)	158.442	210.719	225.779	306.965	358.748	4,4
(+) Iva Externo (1)	357.211	426.611	503.086	641.354	759.923	9,2
(+) ICBF (2)	117.512	170.306	211.728	261.248	305.673	3,7
(+) SENA (3)	n.d	101.387	122.307	143.655	157.641	1,9
(+) Contribuciones netas de S.S en salud (4)		544.359	452.314	582.996	119.459	1,5
(+) Subtotal del Distrito Hacia la Nación	3.287.191	4.654.668	5.827.539	7.633.993	8.227.189	100,0
(-) Situado Fiscal (5)	164.597	196.274	258.260	291.515	308.832	57,2
(-) Participación Municipal (PICN) (5)	68.550	102.247	121.777	160.776	188.499	34,9
(-) Regalías (5)	0	0	8.505	10.900	12.260	2,3
(-) Cofinanciación (6)	1.222	23.723	34.057	20.784	11.252	2,1
(-) Fosyga (7)	0	0	7.590	4.143	18.880	3,5
(-) Rentas Cedidas (8)	1.100	1.228	1.358	2.356	n.d	
(-) Fondo de Compensación	n.d	n.d		n.d	n.d	
(-) Subtotal de la Nación hacia el Distrito	235.469	323.472	431.547	490.474	539.723	100,0
<b>Total transferencias Directas Netas</b>	<b>3.051.722</b>	<b>4.331.196</b>	<b>5.395.992</b>	<b>7.143.519</b>	<b>7.687.466</b>	
<b>COMO % PIB DE BOGOTA</b>	<b>20,97</b>	<b>24,07</b>	<b>24,21</b>	<b>26,80</b>	<b>24,69</b>	
<b>PER CAPITA constantes de 1998</b>	<b>1,1</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,4</b>	<b>1,3</b>	

Fuentes:

- (1) DIAN
  - (2) ICBF División de Recaudo
  - (3) Recaudo a febrero de 1999, según SENA, División de Promoción y Mercadeo
  - (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.
- Cálculos Fedesarrollo.

De otra parte, los recursos del crédito son restringidos teniendo en cuenta los límites tanto en la capacidad de pago como en la capacidad de endeudamiento. Así mismo los rendimientos financieros dependen del portafolio de inversiones financieras y los recursos extraordinarios son ingresos de una sola vez, como es el caso de la reducción de capital de la EEB y la venta de acciones de la ETB. Esto significa que 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. Por ejemplo, no existen recursos suficientes para mantener los colegios que ya existen, los jardines sociales que ya existen o la infraestructura vial que ya existe.

Finalmente, la Administración desde hace 3 años ha pagado el alumbrado público, en cuantías que para 1999 estarán cercanas a los 50 mil millones de pesos.

Este panorama indica retos muy grandes para las finanzas distritales si en el futuro si no se toman medidas para incrementar los ingresos, no sólo a través de nuevas fuentes 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.

### **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.

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

equidad<sup>3</sup>, 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 capital le aporta mucho más a la economía colombiana que lo que le retribuye la Nación a través del sistema de transferencias.

Es claro que 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 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 descentralización fiscal ha implicado la transferencia de responsabilidades sociales a los municipios, que anteriormente eran ejecutadas por el Gobierno Central. La financiación de servicios como salud, educación, vivienda, seguridad y saneamiento ambiental, dependen ahora de ingresos municipales y transferencias recibidas del nivel central.

El Gobierno Nacional ha asumido como una de sus prioridades fundamentales profundizar el proceso de descentralización, para lo cual presentará al Congreso un conjunto de iniciativas, entre las cuales se destaca la reforma a la Ley 60 de 1993, la presentación de un estatuto tributario territorial, propuestas para el saneamiento fiscal de los municipios y la reforma al régimen actual de loterías y juegos de suerte y azar. Todo esto articulado al esfuerzo de ajuste fiscal para el nivel nacional.

Cualquier decisión que se tome sobre la reforma al sistema de transferencias intergubernamentales, podría tener efectos negativos en el desarrollo económico y social de Bogotá, si no se tienen en cuenta aspectos importantes para la ciudad como la inversión social, inversión en infraestructura y una correcta evaluación del desarrollo financiero del Distrito en el corto y mediano plazo.

Aunque Bogotá ha venido fortaleciendo sus finanzas de una manera que le permite enfrentar sus obligaciones y la hace depender cada vez menos de los recursos del nivel central, las transferencias siguen siendo parte importante en la financiación de la inversión social, por lo que es necesario

---

<sup>3</sup> Para un mayor desarrollo de este tema pueden consultarse: Mimeo, documento para discusión reforma Ley 60, SHD, Marzo de 1999. y Evaluación de las relaciones fiscales Nación Distrito, Fedesarrollo, Marzo de 1999.

considerar los problemas de inequidad del sistema de transferencias, además de evaluar el nivel de eficiencia del gasto en las diferentes regiones.

El Distrito Capital ha elaborado un pliego de modificaciones al esquema de transferencias intergubernamentales, ya sea que se opte por mantener el sistema actual, pero modificando los criterios de distribución, o, en el caso más extremo, que se opte por un cambio radical orientado al sistema de capitación.

Los nuevos desarrollos teóricos en las áreas de geografía económica y de crecimiento económico han entrado a cuestionar fuertemente la eficacia de los mecanismos de transferencia. La evidencia empírica no parece mostrar que las transferencias hacia las regiones más rezagadas hayan logrado reducir de manera sustancial la brecha entre regiones ricas y pobres.

Parte de la controversia radica en el carácter estático del concepto de equidad, el cual se mide en un momento en el tiempo, y busca esencialmente igualdad en el nivel de consumo. Sin embargo, si se analiza la equidad desde el punto de vista de la convergencia, es decir, reducción a lo largo del tiempo de la brecha de ingresos entre regiones, los esquemas de redistribución del ingreso deben orientarse con otros criterios, y el objetivo debe ser reducir dicha brecha en el menor tiempo posible, aún cuando ello implique hacer transferencias inequitativas. Bajo este enfoque, las transferencias deben orientarse hacia aquellas localidades en las cuales existen economías de aglomeración y mayores derramamientos hacia otras jurisdicciones, que son generalmente las localidades que observan mayor crecimiento económico y poblacional.

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. Más aún, si el crecimiento de la localidad con economías de aglomeración tiene derramamientos hacia otras localidades, el crecimiento de estas puede ser aún mayor que si le transfiriesen 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 peso 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 pesos.

En adición, tanto los niveles de producción como la renta de los factores y la renta institucional, son 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 calculados para la inversión en el Distrito Capital frente a los resultados arrojados por los multiplicadores obtenidos para la Nación, muestran que los efectos de un peso invertido en algunos sectores de la economía bogotana tienden a ser más altos incluso que los efectos que se observan para la Nación. Si se tiene en cuenta que la SAM construida para la Nación incluye la contribución de Bogotá, se puede afirmar que las diferencias observadas deben ser mayores.

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.

### **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 requieren \$7.5 billones más para llegar a un cubrimiento adecuado en infraestructura y prestación de servicios básicos. Además, se debe disponer de ingresos adicionales anuales de \$654 mil millones (pesos de 1999), 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.

**Cuadro 5**  
**Inversiones adicionales al Plan de Desarrollo, necesarias para lograr cobertura universal (millones de \$ de 1999)**

CONCEPTO	Inversión Adicional	Sostenimiento adicional 1/	Participación por concepto de inv.
Acueducto, alcantarillado, compra rondas de ríos	3,685,369	-	48.64%
Rehabilitación malla vial existente	804,535	89,023	10.62%
Pavimentación vías	644,000	-	8.50%
Inversión en parques	536,224	7,235	7.08%
Infraestructura atención niños	433,514	96,564	5.72%
Educación	421,889	135,410	5.57%
Salud	416,780	180,000	5.50%
Inversiones medio ambiente	293,149	54,983	3.87%
Seguridad ciudadana	149,273	4,400	1.97%
Infraestructura atención habitantes de la calle	88,046	70,248	1.16%
Semaforización y señalización	45,000	-	0.59%
Reubicación de familias	23,834	-	0.31%
Arborización	20,000	1,000	0.26%
Infraestructura atención tercera edad	14,939	14,939	0.20%
<b>TOTAL</b>	<b>7,576,553</b>	<b>653,802</b>	<b>100.00%</b>

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 está 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 acorde en su valor al incremento 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.

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. Así, a lo largo de los años se ha observado que 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 consiguiente, decisiones futuras se ven comprometidas por las preferencias que los partidos políticos le asignan al gasto en su período de vigencia, otorgándole a la deuda un papel decisivo en la política fiscal. Así, 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. En Colombia, 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.

Adicionalmente, 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 afectando así la eficiencia del gasto.

Estudios realizados han detectado que la actual situación financiera de la Capital obedece 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, constituyéndose estos factores institucionales, como ineficiencias al interior de la Administración. Por ésto, la Administración Distrital ha considerado importante trabajar en el diseño de una reforma institucional a su interior, 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. Se busca 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.

## Conclusiones

- Las responsabilidades de la Administración Pública resumidas en; administración de la seguridad y el espacio público; producción dotación y mantenimiento de bienes públicos; y prestación de servicios sociales básicos y de prevención; son proporcionalmente más costosas en Santa Fe de Bogotá que en cualquier otra ciudad o región del país.
- Dentro del proceso de descentralización, la Nación ha delegado en el Distrito Capital, entre otras responsabilidades, la prestación total de los servicios de salud y educación en la ciudad, para lo cual le transfiere un monto de recursos que no equivale siquiera a la mitad de lo que la Administración gasta en tales sectores. Adicionalmente para 1998 y 1999 dichas transferencias presentan una variación real negativa.
- La recesión que vive la economía nacional, ha llevado a la reducción en la tributación de los agentes económicos. Pese a los grandes esfuerzos que hace la Administración Distrital con instrumentos como el Plan Antievasión, los ingresos tributarios esperados para 1999 continúan, en términos reales, en el mismo nivel de 1998.
- En 1999, Bogotá verá incrementada su población en 175.696 personas, de los cuales buena parte son producto de migración, personas que llegan a la ciudad a demandar servicios sociales y bienes públicos, sin tributar. Esto, sumado al deterioro continuo de los ingresos, significa una reducción real de la inversión pública per cápita correspondiente al 12%.
- Pese a la enorme inversión que el Plan de Desarrollo de la actual Administración tiene previsto realizar, dados los recursos extraordinarios de la ETB y EEB, entre otros; un estudio elaborado por la Oficina de Estudios Económicos de la Secretaría de Hacienda, muestra que dicha inversión no alcanza para lograr una cobertura universal (100%) en los servicios básicos. Para alcanzar cobertura total, se debe recurrir a \$7.5 billones adicionales e incrementar los ingresos anuales en \$654 mil millones (pesos de 1999) para sostener la nueva cobertura.
- Santa Fe de Bogotá le genera a la Nación más de la mitad de los ingresos por impuestos, pero es muy poco lo que se le retribuye. Del total de las transferencias de la Nación, tan solo 9% corresponde a Bogotá y del total de la inversión directa de la Nación, solo el 7% es aplicado en Bogotá.
- Los ingresos tributarios que la capital aporta a la Nación, tienen elevados costos que no se tienen en cuenta al momento de calcular las transferencias o las inversiones directas del Gobierno nacional sobre la ciudad. La

contaminación del medio ambiente, la destrucción de la red vial, la invasión del espacio público, entre otros, deben ser corregidos con los recursos que tributan las personas jurídicas y naturales que habitan la ciudad.

- Pese al buen comportamiento que muestran los indicadores, la Capital no tiene una situación financiera boyante como se piensa. La Administración Central ha venido presentando déficit operacional, agudizándose a partir de 1997. Para 1999 y dado el esfuerzo que se pretende hacer para sacar a Bogotá del atraso en que se encuentra, se deberá recurrir a créditos nuevos por el orden de \$220.708 millones, que equivale al 0.7% del PIB bogotano.

- Los indicadores de deuda muestran un margen importante y positivo frente a los límites fijados por la Ley 358 de 1997, pero se debe seguir dando un manejo prudente con el fin de evitar mayores complicaciones por uso irresponsable del sistema de endeudamiento (economía política). Los niveles de endeudamiento deben tener el límite que imponga la capacidad de pago para un buen manejo de las finanzas.

- Es indispensable para el sostenimiento futuro del Distrito Capital, encontrar nuevas fuentes de recursos, sin entorpecer la actividad productiva y además se requiere que la Nación le retribuya equitativamente los recursos que éste le genera, lo que redundará en mayores beneficios para el país dada la eficiencia que en la utilización de recursos presentan economías dinámicas como la de Santa Fe de Bogotá, con los mayores efectos multiplicadores de la inversión en el país.

- Por último, los cortos períodos gubernamentales son otro factor que atenta contra las finanzas distritales, ya que el cambio de prioridades y el afán de solucionar problemas de corto plazo, pueden llevar a comprometer recursos futuros. En tal sentido, administraciones que pudieran ser reelegidas o que contaran con períodos más largos para el desarrollo de los proyectos, tenderían a producir mejores resultados fiscales.

## BIBLIOGRAFIA

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

Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá. Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas 1998 – 2001, “Por la Bogotá que Queremos”, abril 1998.

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.

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

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. Recursos necesarios para alcanzar cobertura universal en los servicios sociales básicos en Santa Fe de Bogotá, Mimeo. Santa Fe de Bogotá, 1999.