

Memorias de Hacienda del Distrito

Informe Final

Fedesarrollo

Santafé de Bogotá, agosto de 1997

TABLA DE CONTENIDO

Introducción

1. El Análisis Económico de la Gestión Pública

1.1. La Teoría del Principal - Agente

1.2. Las Características de la Oferta y Demanda de Bienes y Servicios Públicos y su Efecto sobre la Gestión Pública

1.3. Las Responsabilidades Fiduciarias del Gobierno y la Gestión Pública

2. Las Finanzas Distritales en el Período 1980-1997

2.1. Evolución de las Finanzas Consolidadas del Distrito

2.1.1. Crecimiento y Composición del Presupuesto Consolidado del Distrito

2.1.2. Evolución de las Operaciones Efectivas del Distrito

2.2. Las Finanzas de la Administración Central y el Problema de Insostenibilidad Fiscal

2.3. Reformas Tributarias y Cambios Institucionales Orientados a Mejorar la Administración Tributaria

2.4. El Comportamiento de los Ingresos de la Administración Central

2.5. Las Políticas de Gasto Distrital y los Cambios Institucionales Orientados a Mejorar la Gestión del Gasto

2.6. La Evolución de los Gastos de la Administración Central

2.7. Las Políticas de Endeudamiento

2.8. Indicadores de Endeudamiento

2.9. Pasivos Pensionales

3. La Hacienda Pública en la Administración Mockus-Bromberg

3.1. Las Reformas Institucionales

3.2. Sobre-Tasa a la Gasolina y Valorización por Beneficio Local

3.3. La “Racionalización Tributaria”

3.3.1. Impuesto de Industria y Comercio

3.3.2. Impuesto Predial

3.3.3. Otras Modificaciones Tributarias

3.4. El Gasto en el Plan de Desarrollo Formar Ciudad

3.5. Los Resultados de la Descentralización del Gasto en las Localidades

3.6. Las Políticas de Endeudamiento y el Acceso del Distrito a los Mercados Internacionales de Capital

4. Los Logros de la Secretaria de Hacienda durante la Administración Mockus-Bromberg

4.1. Dirección Distrital de Presupuesto

- 4.2. Tesorería Distrital**
- 4.3. Dirección de Impuestos Distritales**
- 4.4. Dirección Distrital de Contabilidad**
- 4.5. Dirección Administrativa y Financiera**
- 4.6. Oficina de Estudios Económicos, Fiscales y Estadísticos**

Referencias

- Anexo 1: Evolución de la Administración Tributaria Distrital**
- Anexo 2: Cambios en el Régimen de Transferencias**
- Anexo 3: Fuentes de Información**

Introducción

En Colombia, con el paso del tiempo ha ido aumentando la importancia de los gobiernos locales, especialmente los de aquellos de las grandes ciudades capitales, en el crecimiento económico y el bienestar de la población del país.

Varios son los motivos que justifican esta afirmación. En primer lugar, las ciudades capitales concentran una parte importante de la población, y por lo general el crecimiento de esta ha sido más rápido que el crecimiento de la población nacional. Bogotá concentra un poco más del 20% de la población, y debido a las inmigraciones, la tasa de crecimiento de su población entre 1973 y 1993 fue de 4.6% en promedio, frente a 3.1% de crecimiento de la población colombiana.

En segundo lugar, han aumentado las responsabilidades de gasto de las grandes ciudades capitales en aquellas áreas determinantes del crecimiento y el bienestar. En el caso de Bogotá, al tener un “status” administrativo de Distrito Especial y al ser la capital del país, combina funciones municipales con departamentales y nacionales, especialmente en las áreas de educación y salud; además, con la acentuación de la descentralización a partir del año 1994, se ha acelerado la transferencia no sólo de recursos del Gobierno Nacional a los gobiernos locales, sino también de competencias.

Como resultado de ello, el gobierno Distrital es responsable en la actualidad no sólo de la provisión de todos los servicios públicos domiciliarios (energía eléctrica, acueducto y alcantarillado, telecomunicaciones y recolección y tratamiento de basuras), otros servicios urbanos (parques y recreación, cementerios, protección contra incendios, plazas de mercado, dirección del tránsito) y construcción y mantenimiento de vías, sino también tiene la responsabilidad primaria en las áreas de educación y salud.

Todos los servicios locales mencionados son esenciales para el crecimiento económico y para mejorar las condiciones de vida de la población, especialmente la de bajos ingresos. Toda la literatura sobre crecimiento económico ha enfatizado que el crecimiento se explica no sólo por las inversiones en capital físico (maquinaria y equipo, etc.), sino también en capital humano (educación, salud, etc.) y en infraestructura, estas dos últimas responsabilidad de los gobiernos locales.

A los anteriores se suma como tercer factor el de las ventajas económicas de constituir una comunidad de gran tamaño. Estas ventajas son de diferente origen. Las poblaciones de las ciudades capitales son más cosmopolitas y sus mejores sistemas educacionales permiten un mayor desarrollo de los recursos humanos. Bogotá tiene por ejemplo un número de universidades y de institutos de educación técnica mucho mayor, en relación con la población, al de otras capitales del país.

Si a ello se suman las economías de escala que se pueden obtener con la expansión de las inversiones ya realizadas en infraestructura y la existencia de economías de aglomeración, estos factores deben llevar necesariamente a productividades más altas que en el resto del país.

Hay sin embargo también importantes desventajas económicas asociadas con la rápida urbanización y el mayor crecimiento. En primer lugar, el crecimiento urbano no sólo genera economías de aglomeración sino también deseconomías, especialmente en el sector transporte, que se reflejan en problemas de congestión y contaminación, especialmente agudos en Bogotá.

En segundo lugar, las economías de escala pueden estar limitadas por la disponibilidad de recursos naturales. Por ejemplo, la expansión de los servicios de acueducto puede involucrar costos marginales crecientes debido a que las fuentes de agua están cada vez más distantes.

En tercer lugar, las inmigraciones no controladas generan importantes sobre-costos en la provisión de servicios públicos. Los migrantes tienden a localizarse en las zonas altas o fácilmente inundables de las ciudades, donde la tierra es barata y es muy costoso llevar los servicios públicos.

Finalmente, el gigantismo de las empresas de servicios públicos tiende a dificultar su administración y a deteriorar la calidad y la eficiencia de los servicios prestados. Ello es crítico en un contexto en que la urbanización, el crecimiento económico y el aumento de los pobres urbanos generan mayores presiones por servicios públicos y sociales.

En relación con este último punto, se ha encontrado que tanto los servicios públicos, como la infraestructura vial, la educación y la salud tienen elasticidades-ingreso positivas, de manera que el crecimiento del ingreso per-cápita tiende a aumentar la demanda per-cápita por estos servicios.

Es decir, la relación entre gasto público local y crecimiento y bienestar es de doble vía: los gastos de los gobiernos locales en infraestructura, servicios públicos y educación y salud son determinantes del desarrollo económico y a su vez el mayor desarrollo genera mayores presiones sobre las finanzas de los gobiernos locales.

En este contexto, uno de los mayores desafíos que enfrentan las autoridades locales es el de capturar de la mejor manera posible los beneficios de la urbanización para aumentar la oferta de servicios a la población.

En general, la urbanización genera un aumento en la capacidad gravable de la población. Con la migración a zonas urbanas el sector formal de la economía crece, al igual que la capacidad gravable, situación que se debe aprovechar para canalizar mayores recursos hacia la provisión de servicios.

La posibilidad de movilizar recursos crecientes depende tanto del grado de control local sobre las fuentes de ingreso como del esfuerzo tributario de la administración local. Respecto al primer factor, el Distrito enfrenta limitaciones, pues no puede crear nuevos impuestos, las tasas impositivas deben fijarse dentro de los límites establecidos por el Gobierno Nacional, las tarifas de los servicios públicos están controladas por Comisiones de Regulación, cuyos miembros son elegidos por el Presidente, y el endeudamiento está controlado por el Ministerio de Hacienda.

Cabe sin embargo anotar que, a pesar de las limitaciones existentes, en el Distrito la capacidad de generación de ingresos no ha sido completamente utilizada, pues las tasas impositivas se ubican por debajo del techo establecido por el Gobierno Nacional y los índices de endeudamiento son, con la excepción de la EEB, bastante bajos .

¹ No obstante esto, es claro que el control del nivel central sobre el endeudamiento no se justifica, pues es en los Gobiernos y empresas locales en quienes recaen actualmente las mayores responsabilidades de inversión (en expansión de servicios públicos, infraestructura urbana, educación y salud) y quienes tienen mayor capacidad de apalancamiento, debido a que obtienen ingresos relativamente estables por tarifas y a que están recibiendo por ley transferencias crecientes del Gobierno Nacional, lo que los hace mejores riesgos crediticios.

Tan sólo a partir de la década de los noventa se observa un mayor esfuerzo de los gobiernos distritales por aprovechar en forma más intensiva la mayor capacidad gravable de la economía bogotana. Se han producido en el último quinquenio varias “reformas tributarias”, que han combinado alzas de tarifas con cambios institucionales dirigidos a mejorar la administración tributaria y que han generado aumentos importantes en los ingresos tributarios, que a su vez han permitido incrementos fuertes en los gastos reales per-cápita.

Las reformas tributarias han sido exitosas en manejar adecuadamente los balances (“trade-off”) existentes entre equidad-eficiencia-costos administrativos-generación de ingresos. Algunos de los impuestos que en la actualidad generan mayores recursos son progresivos, tienen tasas no muy altas y por lo tanto sus efectos sobre eficiencia deben ser menores, están indexados, lo que evita su erosión por la inflación y su pago se ha simplificado enormemente e implica muy bajos costos administrativos tanto para la Secretaría de Hacienda como para los contribuyentes.

El otro desafío importante para el Gobierno de una ciudad como Bogotá es el de manejar en forma más eficiente los crecientes recursos públicos. En esta dirección también se han producido reformas institucionales de importancia, que han afectado aspectos como la presupuestación, la contabilidad, el control del gasto, el manejo de personal y las relaciones con otros órganos del poder público (Concejo, Comisiones de Regulación, Contraloría, etc.)

Los cambios institucionales de los últimos años han sobrepasado el ámbito tributario y la ejecución del gasto, para cubrir aspectos relacionados con la cultura ciudadana, la atención de los usuarios y la seguridad. Aunque no explícitamente formulado, estos cambios institucionales parecen estar inspirados en la idea de que el desempeño económico está determinado no sólo por las inversiones en capital humano y en infraestructura económica, sino también por las instituciones existentes, que proporcionan el marco bajo el cual se desarrolla la actividad económica y que pueden estimular o retrasar ese desarrollo, una idea muy afín a la economía institucional.

A pesar de la considerable recuperación de las finanzas distritales que han traído consigo estas reformas, en algunas áreas los problemas están lejos de resolverse. Los economistas del sector público han acuñado para la situación que está atravesando el Distrito el término “brecha fiscal” (fiscal-gap), para diferenciarlo del déficit fiscal.

Con el concepto de “brecha fiscal” quiere mostrarse que aún en situaciones de equilibrio o de superávit fiscal, puede surgir en el mediano plazo un desequilibrio creciente entre las demandas de servicios por la población y los recursos disponibles. Este fenómeno es propio de Bogotá, pues el Distrito y sus empresas, en el estado actual, no disponen de los recursos necesarios para acometer las enormes inversiones requeridas en expansión de servicios públicos, vías y transporte masivo que demandará la ciudad en los próximos años.

El cierre de esta “brecha fiscal” requerirá tanto de la participación del Gobierno Nacional como del sector privado. Debido a su tamaño y a su importancia económica, los problemas agudos de Bogotá son necesariamente asuntos nacionales. Es necesario que el Gobierno Nacional tome conciencia de esto y del hecho de que Bogotá ha estado contribuyendo a las finanzas nacionales en mucho mayor proporción que lo que recibe de vuelta vía transferencias, y que dados los problemas de la ciudad, es tiempo de corregir en parte esta situación.

Estas Memorias pretenden discutir todos estos aspectos y otros más relacionados con las finanzas distritales, destacando los avances que se han producido en el Distrito en la administración tributaria y en la gestión de los recursos públicos.

La forma en que se van a examinar estos aspectos se va a apartar un poco de los esquemas tradicionales de análisis. El examen de las finanzas públicas al que estamos acostumbrados en Colombia consiste básicamente en analizar el comportamiento de los ingresos, los gastos y el déficit fiscal (en porcentaje del PIB) y en describir los impactos que las decisiones de política fiscal (reformas tributarias, recortes de gasto, etc.) han podido tener sobre ese comportamiento.

En estas Memorias no se va a dejar de hacer este tipo de análisis, pues parte importante del documento es una pura descripción cuantitativa, pero frente a los cambios que se han producido en las finanzas públicas, particularmente en la década de los noventa, esta metodología es insuficiente.

Hay dos razones básicas que nos hacen pensar en la necesidad de emplear otros instrumentos complementarios de análisis para comprender lo ocurrido con las finanzas del Distrito Capital en los últimos años. En primer lugar, los cambios institucionales que se han introducido han tenido un impacto tan importante en las finanzas como las modificaciones en las tasas impositivas o en los presupuestos, lo que obliga a dedicarles espacio para analizarlos. Para este propósito se utilizan nuevos instrumentos de análisis basados en las teorías económicas de la gestión pública, teorías que están empezando a difundirse en el ámbito colombiano.

En segundo lugar, durante la última década las finanzas del Distrito se han mantenido en déficit, por lo que se ha considerado conveniente examinar, con herramientas econométricas, si las reformas tributarias y los ajustes del gasto han logrado impedir que estas sigan evolucionando hacia una situación insostenible en el mediano y largo plazo, que se reflejaría en una tendencia al aumento del riesgo de una crisis fiscal.

El documento está organizado en cuatro capítulos. Dada la importancia de las reformas institucionales en la evolución de las finanzas distritales y en la relación entre el Gobierno local y los ciudadanos, se ha considerado conveniente incluir en el primer capítulo un resumen de algunas de las teorías económicas de la gestión pública que pueden contribuir a entender mejor estas reformas, haciendo especial énfasis en los aportes de la teoría económica institucional.

En el segundo capítulo se examina la evolución de las finanzas distritales en el período 1980-1997. La primera sección describe en forma agregada el comportamiento fiscal de los tres grupos de entidades que componen las finanzas distritales: la Administración Central, las Empresas de Servicios Públicos y las Entidades Descentralizadas. La segunda sección muestra por su parte la evolución de las finanzas de la Administración Distrital y analiza econométricamente el problema de sostenibilidad de la política fiscal.

Las secciones siguientes se concentran exclusivamente en el detalle de las finanzas de la Administración Central. En ellas se describen las reformas tributarias implementadas en el período, los cambios en las políticas de gasto y de endeudamiento y las reformas institucionales asociadas a estos cambios y se muestra su impacto sobre las finanzas de la administración distrital. En el análisis de la política de deuda se incluye una sección dedicada a examinar la situación de los pasivos contingentes de la Administración, que son pasivos pensionales.

El tercer capítulo se centra en el análisis de las finanzas públicas durante la Administración Mockus-Bromberg. Al igual que en el segundo capítulo, se analizan las reformas tributarias, las políticas de gasto y de endeudamiento y las reformas institucionales. En la última sección se hace especial énfasis en el desarrollo exitoso de la nueva política de endeudamiento del Distrito, que ha consistido en buscar acceso en forma independiente a recursos de los mercados internacionales de capitales.

El cuarto y último capítulo complementa el análisis y la descripción del capítulo anterior, haciendo un inventario relativamente exhaustivo de los logros de la Secretaría de Hacienda y de sus Direcciones durante la Administración Mockus - Bromberg.

El documento incluye tres anexos. En el primero se presenta una descripción muy completa de la evolución de la administración Tributaria Distrital, que complementa la información presentada en los capítulos segundo y tercero de estas Memorias. En el segundo se hace algo similar para los cambios en el régimen de transferencias. Finalmente, el tercero describe las fuentes de información utilizadas.

1. El Análisis Económico de la Gestión Pública

En este capítulo se presentan algunas de las teorías que intentan explicar porqué la gestión pública es ineficiente y que proponen algunos cambios institucionales para aumentar la eficiencia en la gestión. En la primera sección se presenta la teoría del principal y del agente, que explica las ineficiencias en la gestión pública por la ausencia de esquemas de incentivos y penalidades adecuados para los administradores públicos. La segunda sección presenta una teoría que atribuye las fallas del Gobierno a las características especiales de la oferta y demanda de bienes y servicios públicos. Finalmente, la tercera sección atribuye las ineficiencias públicas a las limitaciones para contratar el mejor personal disponible, limitaciones originadas en las responsabilidades fiduciarias del Gobierno.

1. 1. La Teoría del Principal y el Agente

Tanto en las empresas privadas como en las entidades públicas, la relación entre los administradores de una firma y sus dueños da lugar a problemas entre “principales” y “agentes”. Estos problemas surgen cuando la propiedad y la dirección de una empresa están separadas y los objetivos de los principales y los agentes son divergentes.

En una relación de agencia, los principales buscan establecer esquemas de incentivos para que los agentes, que toman las decisiones que afectan al principal, actúen en una forma que contribuya a maximizar sus objetivos.

Las dificultades para establecer tales incentivos surgen de que principales y agentes disponen de diferente información (unos pueden no observar decisiones o acciones de los otros), y existen obstáculos para una supervisión efectiva.

Al principal le interesa que el agente de el máximo esfuerzo. Sin embargo, no puede observar ni medir el esfuerzo efectivamente aplicado, por lo que por mucho que en el contrato se estipule que este deberá aplicar sus cinco sentidos a la tarea, la cláusula es inoperante.

Una vez firmado el contrato, el administrador sabe que el principal no puede comprobar su comportamiento (riesgo moral). El principal sólo conocerá el resultado conseguido por la empresa, pero le será imposible discernir en qué medida este se ha conseguido por causas externas (una mejora en las condiciones económicas) o gracias a una buena gerencia. El agente conoce la opción elegida, pero el principal es incapaz de establecer, sólo a través de la observación del resultado, cuál es la combinación de actuación y estado de la naturaleza que lo ha provocado.

El principal tiene dos vías no excluyentes para lograr que el agente contribuya a maximizar sus objetivos:

- a. Introducir unos incentivos en la remuneración del agente, que le induzcan a tener un comportamiento más acorde con los intereses del principal. Los incentivos más apropiados supondrían dar una participación en los beneficios al agente, de manera que este participe en los riesgos de la empresa.
- b. Realizar una supervisión más estrecha, lo que implica soportar unos costes efectivos o de oportunidad. En este caso los accionistas deben dedicar tiempo a estudiar los informes de sus ejecutivos, encargar auditorías, contratar asesores versados en los temas que les interesan, etc. El valor monetario de este sacrificio son los costes de supervisión.

Toda relación de agencia engendra entonces unos costos que se dividen en tres componentes:

1. El uso de recursos que hace el principal para cerciorarse de que el agente se comporta de la manera que más conviene a sus intereses. Estos pueden consistir en el tiempo que él mismo emplea en la vigilancia y la comprobación, o en el uso de los servicios de unos profesionales (abogados, auditores, etc.);
2. Los recursos que el agente dedica para garantizar al principal que su comportamiento no se alejará del deseado;
3. Las divergencias que, a pesar de todo, se darán entre los resultados conseguidos y los que las circunstancias hubieran permitido, si el principal hubiera podido tomar las decisiones que ha delegado.

Existen sin embargo obstáculos para una supervisión efectiva por parte del principal, que nacen de la dispersión de la propiedad, dispersión inevitable en una empresa de grandes dimensiones. Cuando la propiedad accionaria está muy dividida, la actividad de especificación y refuerzo de los contratos con los administradores de la empresa confiere beneficios a todos los accionistas, de forma que si sólo un grupo de estos se dedica a ella enfrentaría todos los costos pero no percibiría todos los beneficios.

Ello puede generar el problema del “free riding” por parte de algunos accionistas, que da lugar a que la intensidad con que se monitorea a los administradores se mantenga por debajo de la óptima. Si este fuera el caso, los administradores tendrán mayor discreción para perseguir sus propios objetivos y no los de los accionistas.

Hay otro factor que determina el grado de supervisión por el principal, que es la **turbulencia del entorno**. Las empresas que operan en mercados caracterizados por precios estables, una tecnología estable, proporciones de mercado estables, etc., son empresas en las que la actuación de los administradores puede supervisarse a un coste relativamente reducido.

En entornos no tan predecibles, sin embargo, el comportamiento de los administradores adquiere a la vez mayor protagonismo sobre la evolución de la empresa y se hace más difícil de supervisar, lo que debería dar lugar a estructuras de propiedad más concentradas.

Como conclusión preliminar, la relación de agencia deja un margen de discrecionalidad a los agentes, que se puede reflejar en aspectos como los siguientes:

1. Como los intereses y los objetivos de los administradores no se ciñen a los beneficios, como ocurre con los accionistas, sino que incluyen la dimensión de la empresa y su crecimiento, el reconocimiento social y el prestigio técnico, existe el peligro de que incluyan entre los costes partidas no estrictamente necesarias para la actividad productiva, pero que proporcionan satisfacción y ventajas a los administradores.
2. Debido a que la aversión al riesgo de los administradores es mayor que la de los accionistas (los accionistas pueden mantener una cartera diversificada en activos financieros, mientras que una gran proporción de la riqueza del administrador está ligada a la actuación de su empresa y tiene que utilizar todo (o una parte muy importante) de su capital humano en una sola empresa), estos tenderán a adoptar una conducta excesivamente conservadora en el manejo de la empresa.

En la empresa privada sin embargo el margen de discrecionalidad de los agentes está limitado, pues existen unos mecanismos externos a la empresa que pueden disciplinar el comportamiento de los administradores. Estos controles externos tiene su origen en los diversos mercados en que interactúa la empresa:

- El mercado de bienes y servicios producidos por la empresa;
- El mercado de servicios de los profesionales de la gestión;
- El mercado de capitales; y,
- El mercado de crédito.

Cuanto mejor funcionen estos mercados y más transparentes y eficientes sean, mejor protegidos estarán los intereses de los accionistas (y propietarios en general), incluso cuando estos no ejerzan todos los derechos políticos que los títulos les confieren.

En el mercado de los bienes y servicios producidos, cuanto mayor sea la competencia, menor es la posibilidad que los administradores tienen de actuar en provecho propio, pues ello se verá rápidamente reflejado en un deterioro de la situación financiera de la empresa. La existencia de un amplio mercado de administradores de empresas también contribuye a disciplinar a la administración de esta.

Finalmente los mercados de capitales y de crédito operan sobre la administración a través de las presiones de:

- Inversionistas que pueden desear adquirir la firma (el mercado del control de las empresas), si piensan que pueden mejorar substancialmente su desempeño cambiando la administración. **Si la eficiencia interna de la empresa es pobre, el precio de sus acciones será bajo y se volverá vulnerable a una toma;** y,
- Los prestamistas de la empresa, que pueden buscar cambios en la administración cuando existe la amenaza de quiebra.

¿Qué implicaciones tiene la teoría del principal y del agente en relación con el análisis de la gestión pública?. En el caso de las empresas privadas, los administradores son agentes que actúan para los propietarios (accionistas), mientras que en el caso de las entidades públicas éstos supuestamente actúan para el gobierno, y en última instancia para los votantes.

Comparadas con las empresa privadas, hay varias diferencias obvias en las relaciones entre los dueños y los administradores de las entidades públicas. En primer lugar, la relación de agencia es más compleja, porque está formada por tres niveles. En la base, como “propietarios”, están los ciudadanos, pues sobre ellos recaerá la renta residual que la entidad obtenga. Cuando esta renta es negativa, los propietarios-ciudadanos se verán obligados a pagar más impuestos para hacer frente al déficit y garantizar la continuidad de la entidad.

Estos “propietarios” nombran, mediante elecciones, a unos representantes a los que delegan la responsabilidad de definir la política de la entidad. Al final de cada período electoral expresarán con su voto su juicio sobre la gestión de esta. Estas instancias políticas, a su vez, designan, orientan y supervisan a los funcionarios a quienes encargan la gestión de la empresa.

En segundo lugar, en este primer escalón de la doble relación de agencia que existe en las entidades públicas los “derechos de propiedad”, o si se prefiere “las acciones”, están muy dispersas. Cada ciudadano tiene una sola acción, que concede un voto. Esta enorme dispersión, mayor de la que se puede dar en una empresa privada, incluso de dimensiones gigantescas, otorga en principio un gran poder a las instancias políticas.

Estas instancias, como representantes de los ciudadanos, son las encargadas de señalar los objetivos a los funcionarios a los que se encarga la gestión directa, de establecer los incentivos que estimularán a estos a conseguirlos y, finalmente, de supervisar su comportamiento.

La diferencia de este segundo escalón de la relación de agencia, característico de una entidad pública, con el único escalón que tiene la de una empresa privada es que:

- Ninguno de los dos grupos (gobierno y administradores) necesariamente busca operar en la forma más eficiente posible. Su objetivo debería ser el bienestar social, pero este es un concepto de difícil concreción y, más aún, cuantificación;
- El objetivo es menos definido, concreto y operativo. Las entidades públicas enfrentan generalmente problemas de indefinición o de multiplicidad de objetivos, lo que impide la concreción inequívoca de las decisiones operativas que han de adoptar los administradores;
- Los objetivos son a menudo contradictorios. El Estado no es una persona, ni siquiera una organización monolítica. Actúa a través de diversos Ministros, legisladores y funcionarios que, a su vez, son agentes del público en general. Invariablemente, estos agentes ven su propia misión diferente a la de los otros;
- No existe un mercado por el control de la empresa y por lo tanto no hay la presión proveniente de la amenaza de toma, por mala que sea la gestión de la empresa; y,
- No hay un equivalente directo de la quiebra como restricción del desempeño financiero de la empresa.

Las entidades públicas tienen por lo general lo que se ha denominado como “restricciones presupuestales blandas”, que significa que su manejo financiero puede ser laxo, debido a que el gobierno siempre viene en su rescate cuando empiezan a enfrentar problemas. Aunque los resultados sean fuertemente deficitarios, el presupuesto público se encargará de cubrir la diferencia y garantizar la continuidad de la empresa. El Gobierno no permite que la amenaza de toma o de quiebra se hagan efectivas.

Además, aun cuando estén en delicada situación financiera, las entidades públicas pueden obtener recursos financieros en el mercado de capitales en condiciones blandas, gracias a las garantías que proporciona el Gobierno Nacional.

Los factores anteriores le otorgan mayor discrecionalidad tanto a las instancias políticas como a los administradores de la empresa en el manejo de esta, lo que se refleja en el desarrollo de sus propios objetivos, entre los que son comunes los siguientes:

1. **Repartición de puestos.** Los gerentes y administradores de las entidades públicas y los miembros de sus juntas directivas no necesariamente son escogidos por su capacidad administrativa y técnica, sino que pueden primar los criterios políticos de repartición de puestos directivos. Los directivos elegidos de esa manera tienden a perseguir sus propios objetivos o los de su partido y no los del gobierno o los de rentabilidad.
2. **Aumentar el empleo y los ingresos.** Las empresas públicas tienen exceso de mano de obra y las convenciones colectivas garantizan sueldos y pensiones muy generosos. Ello se debe a que los administradores de empresas públicas difícilmente se resisten a las demandas salariales de los trabajadores, y a que los sindicatos tienden además a abusar de la posición monopólica de algunas empresas y/o de su ubicación en sectores estratégicos de la economía.

En suma, la teoría del principal-agente señala que en las Administraciones públicas pueden surgir problemas de gestión originados en deficiencias de información, dispersión de la propiedad y objetivos divergentes, problemas que impiden que el agente actúe en interés del principal y lo haga en forma eficiente. De la teoría se deducen algunas recomendaciones para aumentar la eficiencia en la gestión de las entidades y empresas públicas:

- a) Enfrentarlas a una mayor competencia en sus mercados;
- b) Convertir las empresas en sociedades por acciones y permitir participación privada en su propiedad, de manera que su gestión sea supervisada por propietarios interesados en su desempeño;
- c) Privatizar aquellas actividades que el sector público no debería desarrollar, o no goza de ventajas comparativas;
- d) Introducir incentivos y penalidades asociados con el desempeño. Los sueldos y salarios deben estar basados en el desempeño. Por otro lado, los administradores públicos deberían enfrentar reacciones muy negativas de los ciudadanos cuando sus entidades muestren pérdidas. Estas reacciones serán más probables en la medida en que los resultados de su entidad sean examinados públicamente;
- e) Ejercer una labor más efectiva de monitoreo, ya sea mediante mecanismos como los convenios de desempeño o permitiendo mayor participación ciudadana en la supervisión. El Estado es cada vez más un proveedor de servicios al público. Es conveniente en consecuencia introducir en forma amplia una cultura de atención al cliente (ciudadano) y mecanismos que le permitan expresar su grado de satisfacción con la calidad de los servicios provistos;

f) Someter a las empresas a “restricciones presupuestales duras”, no viniendo en su auxilio cuando empeora su situación, ni otorgándoles garantías crediticias;

g) Minimizar la interferencia política en su gestión; y,

h) Manejar las entidades públicas de acuerdo con criterios de negocios privados. Ello no implica orientarse exclusivamente hacia las ganancias, sino seguir los principios de administración de las empresas y entidades privadas exitosas. Entre estos principios se destacan los siguientes:

- Establecer metas claras y consistentes;
- Definir prioridades entre las metas;
- Permitir libertad y autonomía para lograr las metas, sin sufrir interferencias en sus operaciones diarias;
- Mantener a la administración de la empresa responsable (accountable) tan sólo por las metas acordadas, es decir, juzgar a la empresa sólo por su capacidad para lograr estos objetivos; y,
- Recompensar (o castigar) a la empresa por el logro (o el fracaso) de los objetivos y metas acordados.

1.2. Las Características de la Oferta y Demanda de Servicios Públicos y su Efecto sobre la Gestión Pública

Una visión alternativa de las fuentes de ineficiencia en el sector público es la de Wolf (1989). Para este autor, son las características específicas de la oferta y demanda de los bienes y servicios que produce el Gobierno las que dan lugar a ineficiencias gubernamentales.

Las características específicas de la **demanda de productos y servicios gubernamentales** pueden contribuir a inflar esta demanda. Estas características son:

- a. La existencia de una ciudadanía cada vez más informada acerca de las fallas del mercado, lo que ha llevado a una reducida tolerancia frente a ellas;
- b. El surgimiento y organización de grupos e intereses más activos, que presionan por una mayor intervención estatal para corregir estas fallas;
- c. La estructura de las recompensas políticas, que proporciona recompensas a los legisladores y funcionarios gubernamentales que articulan y publicitan los problemas y legislan las soluciones, sin asumir la responsabilidad de implementarlas;
- d. La elevada tasa de descuento temporal de los actores políticos. Debido al corto período de los cargos públicos, la tasa de descuento temporal de los actores políticos puede ser mayor que la de la sociedad, de manera que los costos y beneficios futuros (de largo plazo) de una decisión tienden a ser “descontados a una tasa alta” o incluso ignorados (la “miopía” del proceso político), lo que se refleja en decisiones que implican elevados beneficios y bajos costos presentes.
- e. La separación entre los grupos que perciben los beneficios y los que asumen los costos de los programas gubernamentales, situación que genera incentivos para organizarse políticamente y hacer presión, y que se traduce en demandas políticamente efectivas pero que a menudo son económicamente ineficientes.

Wolf distingue entre “microseparación” y “macroseparación” de beneficiarios y perjudicados por los programas:

- La **microseparación** surge cuando los beneficios de un programa existente o propuesto se concentran en un grupo particular, mientras que los costos se distribuyen ampliamente entre el público, como contribuyentes o como consumidores. Los beneficiarios tienen entonces fuertes incentivos, y realizan esfuerzos políticamente más efectivos, para iniciar, sostener o expandir un programa particular, que los perjudicados para oponerse a él.
- La **macroseparación** surge del hecho de que el poder político descansa en la votación mayoritaria, mientras que una minoría constituye la gran parte de la base tributaria. Ello genera incentivos para expandir los programas redistributivos, debido a que la demanda depende de la mayoría, mientras que la financiación proviene de la minoría.

Ambos tipos de separación pueden generar demandas excesivas por actividades gubernamentales, a pesar de ser ineficientes en sentido microeconómico, y/o inequitativas, pues otorgan ganancias especiales y privilegios a los grupos políticamente efectivos, imponiendo costos a los políticamente menos efectivos.

Las características particulares de la **oferta de bienes y servicios gubernamentales**, que contribuyen a elevar los costos y aumentar la oferta, son por su parte las siguientes:

a. La dificultad para definir y medir el producto gubernamental y para evaluar su calidad. Los productos gubernamentales generalmente son bienes intermedios, que constituyen en el mejor de los casos aproximaciones del producto final deseado (ejemplo: las fuerzas militares empleadas y el equipo movilizadas). Su calidad además no es tan fácil de determinar como en el caso de un bien privado, en donde las decisiones del consumidor informan al productor al respecto.

La dificultad para definir y medir el producto también da lugar a que se tienda a evaluar al Gobierno por la eficiencia en el desarrollo de los procesos y a que los funcionarios públicos se centren en estos, lo que da origen al excesivo papeleo (“red taping”).

b. La exclusividad (monopolio) en el desarrollo de las actividades gubernamentales, una característica que no es inherente al sector público. La ausencia de competencia contribuye a aumentar la dificultad de evaluar la calidad del producto y tiende a resultar en costos de producción inflados.

c. El alto grado de incertidumbre en relación con la tecnología para producir los bienes y servicios gubernamentales. Generalmente se tiene un conocimiento muy limitado de las relaciones técnicas (la función de producción) entre los insumos y el producto gubernamental.

d. Ausencia de “bottom-line” y de mecanismos de liquidación. El producto gubernamental generalmente no está vinculado con algún “bottom line” que permita evaluar el desempeño, comparable con el P&G de los productos de mercado. Relacionado con esto está la ausencia de mecanismos confiables para liquidar las entidades públicas cuando estas no son exitosas.

Varias fuentes de ineficiencia pública resultan de estas características distintivas de la oferta y demanda de productos gubernamentales:

1. Costos Crecientes y Redundantes (Ineficiencia-X) como resultado de la separación entre Costos e Ingresos. El vínculo entre los costos de producir un bien y los ingresos percibidos por su venta

(que permiten sostener la actividad productiva), que en el caso de los productos de mercado es proporcionado por el precio, no existe en el caso de los productos gubernamentales que no tienen un precio y se financian con impuestos.

2. Metas Organizacionales que no guardan conexión con los Propósitos Públicos. Para conducir sus actividades, todas las entidades requieren ciertos estándares explícitos. En el caso de las entidades de mercado, los estándares internos están relacionados, directa o indirectamente, con el mercado, buscando cumplir el test del mercado mediante una respuesta que anticipe la conducta de los consumidores y contribuya favorablemente a los resultados financieros.

En el caso de las entidades gubernamentales, debido a que no se dispone de los indicadores directos de desempeño que provienen de la conducta del consumidor y del estado de pérdidas y ganancias (porque la definición y medición del producto es difícil, no hay competencia que lleve a desarrollar estándares internos sobre control de costos, etc.), las agencias públicas deben desarrollar sus propios estándares.

Dadas las características de la oferta gubernamental, se encuentra que a menudo estos estándares no están claramente vinculados con los objetivos públicos que se le fijaron a la agencia. Lo que se encuentra es que las metas organizacionales se vuelven elementos de las funciones de utilidad, que los funcionarios de las agencias buscan maximizar.

Hay varias hipótesis sobre los factores que determinan las metas específicas de las diversas entidades gubernamentales. Mencionemos dos de las señaladas por Wolf:

- Las metas son seleccionadas para maximizar el ingreso (u otros objetivos) de directivos claves de la entidad.
- Algunas metas buscan aumentar los beneficios percibidos por un grupo que ha tenido éxito en cooptar una entidad particular.

Wolf menciona ejemplos de algunas de estas metas organizacionales:

- El crecimiento del presupuesto (“más es mejor”). No teniendo referencias de mercado para evaluar el desempeño, dentro de la entidad se desarrollarán incentivos para recompensar a los empleados por “justificar los costos en lugar de reducirlos”.
- El avance tecnológico sin consideración a sus costos (“lo nuevo y complejo es mejor”).
- La adquisición y el control de la información para aumentar la influencia de la entidad (“saber lo que otros no saben es mejor”).

Del análisis de Wolf también se pueden desprender algunas recomendaciones para aumentar la eficiencia de la intervención gubernamental:

- Desarrollar indicadores que midan en forma más precisa los productos gubernamentales;
- Centrarse más en los productos y menos en los procesos, simplificando al máximo estos últimos y reduciendo el papeleo;
- Introducir competencia en la provisión de bienes y servicios públicos, una recomendación que ya se había planteado atrás; y,

- Exigir evaluaciones periódicas costo-beneficio de los programas gubernamentales y de todo proyecto de ley que implique mayor intervención gubernamental.

1.3. Las Responsabilidades Fiduciarias del Gobierno y la Gestión Pública

Stiglitz tiene su propia lista de ineficiencias públicas y sus propias explicaciones sobre su origen, que se describen a continuación.

En primer lugar, las “responsabilidades fiduciarias” del Gobierno y las limitaciones existentes respecto a los derechos de propiedad, imponen importantes restricciones a las políticas de empleo, salarios y despido en el sector público.

Estas responsabilidades surgen del hecho de que el Gobierno ha obtenido sus ingresos de manera forzada (impuestos), lo que establece una limitación a los salarios que puede pagar a sus empleados. Si no existiera esta responsabilidad, el Gobierno utilizaría los recursos públicos para satisfacer intereses privados, pagando salarios muy altos.

Como no se puede pagar a los empleados “lo que valen”, o su “costo de oportunidad”, porque estas variables no son fácilmente observables (cuantificables), para resolver el problema el Gobierno impone escalas salariales relativamente arbitrarias. Estas restricciones salariales limitan su capacidad para contratar al mejor personal y para proveer a los empleados de incentivos adecuados.

Por otra parte, la preocupación respecto a la posibilidad de que el Gobierno otorgue “rentas” a sus amigos y copartidarios mediante el empleo público, llevó a la creación en muchos países de la Carrera Administrativa, para asegurar que las personas se contraten sobre la base del mérito y para asegurarse de que no puedan ser despedidas por razones políticas. Adicionalmente, debido a que la información es limitada, puede haber ambigüedad respecto a lo que constituye un desempeño inadecuado, lo que ha llevado a la adopción de criterios al respecto que dificultan los despidos.

En suma, la restricción respecto a los salarios limita los incentivos positivos que pueden proveerse a los empleados públicos, mientras las restricciones respecto al empleo limitan los incentivos negativos que surgen de la amenaza de ser despedidos.

En segundo término, el potencial redistributivo inherente a los poderes compulsivos del Gobierno puede dar lugar no sólo a inequidades, sino también a la actividad de búsqueda de rentas (rent-seeking), que implica un desperdicio de recursos.

Prácticamente todas las decisiones públicas tienen consecuencias distributivas, tanto directas como indirectas, aunque a menudo es difícil identificar claramente estas consecuencias. Estas redistribuciones pueden dar lugar a malas asignaciones de recursos y a inequidades, y también a actividades de búsqueda de rentas, es decir, a intentos de grupos de interés especiales para persuadir al Gobierno de que les otorguen también a ellos tratamiento especial. Esta búsqueda de rentas produce malas asignaciones de recursos.

Finalmente, este autor hace referencia al hecho de que el Gobierno pone excesiva atención a seguir procedimientos particulares (ej.: estatuto de contratación), que generan excesivo papeleo y retrasos en las decisiones.

Stiglitz explica eso en parte por el papel fiduciario del Gobierno y en parte por las dificultades asociadas con monitorear los productos de la actividad administrativa y asegurar que las decisiones sean justas y apropiadas. En ausencia de evaluaciones respecto al producto, lo mejor que puede hacer el Gobierno es asegurarse de que el proceso decisorio fue justo y completo. La estructura de incentivos que enfrentan los administradores también estimula el papeleo, pues estos no asumen los costos de los retrasos.

Si bien Stiglitz no presenta propuestas para corregir estos problemas, la literatura de “rent-seeking” está llena de sugerencias al respecto. Una de sus exponentes, A. Krueger, propone para minimizar la búsqueda de rentas tanto la aplicación de un conjunto de criterios o reglas para administrar las intervenciones gubernamentales, como la evaluación de los costos de estas intervenciones y de la probabilidad que hagan surgir presiones políticas. Sugiere los siguientes criterios:

1. Debido a la existencia del “rent-seeking”, es conveniente desarrollar políticas y programas que requieran un mínimo de burocracia, porque las políticas, una vez aprobadas, tienden a mostrar vida propia y a exigir cada vez más recursos.
2. Seleccionar políticas que proporcionan menos campo para “rent seeking”. Estas son generalmente políticas que otorgan incentivos para desarrollar actividades deseables (que fortalecen el funcionamiento de los mercados) y no políticas que controlan más la actividad económica privada.
3. Seleccionar arreglos institucionales que obligan a las entidades a enfrentar los trade-offs que surgen en la toma de decisiones. Por ejemplo, una Junta de Importaciones tenderá a ser más proteccionista que un Ministerio de Comercio Exterior, pues este último tiene “clientes” exportadores además de clientes de industrias protegidas.
4. Mantener la transparencia, seleccionando las políticas con menores costos de información. Cuando los costos de una política no son claros, los intereses especiales tendrán la oportunidad de usarla para su beneficio propio sin incurrir en desaprobación por los votantes.

En suma, existe una amplia gama de instrumentos (reformas institucionales) a disposición de los Gobiernos para mejorar la gestión pública. Como se verá más adelante, las Administraciones Distritales de la década de los noventa han introducido o empezado a introducir algunas de estas reformas, lo que redundará en una mejor gestión en beneficio de la ciudadanía.

2. Las Finanzas Distritales en el Período 1980-1997

El presupuesto Distrital tiene tres componentes. Las empresas de servicios públicos domiciliarios, los establecimientos públicos descentralizados (gran parte de cuyos recursos provienen de transferencias de la Administración) y la Administración Central.

Cabe mencionar que el 10% de los ingresos corrientes de la Administración Central se destinan a las localidades para la ejecución de sus planes de inversión y un porcentaje de los gastos de funcionamiento (aproximadamente el 20%) se destina a cubrir los organismos de control: el Concejo, la Contraloría, la Personería y la Veeduría distritales.

El análisis se hace en términos presupuestales y de operaciones efectivas de caja. Contrastar estas dos formas de análisis permite establecer los principales elementos que han caracterizado las

finanzas públicas distritales. Como se vera mas adelante la transformación sufrida por esta en la decada de los noventa ha sido muy significativa, al punto que el distrito paso de ser un desastre fiscal permanente a tener una situación fiscal adecuada.

2.1.1. Crecimiento y Composición del Presupuesto Consolidado del Distrito

Entre 1986 y 1997 el presupuesto consolidado del Distrito en pesos constantes se multiplicó 2.16 veces, pasando de \$2.29 a \$4.96 millardos. lo que equivale a una tasa de crecimiento anual promedio de %. El mayor incremento real se produjo en 1996, año en el que el presupuesto aumento 29.8%.

Insertar gra1

La evolución del presupuesto puede dividirse en tres fases: una fase de rápido crecimiento real que va de 1986 a 1989, seguida de un período que llega hasta 1995, en que este se mantiene prácticamente constante en términos reales, para luego observar un fuerte incremento en 1996 y mantenerse en ese nivel en 1997.

Su composición muestra por su parte dos etapas. En la primera, entre 1986 y 1991. las participaciones de la Administración Central y del sector descentralizado se mantienen relativamente constantes, mientras aumenta la correspondiente a las empresas de servicios públicos. En la segunda, entre 1992 1997, la tendencia es al aumento de la participación del sector Central.

Por destinación del presupuesto es importante destacar el fuerte incremento en la participación de la inversión entre 1992 y 1997, que pasó del 33% al 48% en ese período.

En los últimos dos años de inversión representó la mitad del Presupuesto del Distrito, situación que difícilmente se observa en otras ciudades del tamaño de Bogotá

Insertar gra2

Igualmente es importante destacar la tendencia simultánea a la reducción en la participación del servicio de la deuda y de los gastos de funcionamiento.

La ejecución del Presupuesto, conoce dos fases, una primera en que el presupuesto ejecuta con déficit y una segunda en que este comportamiento se revierte.

Insertar gra3

El punto de quiebre no es el mismo para los tres sectores: En la Administración Central se produce en 1993, en el sector descentralizado en 1994 y en las empresas de servicios públicos en 1991. Así mismo, la intensidad de los cambios es mucho más marcada en el caso de las empresas de servicios públicos que en los otros dos sectores.

La ejecución del Presupuesto de Gastos muestra por su parte una evolución muy positiva en los tres sectores. En el caso de las empresas de servicios públicos, se observa una tendencia a aumentar el porcentaje de ejecución a partir de 1992, después de observar algunas fluctuaciones en el período

anterior. En el caso de la Administración Central se observa al aumento en ejecución entre 1987 y 1991, hasta situarse en niveles del 97%, niveles en los que se mantiene en el período posterior.

Insertar gra4

Insertar cua1

Pero el cambio más notable se produce en las empresas de servicios públicos, en donde la ejecución muestra un ascenso fuerte a partir de 1991.

2.1.1. PRESUPUESTO DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DISTRITALES

El Presupuesto de las Empresas de Servicios Públicos creció menos que el de la Administración Central y las Entidades descentralizadas en período considerado. El Presupuesto se multiplicó por 1.5 veces entre 1986 y 1997, pasando de \$1.62 a \$2.47 millardos, un crecimiento anual equivalente de 5.2% real.

Insertar gra5

El mayor aumento real se produjo en 1996, de 33.5%. Su evolución durante el período ha sido fluctuante, con una fase de rápido crecimiento entre 1986 y 1989, una estabilización entre 1989 y 1991 seguida de una fuerte declinación entre el último año 1995 y de un aumento fuerte en 1996.

En su composición se observa un aumento preocupante en la participación de los gastos de funcionamiento a partir de 1995.

2.1.3 PRESUPUESTO DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Este por su parte muestra una clara tendencia creciente durante el período, multiplicándose por 2.65 veces entre 1986 y 1995. Pasó de \$301 a \$800 millardos, aumento equivalente a una tasa de crecimiento real anual de 17.1 %.

En su composición se destaca el considerable aumento en participación de la inversión que se produce a partir de 1992, hasta alcanzar el 80% en 1997, y la paralela reducción en la participación de los gastos de funcionamiento.

Insertar gra6

2.1.4 PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

2.1.4.1 PRESUPUESTO DE INGRESOS

Su comportamiento observa dos fases, una de crecimiento moderado entre 1986 y 1993 y una segunda de rápido crecimiento de allí en adelante. El mayor incremento real se produce en 1994, de 56,5%.

El rápido crecimiento real del presupuesto de ingresos en el segundo período no tiene un único origen pues tanto los ingresos tributarios como los de capital y las transferencias observan fuertes

incrementos reales. Tan sólo los ingresos no tributarios se apartan de este comportamiento, mostrando una tendencia decreciente en términos reales.

Insertar gra7

2.1.4.2 PRESUPUESTO DE GASTOS

Las cifras evidencian una fuerte caída real en 1988, crecimientos reales bajos o negativos entre ese año y 1991 y un muy rápido crecimiento a partir de 1992. En 1997 el presupuesto retorna a tasas de crecimiento moderadas.

Insertar gra8

La muy favorable evolución entre 1992 y 1996 se origina fundamentalmente en el fuerte incremento real del presupuesto de inversión.

Insertar gra9

Como consecuencia de ello la inversión pasa de representar el 32% del presupuesto de gastos en 1992 al 62% en 1997, mientras que el de gastos de funcionamiento cae de 51% a 27% entre esos mismos años. La participación del servicio de la deuda por su parte declina levemente, pasando de 17% a 12%.

Respecto a la ejecución del presupuesto, se pasó de un balance negativo creciente entre 1986 y 1993, como consecuencia de dificultades para financiarlo, a balances positivos entre 1995 y 1996, resultantes de fuertes incrementos en la disponibilidad de recursos.

Insertar gra10

El rezago en ejecución como porcentaje del presupuesto final se ha mantenido en niveles bajos del orden del 5%, en el caso del presupuesto de funcionamiento.

Si bien en inversión el rezago se ha retornado en los últimos tres años a los niveles de ejecución de la década de los ochenta, es importante señalar que la base sobre la cual se están calculando es mucho mayor en los noventa, como resultado del fuerte incremento en la inversión, lo que indica que se ha producido una mejora sustancial en la capacidad de ejecución de la Administración Distrital.

Insertar gra11

Insertar gra12

No obstante para poder reducir el nivel de rezago presupuestal, mas que las barreras financieras que obstaculizaban la gestión, en este momento es necesario mejorar la capacidad administrativa para realizar los compromisos presupuestales. Cómo veremos mas adelante se han adelantado importantes gestiones en el área de planeación que aun no han sido asimiladas por las entidades ejecutoras.

2.1.2. Evolución de las Operaciones Efectivas de Caja Consolidadas del Distrito

Los ingresos corrientes del Distrito (en \$ constantes) han mostrado una tendencia creciente durante todo el periodo considerado, con una aceleración de su crecimiento a partir de 1992. Los gastos corrientes han mostrado por su parte un comportamiento paralelo hasta el año 1992, año a partir del cual se empieza a generar un ahorro corriente creciente.

La inversión del Distrito aumenta rápidamente hasta el año 1990, cae entre este año y 1992 y vuelve a aumentar en los años siguientes. Con respecto al déficit fiscal del Distrito, después de mantenerse relativamente constante entre 1980 y 1985 (en pesos de 1996), se incrementa en forma dramática a partir de 1986, hasta llegar a su nivel más alto en 1990, para seguidamente mostrar una marcada tendencia a disminuir, llegando a alcanzar un superávit en 1995.

Insertar gra13

Los Ingresos y Gastos Corrientes del Gobierno Central muestran por su parte un comportamiento creciente y similar hasta 1992, año a partir del cual los primero crecen más rápidamente, produciendo un mayor Ahorro Corriente. Los Gastos de Capital por su parte aumentan rápidamente entre 1985 y 1988, se estabilizan posteriormente y vuelven a crecer rápidamente a partir de 1992.

El importante aumento en la inversión de la Administración Central se explica en parte por el traslado de ciertos rubros de funcionamiento a inversión social en los sectores de salud y educación como consecuencia de los cambios introducidos por la Ley 60 de 1993 y en parte por el desarrollo de los proyectos del Plan de Desarrollo Formar Ciudad, en especial los relacionados con la infraestructura vial. Como consecuencia de estas tendencias, se observa un déficit fiscal moderado en las finanzas de la Administración Central en el período 1986-1996.

Insertar gra14

Las Empresas no Financieras muestran una mayor brecha entre los ingresos y gastos corrientes (y un mayor ahorro corriente) que el resto de entidades, brecha que se reduce en los años 1989 y 1992 y que observa una tendencia creciente a partir de este último año. Los Gastos de Capital aumentan rápidamente hasta el año 1990, caen a partir de ese año y vuelven a aumentar en 1995. La disminución de los gastos de capital a partir de 1990, junto con un aumento fuerte de los ingresos corrientes a partir de 1992, cambian la tendencia de los déficits fiscales, que empiezan a disminuir a partir de 1990, observándose superávits desde 1994.

Insertar gra15

Finalmente, los ingresos y gastos corrientes de las entidades descentralizadas crecen muy lentamente entre 1980 y 1986, se mantienen constantes entre ese año y 1992, año a partir del cual se genera un mayor ahorro corriente. La inversión decrece entre 1980 y 1983, se mantiene constante y en niveles muy bajos entre ese año y 1994 y aumenta en 1995. El balance fiscal por su parte se mantiene ligeramente deficitario durante casi todo el período de análisis.

Insertar gra16

El comportamiento descrito de las finanzas de las entidades que componen el Distrito, se ha reflejado en los cambios en la participación en los ingresos, los gastos y el déficit. Si bien el tamaño de la Administración Central es pequeño dentro del presupuesto distrital consolidado,

debido a que el Distrito se financia fundamentalmente con los ingresos por tarifas de las empresas de servicios públicos, a partir de 1990 empezó a aumentar la participación de los ingresos de la Administración Central en los ingresos totales, pasando de 20.5% en ese año a 29.6% en 1996. Este incremento se produjo a costa de las empresas no financieras, cuya participación en los ingresos totales pasó de 71.4% en 1990 a 62.1% en 1996.

Insertar cua2

Los aumentos en la participación en los ingresos se reflejaron tanto en los gastos de la Administración Central como en los de las Entidades Descentralizadas, debido a que, como se dijo, la Administración Central transfiere una parte de sus ingresos a estas Entidades Descentralizadas.

En relación con los gastos de funcionamiento, la Administración Central aumentó su participación de 20.0% en 1990 a 28.3% en 1995, las Entidades Descentralizadas también aumentaron la suya de 22.9% a 27.8%, mientras que las Empresas no Financieras redujeron su participación de 56.8% a 42.4% entre las mismas fechas.

Insertar cua3

Es en los gastos de inversión en donde se produjeron mayores cambios, pues la Administración Central pasó de un modesto 5.9% de participación en 1990 a 48.8% en 1995 y 39.5% en 1996 y las Entidades Descentralizadas de 8.8% a 14.2% y 27.3% respectivamente, mientras las Empresas no Financieras observaron una fuerte reducción, pasando de 85.3% a 37.0% y 33.2%.

Insertar cua4

Con respecto al déficit del Distrito, su evolución responde casi exclusivamente al comportamiento de las finanzas de las empresas distritales. Como se señaló atrás, las finanzas de la Administración Central entran en una situación de déficit estructural a partir de 1986, manteniéndose en un nivel de déficit prácticamente constante (en pesos de 1996) de allí en adelante, aunque decreciente como porcentaje del PIB. Esta situación de déficit permanente plantea el problema de su sostenibilidad en el mediano o largo plazo (por el creciente endeudamiento que implica), tema que se tratará más adelante. Por otra parte, las finanzas de las entidades descentralizadas muestran déficits en casi todos los años del período de análisis de magnitud muy reducida.

Haciendo la salvedad de que las estadísticas del PIB de Bogotá no son muy confiables, la deuda del Distrito en porcentaje del PIB ha mostrado una evolución muy favorable a partir de 1991. Entre 1980 y 1987 la relación pasa de 7.4% a 28.0%, desciende a 25.5% en 1988 y luego asciende a 28.5% en 1990, para de allí en adelante caer en forma pronunciada, hasta alcanzar el 14.8% en 1995, un porcentaje fácilmente manejable.

Insertar cua5

Este comportamiento es explicado casi en su totalidad por la evolución de la deuda externa, pues la interna es de menor importancia y muestra una tendencia creciente hasta 1993. Para 1996 y 1997 se observa un crecimiento importante del endeudamiento total del gobierno central distrital. Si bien este está acompañado de un incremento en los ingresos corrientes, cómo veremos mas adelante el ritmo de crecimiento del endeudamiento se debe acomodar al crecimiento de los ingresos corriente para así lograr sostenibilidad financiera.

Insertar cua6

La composición de la deuda cambió fuertemente a partir de 1991. De representar 19.3% de la deuda total en 1980, la deuda interna pasó al 22.6% en 1991 y saltó al 30.8% en 1991, para seguir aumentando su participación hasta alcanzar el 45.8% en 1995.

Insertar cua7

La deuda se distribuía así en 1995: 14.1% correspondía a la Administración Central, 66.9% a la EEEB, 11.2% a la EAAB, 4.1% a la ETB y el restante 3.7% correspondía a otras entidades (IDU, etc.). Es decir, el problema de deuda se centra casi que exclusivamente en la EEEB.

En ese año el 34.8% de la deuda era con entidades gubernamentales, 22.4% con el Gobierno Nacional y 19.5% con entidades financieras domésticas.

El 59.9% de la deuda de la EEEB era deuda externa y el 40.1% interna, mientras que la composición era la inversa en el caso de la Administración Central (30.4% externa vs. 69.6% interna).

2.2. Las Finanzas de la Administración Central y el Problema de Insostenibilidad Fiscal

Como se señaló atrás, las finanzas de la Administración Central se han mantenido en déficit desde 1986. Si bien a partir de 1992 se produce un ajuste, que se refleja en un aumento en el ahorro corriente, la inversión también aumenta rápidamente, manteniéndose prácticamente constante el déficit (en pesos constantes). El gráfico que sigue muestra el porcentaje de la inversión que ha sido financiado con ahorro corriente durante el período considerado.

Insertar gra17

El Gráfico siguiente, que complementa el anterior, muestra el comportamiento tendencial de los Ingresos tributarios y de los Gastos de la Administración Central (las tendencias se han obtenido descomponiendo las series entre sus componentes permanente y cíclico mediante el método de Hodrick y Prescott), que ilustra la tendencia al cierre de la brecha fiscal a partir del año 1993, y la reversión de esta tendencia a partir del primer mes de 1995.

Insertar gra18

La persistencia del déficit fiscal, que se traduce en una tendencia al aumento en los índices de endeudamiento, plantea el problema de sostenibilidad fiscal, es decir, el problema de si la situación puede mantenerse en el mediano o largo plazo, o si son necesarios correctivos futuros para reducir el riesgo de llegar a una situación de insolvencia.

El problema de sostenibilidad ha sido analizado económicamente en la literatura, mediante la verificación del cumplimiento de las condiciones que se derivan de la restricción presupuestal intertemporal del Gobierno. A continuación se presenta el marco teórico empleado para la contrastación de la restricción presupuestal intertemporal. La exposición sigue muy de cerca a Hakkio y Rush (1991).

La restricción presupuestal que enfrenta el gobierno en cada momento t consiste en que los gastos en el periodo corriente, mas los pagos por servicio de la deuda, deben ser iguales a los ingresos tributarios mas la deuda emitida en el periodo. Es decir:

$$g_t + r_t b_{t-1} = \tau_t + b_t - b_{t-1} \quad (1)$$

con g_t los gastos reales², τ_t los ingresos tributarios reales, b_t el stock de deuda pública real y r_t la tasa de interés real en el momento t . Reordenando términos se obtiene:

$$g_t + (1 + r_t) b_{t-1} = \tau_t + b_t \quad (2)$$

Esta restricción presupuestal se cumple tanto para el momento t , como para los periodos siguientes, de tal forma que se puede integrar en el tiempo para establecer una restricción presupuestal intertemporal -RPI-. Suponiendo que la tasa de interés no es constante, aplicando el valor esperado de 2 y resolviendo recursivamente se obtiene:

$$b_t = \sum_{j=0}^{\infty} \delta_{t+j} (\tau_{t+j} - g_{t+j}) + \lim_{j \rightarrow \infty} \delta_{t+j} b_{t+j} \quad (3)$$

con:

$$\delta_{t+j} = \prod_{i=1}^j R_{t+i} \quad y \quad R_{t+i} = (1 + r_{t+i})$$

Para que exista un equilibrio intertemporal en las finanzas públicas es necesario incorporar una condición que no permita el financiamiento continuo del déficit público con nueva deuda. Se acostumbra a imponer entonces una condición de transversabilidad: el segundo término de 2 sea cero. En otras palabras:

$$\lim_{j \rightarrow \infty} \delta_{t+j} b_{t+j} = 0 \quad (4)$$

Si se cumple la condición de transversabilidad, la restricción presupuestal del gobierno se puede expresar como:

$$b_t = \sum_{j=0}^{\infty} \delta_{t+j} (\tau_{t+j} - g_{t+j}) \quad (5)$$

La expresión 5 refleja la necesidad de igualar el valor corriente de mercado del stock de deuda pública con el valor presente descontado de los superávits actual y futuros.

Hakkio y Rush (1991) demuestran que si se supone que la tasa de interés real esperada es una variable estacionaria con una media no condicional igual a r , 4 y 5 se pueden reescribir como:

$$(g_t + r_t b_{t-1}) - \tau_t = \sum_{j=0}^{\infty} (1 + r)^{-j+1} [\Delta \tau_{t+j} - \Delta (g_t + r_t b_{t-1}) + r \Delta b_{t+j-1}] \quad (6)$$

² Excluyendo los servicios a la deuda.

$$\lim_{j \rightarrow \infty} (1+r)^{-j+1} b_{t+j} = 0 \quad (7)$$

La restricción de solvencia 7 hace necesario que se cumpla la igualdad en el lado derecho de 6. Nótese que como las expresiones del lado derecho están en primeras diferencias - τ_t , $(g_t + r_t b_{t-1})$ y b_t -, si estas son I(1), se puede asegurar que el lado derecho de 6 es estacionario. Por lo tanto el lado izquierdo tendrá que ser también estacionario, para que se cumpla la igualdad.

En otras palabras, para que se cumpla la restricción intertemporal los ingresos y los gastos³ del gobierno deberán estar cointegrados en un vector $[1 - \beta]$. En consecuencia, la prueba empírica para evaluar el cumplimiento de la RPI consistirá en estimar la ecuación de cointegración:

$$\tau_t = \alpha + \beta (g_t + r_t b_{t-1}) + \varepsilon_t \quad (8)$$

Los ejercicios de cointegración realizados confirman lo que el Gráfico anterior evidenciaba, pues el ejercicio con los datos hasta el primer mes de 1995 muestran la existencia de cointegración entre estas dos variables, pero si se incluyen las cifras hasta septiembre de 1996, las series no resultan cointegradas. Ello no significa otra cosa que la constatación econométrica de lo que muestra el Gráfico, esto es, que los ingresos y gastos han comenzado de nuevo a divergir de forma inconveniente.

A pesar de que el problema de sostenibilidad no es todavía agudo, los resultados están evidenciando la necesidad de un nuevo ajuste fiscal en el mediano plazo para corregir estas tendencias.

Insertar cua8

2.3. Reformas Tributarias y Cambios Institucionales Orientados a Mejorar la Administración Tributaria

Como se señaló en la introducción, la Administración Distrital no es autónoma en el manejo de sus fuentes de ingresos, pues no puede crear nuevos impuestos y debe mantener las tasas impositivas dentro de los límites que le fijen las autoridades nacionales.

En consecuencia, la evolución de los ingresos del Distrito depende tanto de los cambios legislativos aprobados en el Congreso, como de las modificaciones que acuerde la Administración Distrital con el Concejo. En lo que sigue se resumen los principales cambios ocurridos desde 1980 en la legislación tributaria, originados tanto en el Congreso como en los Acuerdos.

2.3.1. Ley 14 de 1983 : Estatuto Tributario Territorial

Esta Ley se puede considerar como el "estatuto" de la tributación territorial, pues organizó y sistematizó los recursos tributarios a disposición de las regiones. Su objetivo era fortalecer las finanzas departamentales y municipales.

En relación con los **impuestos departamentales**, la ley modificó los impuestos al consumo de licores y cigarrillos. También reestructuró y cedió a los Departamentos, Intendencias, Comisarías y al

³ Incluido el servicio de deuda.

Distrito Especial de Bogotá el impuesto de timbre nacional a los vehículos, bajo la condición de que el 80% de los recaudos se destinara a inversión pública regional..

En la **tributación municipal** la Ley 14 introdujo los siguientes cambios:

1. Obligó a actualizar la base del impuesto predial y fijó reglas provisionales para mantenerla constante en términos reales. Para ello se actualizó el avalúo catastral, aplicando una corrección acumulativa anual del 10% desde el último avalúo, contándose la antigüedad del predio hasta un máximo de 15 años; el Instituto Geográfico Agustín Codazzi quedó con la obligación de hacer el avalúo de las propiedades y en caso de no hacerlo, se introduciría automáticamente un ajuste de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor. Las tarifas del impuesto por su parte se establecieron entre el 4 y el 12 por mil del avalúo, con excepción de los lotes urbanizados no edificados.
2. La base y la tasa de los impuestos de Industria y Comercio también se modificaron. Adicionalmente, se estableció el impuesto de avisos y tableros como un complemento del impuesto de Industria y Comercio, con una tarifa que era un porcentaje fijo de este último.
3. Se adoptó el impuesto de Circulación y Tránsito como un impuesto municipal, fijando una tarifa del 2 por mil sobre el valor comercial del vehículo. Para que el recaudo de este impuesto y el de timbre nacional a los vehículos fueran efectivos, se condicionó la expedición del revisado anual y su comprobante a la cancelación de estos impuestos⁴.

En suma esta ley fortaleció las finanzas de los Departamentos y Municipios, mediante el reemplazo de impuestos específicos por ad-valorem, la adopción de nuevas escalas tarifarias, la actualización y modificación de las bases gravables y la cesión de un impuesto del orden nacional (vehículos) a algunas entidades territoriales.

2.3.2. Ley 44 de 1990: Impuesto Predial Unificado

Esta Ley estructuró el impuesto predial unificado, fusionando los impuestos predial, parques y arborización, estratificación socioeconómica y sobretasa de levantamiento catastral. También facultó a los Concejos Municipales para establecer tarifas dentro del rango del 1 al 16 por mil del avalúo catastral, autorizando una tarifa superior, con un límite máximo del 33 por mil, para los predios urbanizables no urbanizados y los urbanizados no edificados.

Igualmente, estableció un sistema de tarifas diferenciales y progresivas, ampliando el criterio de la destinación económica de los inmuebles con los de estratificación socioeconómica, usos del suelo en el sector urbano y antigüedad de formación o actualización del catastro. En esta dirección, determinó tarifas más bajas para la vivienda popular y la propiedad rural destinada a la producción agropecuaria.

Finalmente, la ley introdujo el mecanismo de los autoavalúos, que empezó a utilizarse en el Distrito a partir de 1994. Su introducción era urgente, pues con las leyes anteriores no se habían logrado superar los obstáculos que afectaron el recaudo de este impuesto, como la reducida capacidad operativa del IGAC para formar y actualizar los catastros municipales y el desfase en los ajustes de los avalúos frente a la inflación.

⁴ Con el Decreto Extraordinario 1333 de 1986 se expidió el Código de Régimen Municipal, que recogió las normas de la Ley 14 sobre los impuestos Predial, de Industria y Comercio y Circulación y Tránsito, autorizando además el cobro de otros impuestos como parques y arborización, espectáculos públicos, degüello de ganado menor, delineación urbana, etc.

2.3.3. El Estatuto de Bogotá (Decreto-Ley 1421 de 1993)

La pérdida de elasticidad de los ingresos del Distrito y su incapacidad para financiar una parte importante de la inversión, como resultado de legislaciones fragmentadas, atraso en los procedimientos administrativos y deficiencia en los procesos de actualización de las bases gravables, hacían urgente un proceso de modernización de la administración tributaria.

La modernización era igualmente necesaria en los procesos de presupuestación, ejecución y seguimiento del gasto público, en donde además la interferencia política era permanente. Con el Estatuto Orgánico se pretendieron resolver estos problemas.

La Constitución de 1991 le fijó al Congreso un término de dos años para expedir el Estatuto Orgánico de Bogotá, siguiendo las normas constitucionales que le otorgan al Distrito Capital un régimen político, fiscal y administrativo especial. Debido a que el Congreso no desarrolló ese mandato, el Gobierno en uso de facultades constitucionales extraordinarias expidió dicho Estatuto en julio de 1993.

2.3.3.1. Reformas Institucionales

Algunas de las reformas institucionales claves del Estatuto fueron las siguientes:

- Eliminó toda participación del Concejo Distrital en la Administración, fijándole sólo funciones normativas y de fiscalización política. Excluyó al Consejo de participar en las juntas directivas de las entidades distritales y eliminó su participación en los procesos de contratación.
- Confirió a las empresas de servicios públicos autonomía administrativa y política, independizando su junta directiva y la aprobación de su presupuesto del Concejo Distrital.
- Fortaleció la descentralización local, con la asignación de entre el 10% y el 20% de los ingresos corrientes como transferencias del nivel central para inversión por las localidades.
- Obligó la aplicación de las normas de contratación de la Ley 80
- Ordenó la incorporación de los funcionarios distritales en la Carrera Administrativa Nacional
- Otorgó a la administración competencias para reestructurarse y para delegar funciones.
- Siguiendo los principios constitucionales, se fortalecieron los mecanismos de control y participación comunitaria.

2.3.3.2. Reforma del Fisco

El Distrito adoptó también con el estatuto una reforma fiscal que cubrió aspectos tributarios, presupuestarios, financieros y administrativos. Estos cambios, algunos de orden normativo, otros administrativos y otros de carácter operativo, fueron diseñados en 1993, y aplicados a partir de 1994. Los cambios en la tributación se resumen a continuación.

a. Impuesto de Industria y Comercio. Se introdujeron los siguientes cambios:

- **Período:** se modificó el período anual de causación por el bimestral, lo cual mejora el flujo de tesorería durante el año. Este cambio se aplicó exclusivamente a los grandes contribuyentes, que equivalen aproximadamente a una tercera parte de la base gravable.
- **Base gravable:** el impuesto no se liquida sobre los ingresos brutos operacionales, sino sobre los ingresos netos, con lo cual se amplía la base tributaria al incluir ingresos que no se generan en las mismas actividades, tales como los rendimientos financieros y las comisiones.
- **Inclusión de las Empresas Industriales y Comerciales:** se sujetó a todas las empresas prestadoras de servicios públicos en el Distrito a idéntico régimen fiscal, sin privilegio o discriminación alguno. A partir de la vigencia fiscal de 1994, las empresas industriales y comerciales del Distrito están obligadas a pagar el impuesto de industria y comercio.

b. Impuesto Predial Unificado. El tamaño de la ciudad dificultaba la actualización de todos los predios. En 1994 estaban registrados en el Catastro Distrital 1.250.000 predios, de los cuales, aproximadamente el 40% se avaluaban por su valor de adquisición o valor de conservación, que corresponde a un 10% ó 20% del valor comercial, dado el incremento de precios en la propiedad inmueble en Bogotá. A pesar de contar con un Catastro propio y de utilizar a firmas privadas para el proceso de formación, entre los años 1991 a 1993 se formaron apenas 500.000 predios, un promedio de 150 mil a 200 mil anuales.

El Estatuto adoptó un cambio que ya la Ley 44 de 1990 había consagrado como opcional para los municipios, pasar del avalúo catastral al autoavalúo. El autoavalúo no puede ser inferior al valor catastral o al autoavalúo del año inmediatamente anterior, incrementado en la variación porcentual del IPC (inflación).

La Administración tiene la facultad de establecer bases presuntas mínimas, fijando precios por metro cuadrado de construcción o terreno según estrato. Las tarifas eliminaron las diferencias entre predios formados y no formados y se pueden establecer dentro del mismo margen establecido por la Ley 44, entre 0 y 16 por mil.

Un aspecto muy importante fue el de considerar el autoavalúo como costo fiscal en la determinación de impuesto de renta, con lo cual se estimuló la actualización de la base gravable mediante el autoavalúo, para disminuir el impuesto nacional de renta o ganancia ocasional a cambio de un incremento en la base gravable del impuesto predial.

c. Delineación Urbana. Se fusionó este impuesto con el de ocupación de vías, se redefinió como base gravable el presupuesto de obra que presente el constructor (el costo de la construcción), en lugar de calcular el impuesto con base en el costo de obra según la base de costos unitarios de construcción por metro cuadrado con la que cuenta el Departamento Administrativo de Planeación Distrital y se pasó a un sistema de autoliquidación privada por el contribuyente, con revisión posterior y con facultad para la Administración de fijar precios mínimos de costo por metro cuadrado por estrato.

d. Otros Tributos. El estatuto definió legalmente la Contribución por valorización, incluyendo la de beneficio general, con la limitación de que no sea superior al 50% de los ingresos corrientes, y se autorizó la sobretasa a la gasolina y el cobro de peajes en vías de acceso o de rápida circulación en la ciudad

Aspectos procedimentales

En materia de aspectos procedimentales la ley introdujo los siguientes cambios:

- Privatizó la función recaudadora;
- Simplificó los procedimientos e incorporó un criterio de control a través de programas de fiscalización y cobro; y,
- Adoptó el Estatuto Tributario nacional para definir un proceso tributario en la determinación, discusión y cobro de los impuestos, con un régimen de pruebas y sanciones específico.
- Adoptó el sistema de retención en la fuente para el control de algunos sectores en el impuesto de industria y comercio.

Todos los impuestos distritales pasaron a un sistema de declaración con liquidación privada por parte del contribuyente, que incluye sanciones e intereses. Ello permite mejorar el servicio a los contribuyentes y realizar un control más efectivo del cumplimiento de las obligaciones.

La función del recaudo tributario se trasladó exclusivamente a la red financiera, con lo cual se liberó la capacidad de dos terceras partes del personal de la Tesorería, se eliminó una fuente importantes de corrupción, puesto que además se eliminó el certificado de paz y salvo como garantía de pago y se mejoró la capacidad para atender a los contribuyentes.

Al ser liberada de la recaudación física de los impuestos, la administración tributaria puede redefinir su papel como una entidad esencialmente de control.

Finalmente, a partir de la vigencia fiscal de 1996, se adoptó el “Plan de Racionalización Tributaria de Santa Fe de Bogotá D.C.” (Acuerdo 28 de 1995) que introdujo modificaciones adicionales al proceso de cobro de impuestos y aumentos en tarifas de los mismos. La descripción de este Plan se deja para el capítulo siguiente.

2.4. El Comportamiento de los Ingresos de la Administración Central

2.4.1. Participación en el PIB

De representar 1,91% de la carga tributaria sobre el PIB en 1985 pasó en 1991 al 2,05% y a 3,12% en 1994. Para 1995 y 1996 el dinamismo de los ingresos tributarios continua y se debe incrementar la participación de estos en el PIB Distrital.

Insertar gra19

2.4.2. Los Cambios en la Composición de los Ingresos

No obstante el importante crecimiento sostenido de los ingresos⁵, su composición no ha variado significativamente, excepto en el último año.

Los ingresos tributarios constituyen la principal fuente de recursos del Distrito: hasta 1994 representan en promedio el 75% del total de ingresos distritales. En 1995, su menor participación en el total de ingresos (63%) no se debe a un menor dinamismo en su recaudo, sino al mayor

⁵ La tasa real anual de crecimiento promedio para el período 1990-1995 equivale al 23%.

dinamismo de las transferencias de la Nación al Distrito. Los ingresos no tributarios han mantenido su reducida participación dentro del total, alrededor del 6% en todo el período.

Si bien la principal fuente de recursos del Distrito continúa siendo los ingresos tributarios, debido a la acentuación del proceso de descentralización (ver Anexo 2), las transferencias del Gobierno Nacional han aumentado su participación dentro del total de ingresos.

Insertar gra20

2.4.2.1. Ingresos Tributarios

Hasta 1995 los ingresos tributarios en el Distrito provenían del recaudo de 14 impuestos existentes en la ciudad. De estos impuestos, tan sólo cuatro (industria y comercio, predial, consumo de cerveza y unificado de vehículos) explican el 95% del total de ingresos tributarios.

El impuesto de industria y comercio es el más importante, participando con el 45% de los ingresos tributarios en 1995. El impuesto predial ha aumentado su participación en el total, al pasar de representar el 16% de los ingresos tributarios en 1990, al 26% en 1995. Los impuestos al consumo de cervezas y unificado de vehículos, si bien han observado crecimientos significativos, han perdido participación dentro del total, en lo corrido de la década.

Insertar cua9

Insertar cua10

La evolución del recaudo del **impuesto de industria y comercio** ha estado ligada en primera instancia, a las reformas tributarias y, en segundo lugar, al crecimiento de la actividad económica de la ciudad, que ha estado por encima del crecimiento promedio nacional. Su participación en los ingresos tributarios aumentó entre 1985 y 1991, pasando de 36.8% a 43.6%, luego decreció levemente, para posteriormente recuperarse hasta alcanzar el 44.0% en 1995. En el período 1985-1995 gana en total mas de 7 puntos en participación.

La declinación de ingresos por este impuesto en 1995 se debe a que el cambio de causación de anual a bimensual implicó un doble recaudo del impuesto en 1994, al generarse en esa vigencia un efecto de doble recaudo (lo causado durante 1993 y lo causado durante los cinco primeros bimestres de 1994).

Después del impuesto de industria y comercio, el **predial** ha sido el de mayor participación dentro de los ingresos tributarios del Distrito, 22% de los ingresos tributarios en el período 1990-1995. Este impuesto redujo su participación de 20% en 1985 a 16.0% en 1988, y de allí en adelante muestra una participación creciente, hasta alcanzar el 25.4% de los ingresos tributarios en 1995.

Cabe anotar que durante 1991 y 1992, se lograron aumentos marginales en el recaudo de este impuesto, debido principalmente a las amnistías tributarias acordadas para lograr que los contribuyentes en mora se pusieran al día en el pago de este tributo sin someterse a sanciones y/o multas.

Los cambios producidos con el Decreto 1421 de 1993 implicaron una importante recuperación del impuesto a partir de 1994, dada la actualización de la base gravable y la incorporación de nuevos predios.

Adicionalmente, con la simplificación de las categorías de tarifas aplicables a los predios, y el aumento de tarifas para algunos estratos (que implican en promedio, un incremento en tarifas del 7%) establecidas en el Acuerdo 28 de 1995, se produjo un crecimiento sustancial en el recaudo de este impuesto.

Con la introducción del autoavalúo como base gravable, se logró recuperar de manera permanente este impuesto, ya que el valor declarado debe aumentar por lo menos al ritmo de la inflación. Con el aumento de tarifas aplicables a partir de 1996, se logra incrementar de nuevo el recaudo del impuesto. Adicionalmente, con la reestratificación de la ciudad y el aumento normal del número de predios, se puede esperar un crecimiento real importante del recaudo en los próximos años.

El comportamiento histórico del **impuesto a los vehículos** ha sido bastante aleatorio en razón al alto grado de evasión que presenta. Sin embargo, en 1994 se simplificaron los trámites para cancelar este impuesto y el formulario para llevar a cabo su liquidación, lo que explica el elevado crecimiento del recaudo en 1994 (57%). En 1995, la caída del 14% responde a un menor registro de vehículos nuevos.

El **impuesto al consumo de cerveza** muestra, con leves oscilaciones, una clara tendencia decreciente en su participación durante el período 1985-1995. De representar el 23.3% de los ingresos en 1985, cayó al 13.8% en 1995.

La reducción en la participación del impuesto al consumo de cerveza no es reflejo de una caída en el recaudo de este tributo (presentó crecimientos reales sistemáticos en lo corrido de la década: 2% en 1991, 13% en 1992, 2% en 1993, 11% en 1994 y 16% en 1995); sino de los crecimientos acelerados de otras fuentes debido a las reformas del Decreto 1421.

Los **impuestos sobre los vehículos** (circulación y tránsito y timbre nacional, que al final del período considerado se unificaron), aumentaron su participación en mas de cuatro puntos entre 1985 y 1989, de 9.2% a 13.8%, para seguidamente mostrar una tendencia declinante, hasta alcanzar un nivel de 8.3% en 1995.

Finalmente, la **sobre-tasa a la gasolina**, vigente desde 1996, generó ya en ese año el 6.4% de los ingresos totales y promete convertirse en una fuente importante de ingresos en los años siguientes.

2.4.2.2. Otros Ingresos Tributarios

Entre los demás impuestos se destacan los de delimitación urbana (que constituye un impuesto directo a la actividad de construcción) y de registro, que a pesar de los altibajos han logrado mantener su participación en los ingresos tributarios en el nivel del 3% cada uno. Por el contrario los impuestos al consumo de cigarrillos nacionales y a los juegos y espectáculos tienden a disminuir fuertemente su participación, hasta casi desaparecer como fuentes de ingresos del Distrito.

2.4.2.3. Ingresos no Tributarios

El total de ingresos no tributarios representan el 6% del total de ingresos distritales. Los más importantes, de acuerdo al volumen de recaudo son los derechos de tránsito y registro y anotación.

- **Derechos de Tránsito.** Incluyen los recaudos que la administración del Distrito recibe por el cobro de tarifas, derechos de servicios sobre vehículos (servicios de tránsito), así como los recursos que deben pagar los propietarios de vehículos matriculados en Santafé de Bogotá. Dentro de los servicios sobre vehículos se incluyen las matrículas, el traslado de cuentas, los trasposos de propiedad, las modificaciones a los vehículos, las licencias de conducción, etc.
- **Registro y anotación.** Grava las transacciones de los inmuebles.
- **Tabaco.** Grava el consumo de tabaco y cigarrillos.
- **Subsidio de gasolina.** Consiste en la autorización dada por el Gobierno Nacional a los departamentos y al Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, para el recaudo directo del precio de venta al público del galón de gasolina motor.

2.4.2.4. Transferencias

Las transferencias que percibe el Distrito provienen de la Nación y de las entidades descentralizadas del orden distrital. Las provenientes de la Nación han ganado participación en el total de ingresos distritales. En el período 1990-1993 constituyeron el 11.5% de los ingresos distritales. Con la implementación de la Ley 60/93 (ver Anexo 2), estas transferencias aumentan substancialmente, ganando participación dentro del total, hasta constituir el 20% de los ingresos Distritales en 1995.

Bogotá debe contribuir a financiar requerimientos del resto del país y las transferencias de la Nación a la ciudad no corresponden a la concentración de la población, a las necesidades de infraestructura para el sector productivo y de inversiones sociales, dado el nivel de pobreza que existe en la ciudad.

Respecto al **situado fiscal**, es importante aclarar que si bien el Distrito comenzó a recibir estas transferencias con anterioridad a 1995, solo a partir de ese año incluye en su presupuesto las correspondientes a la financiación del sector salud, y a partir de la vigencia fiscal de 1997 está incluyendo también las correspondientes al sector educación.

El otro componente de las transferencias hacia el Distrito lo constituye las **transferencias de las entidades descentralizadas a la Administración**. Estas tienen una participación marginal dentro de las fuentes de ingresos Distritales (2% en promedio durante la última década) y casi la totalidad es de destinación específica.

El incremento de este rubro en 1994 corresponde a transferencias destinadas a pagar los gastos de la Contraloría. A partir de 1995, para mayor independencia de este organismo de control, la Contraloría recibe directamente las transferencias de otras entidades.

2.5. Las Políticas de Gasto y los Cambios Institucionales Orientados a Mejorar la Gestión del Gasto

Como se señaló atrás, el Estatuto de Bogotá también introdujo cambios en los esquemas de asignación y ejecución del gasto. En la parte presupuestaria los criterios orientadores fueron esencialmente la conformación del sistema presupuestario, la creación de un órgano de política económica y fiscal y la instrumentalización de mecanismos para mejorar la programación y el control en la ejecución presupuestaria.

También en este tema se retomaron experiencias a nivel nacional como el Estatuto Orgánico del Presupuesto e instrumentos de control en la ejecución, como el PAC -Programa Anual de Caja- y el Acuerdo de gastos. Entre los cambios más relevantes cabe destacar:

- Creación del Consejo de Política Económica y Fiscal
- Expedición de la Norma Orgánica de Presupuesto
- Introducción del sistema Presupuestario, que comprende el presupuesto plurianual, el Plan de Inversiones con el Banco de Proyectos y el presupuesto anual.
- El desarrollo de un mayor control presupuestario, mediante instrumentos como los manuales de programación y ejecución, que fueron elaborados y difundidos ampliamente entre todas las entidades distritales, y la utilización de herramientas de control en la ejecución presupuestaria como el Programa Anual de Caja y el Acuerdo de Gastos.
- El desarrollo de la contabilidad pública, que es uno de los aspectos de mayor atraso, frente al cual se avanzó en la sistematización de los procedimientos contables y en la actualización de la contabilidad distrital, aunque aún están por desarrollar las normas contables para el Distrito.

Otros cambios incluyeron la incorporación de la Tesorería a la Secretaría de Hacienda para el manejo integral de la política económica distrital y la simplificación de trámites en los procesos de pagaduría.

2.6. La Evolución de los Gastos de la Administración Distrital

2.6.1. Participación en el PIB

El incremento del gasto total de la administración distrital es muy importante a partir de 1992. En parte esto es explicado por la asunción del Distrito del pago de maestros y salud que en el pasado realizaba directamente el gobierno central. A partir de 1994 el crecimiento también obedece al incremento que logra mediante los mayores ingresos tributarios que se refleja en una mayor inversión principalmente.

Insertar gra21

2.6.2. Los Cambios en la Composición del Gasto

Los gastos del Distrito comprenden tres rubros: gastos corrientes, intereses de la deuda e inversión. Los gastos corrientes incluyen gastos de funcionamiento (servicios personales y aportes patronales que corresponden a los salarios de los funcionarios, y gastos generales) y transferencias que realiza la administración central a sus entidades descentralizadas para cubrir sus propios gastos de funcionamiento.

Los gastos corrientes representaban el 48% del total de gastos en 1990, mientras que la inversión distrital era solo del 43% de los gastos. A partir de este año, se ha invertido totalmente esta composición: en 1995, los gastos corrientes son solo el 35% y la inversión el 54%. Los intereses de

la deuda, por su parte, han mantenido una participación estable dentro del total de gastos (10% en promedio).

Insertar cua11

Ello refleja el ajuste fiscal de 1992. Las medidas incluyeron la expedición de decretos de austeridad en el gasto, que se reflejaron en los resultados fiscales de 1993, donde se logra invertir la tendencia que venía de años anteriores: los ingresos crecen un 12.1% en términos reales, mientras que los gastos de funcionamiento solo crecen un 5.8%. La inversión se empieza a recuperar.

Los gastos de funcionamiento aumentan su participación en entre 1980 y 1983, luego lo reducen hasta el año 1988, seguidamente la aumentan hasta alcanzar el 48.0% en 1992 y nuevamente entran en una fase declinante, con una fuerte caída en 1995.

A este comportamiento ha contribuido el recorte de personal, particularmente en la Secretaría de Obras Públicas.

Insertar cua12

El servicio de la deuda aumenta en porcentaje del gasto de 1.1% en 1980 a 9.2% en 1985, para después mantenerse en niveles cercanos al 9.0% en el resto del período. Las transferencias disminuyen su participación en el gasto a partir de 1988, para situarse en niveles mucho mas bajos en el resto del período.

La participación de la inversión muestra considerables fluctuaciones, destacándose su elevado nivel en los años 1987-1988 y su fuerte incremento en 1995.

2.7. Las Políticas de Endeudamiento

Para las entidades territoriales, los límites al endeudamiento han sufrido varios cambios durante el periodo 1980-1997. En un inicio las normas legales de endeudamiento fijadas en el Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986) y la Ley 185 de enero de 1995, que determinaba que “las entidades ... no podrán celebrar ninguna operación de crédito interno cuando el servicio total de la deuda pública respectiva represente en la correspondiente vigencia fiscal una suma superior al treinta (30%) de sus rentas ordinarias incluyendo el nuevo empréstito”. La Ley 185/95 autoriza que los municipios incluyan dentro de la base para calcular el límite de endeudamiento (ingresos ordinarios), las transferencias recibidas por la Ley 60/93. En la actualidad rige la Ley 358 de 1997, la cual prevé un sistema de escalamiento de requisitos para la contratación de deuda por parte de los municipios.

Para efectos prácticos los límites legales al endeudamiento del distrito, en el periodo 1980-1997 solo se aplicaron en 1989, como veremos mas adelante en la actualidad los indicadores de endeudamiento son altamente favorables con respecto a las normas vigentes.

El saldo de la deuda de la Administración Central Distrital pasó de US\$210 millones en 1990 a US\$582 millones en 1996 (US\$ 300 millones de deuda interna y los restantes US\$282 millones de deuda externa). A partir de 1993 se inició también una nueva política de reestructuración de los pasivos financieros del Distrito, en favor de: (i) endeudamiento interno; (ii) desintermediación

financiera, a través de crecientes colocaciones de títulos de deuda en el mercado de capitales local; y (iii) contratación de deuda en condiciones de plazos y tasas más favorables a las prevalecientes al inicio de la década.

Mientras que en 1990 el 57% de la deuda correspondía a empréstitos externos (créditos del BID para financiar inversión social en Ciudad Bolívar por US\$ 120 millones), en julio de 1996 únicamente el 23% de la deuda correspondía a endeudamiento externo (US\$97 millones). La captación de recursos a través de bonos en el mercado interno cobra importancia desde 1992. Los bonos pasan de representar el 7% de la deuda en 1990 al 51% de ésta en julio de 1996.

El posicionamiento del Distrito en el mercado de capitales local se ha reflejado en la colocación exitosa de novedosas emisiones de bonos. En efecto, el Distrito fue la primera entidad territorial del país en emitir bonos no garantizados con aval bancario, calificados por una agencia calificadora de valores (Duff & Phelps de Colombia⁶), y en colocar títulos al plazo más largo (10 años) hasta ahora ofrecido por los emisores locales.

Cuadro 13

TÍTULOS COLOCADOS EN EL MERCADO DE VALORES COLOMBIANO					
<i>miles de dolares</i>					
EMISION	FECHA DE EMISION	MONTO	PLAZO AÑOS	RENDIMIENTO	FECHA DE REDENCION
Primera	oct-88	6.69	1	36.50%	nov-89
Segunda	nov-89	10.46	3	31.70%	dic-92
Tercera	dic-90	19.91	3	DTF+4,00%	jun-94
Cuarta	sep-91	15.95	3	DTF+5.00%	sep-94
Quinta	dic-91	7.97	3	DTF+4,00%	dic-94
Sexta	oct-92	58.06	3	DTF+1,50%	oct-95
Séptima	may-93	30.52	3	DTF+1,00%	may-96
			4	DTF+1,50%	may-97
			5	DTF+2,00%	may-98
			6	DTF+2,50%	may-99
Octava	nov-94	0.19	4	DTF+2,50%	dic-98
		51.06	6	DTF+3,00%	dic-00
Novena	dic-95	27.75	8	DTF+3,50%	dic-02
		27.75	6	DTF+3,00%	dic-01
		136.62	10	DTF+4,00%	dic-05

Fuente: Secretaria de Hacienda Distrital de Santa Fe de Bogotá

Hasta 1993, la deuda interna del Distrito se caracterizaba por ser de corto plazo (al finalizar 1993 el 71% de esta deuda presentaba plazos inferiores a 5 años). A partir de 1994 se ha venido presentando un cambio en esta tendencia, reflejado en que a junio de 1997 casi la totalidad de la deuda pública interna del Distrito (99%) ha sido contratada a plazos iguales o superiores a 5 años.

En cuanto a la distribución del vencimiento de la deuda en el futuro, al 31 de julio de 1996, 36% de la deuda interna se vence en los próximos 3 años, 24% entre 3 y 5 años y el restante 40% tiene una fecha de vencimiento superior a los 5 años.

⁶ Esta emisión fue calificada por Duff & Phelps de Colombia en 1994 con "A" Grado de Inversión, y en 1995 se revisó la calificación aumentándola a "A+" Grado de Inversión, al mismo tiempo que se calificó una nueva emisión con este mismo nivel de riesgo.

2.8. Indicadores de Endeudamiento

Por cada peso generado de ingresos totales, durante el período 1990-1993, en promedio, solo quedaban disponibles un 25% para ser destinados a la financiación de la inversión y al pago de la deuda. De esta manera, el esfuerzo fiscal del Distrito se centraba fundamentalmente en el mantenimiento y funcionamiento de la administración.

Durante 1994 y 1996, el porcentaje de los ingresos disponibles para el pago de intereses e inversión paso del 33% al 67.8% respectivamente. Al descontar el pago de intereses, el saneamiento de las finanzas distritales ha permitido pasar de financiar solo el 22% de la inversión en 1990, a financiar el 100% en 1996.

En el grafico se presentan los indicadores legales al endeudamiento territorial segun la Ley 358 de 1997. La ley prevé que a partir de una relación intereses-ahorro corriente entre el 40% y el 60% el endeudamiento debe contar con el visto ueno del gobierno nacional. Igualmente prevé que cuando el indicador saldo de la deuda ingresos corrientes sea igual o superiores al 80% la entidad debe contar con el visto bueno del Ministerio de Hacienda y la entidad se debe someter a un plan de ajuste que debe contemplar medidas de racionalización del gasto y el fortalecimiento de los ingresos propios.

Insertar gra22

Como se puede observar en el gráfico el gobierno central distrital cumple desde 1994 con todos los criterios legales para manejar su nivel de endeudamiento sin necesidad de autorización alguna del gobierno central.

Además de los indicadores legales de endeudamiento, uno de los indicadores que mejor puede reflejar la capacidad del Distrito para pagar los intereses de la deuda es la relación entre la generación operativa de caja (es decir ingresos menos gastos corrientes menos inversión no discrecional⁷) y los intereses de la deuda. Las proyecciones muestran que desde 1996, el flujo disponible cubre tres veces los intereses de la deuda.

Otro indicador de endeudamiento se refiere al servicio de la deuda de un año (intereses más amortizaciones) como proporción del ahorro operacional generado. Durante el período 1990-1992, el 245% de la generación de ahorro en el Distrito se destinaba a cubrir los intereses y amortizaciones de los créditos, en otras palabras el ahorro no alcanzaba para cubrir el servicio de deuda. Durante los años siguientes esta relación se mejora considerablemente, para situarse en niveles adecuados de cobertura del 26% en 1996. Para el período 1994 a 1996 el ahorro operacional sobrepasa significativamente el servicio de la deuda.

Insertar gra23

Para el Distrito, la relación deuda/PIB se ha mantenido en niveles promedio del 2.5%. Si se compara este nivel con el de la República de Colombia (24.5% en 1995), se demuestra que el Distrito tiene actualmente una capacidad de endeudamiento muy superior a la de la Nación. Lo

⁷ Para analizar este factor se tomó como inversión no discrecional todo el situado fiscal (ya que más del 90% de éste se destina a cubrir la nómina de los docentes y de los médicos y enfermeros) y el 40% del resto de la inversión.

anterior indica que el saldo de la deuda es perfectamente sostenible en el tiempo sin necesidad de recurrir a aumentos de tarifas e impuestos locales o reducciones del gasto.

2.9. Pasivos Pensionales

El objetivo de esta sección es presentar una cuantificación del efecto del pago del pasivo pensional sobre el presupuesto de la Administración Central Distrital, a la luz del régimen de seguridad social vigente en el país y de la información de la base de datos de la Secretaría de Hacienda sobre los trabajadores pensionados y activos del Distrito.

El nuevo régimen de seguridad social del país fue establecido mediante la Ley 100 de 1993, el cual entró en vigencia, para el caso de los trabajadores de la Administración Distrital, a partir del 30 de junio de 1995. Las reglamentaciones de esta Ley ordenaron, entre otros aspectos, lo siguientes:

a) La liquidación de aquellas entidades que con antelación a la expedición de esta Ley pagaban las pensiones y se declararan insolventes para el manejo del nuevo Régimen (en el caso del Distrito, la Caja de Previsión Distrital y las demás entidades administradoras de pensiones, como era el caso de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, de la liquidada Empresa Distrital de Servicios de Aseo, EDIS, del IDIPRON y de la Caja de Vivienda Popular).

Hasta la expedición de la Ley de Seguridad Social, o Ley 100 de 1993, las cajas de previsión territoriales eran instituciones pagadoras de prestaciones a nombre del Estado, que no disponían de reservas para amparar los riesgos de vejez, invalidez o muerte, pues cada Caja actuaba como pagador, a través de las transferencias que les hacía el nivel central del respectivo gobierno departamental o municipal. Es decir, dependían fundamentalmente del presupuesto del respectivo departamento o municipio.

b) La creación por parte de los entes territoriales, con anterioridad al 1o. de enero de 1996, de Fondos-Cuenta para atender la deuda pensional acumulada. El Distrito liquidó la Caja de Previsión Distrital y las demás entidades administradoras de pensiones el 30 de junio de 1995 y creó el Fondo de Pensiones Públicas de Santa Fe de Bogotá.

A continuación se especifican las obligaciones a cargo del recién creado Fondo de Pensiones Públicas de Santa Fe de Bogotá, tanto en favor de los pensionados, como de los trabajadores activos

8. Para una mayor claridad, las obligaciones de este fondo se dividen en dos:

- El "pasivo pensional", correspondiente a la deuda con los pensionados a diciembre 31 de 1995 y con aquellos trabajadores retirados del Distrito con anterioridad al 31 de diciembre de 1995 que cumplan con los requisitos para acceder al status de pensionados con posterioridad a esa fecha; y

⁸ Los pensionados a cargo del Fondo de Pensiones Públicas de Santa Fe de Bogotá incluyen los de las entidades del nivel central de la Administración Distrital (Alcaldía, Secretarías y Departamentos Administrativos) así como los de los Establecimientos Públicos, Entidades Descentralizadas y Fondos. De dicho Fondo se excluye el pago de los pensionados de las Empresas de Energía Eléctrica, de Teléfonos y de la Lotería de Bogotá, que a partir de 1967 se afiliaron al Instituto de los Seguros Sociales. Tampoco son obligaciones del Fondo el pago a los pensionados de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, de la Lotería de Bogotá, que adquirieron tal status antes de 1967, así como de los docentes pensionados del Fondo de Educación Regional de Santa Fe de Bogotá, que adquirieron ese status hasta la fecha del 31 de diciembre de 1995, ya que el Fondo realizará estos pagos con transferencias que estas entidades están obligadas a realizarle.

- El “pasivo actuarial”, correspondiente al pasivo para con los trabajadores activos que ingresaron al nuevo sistema de seguridad social y se hicieron acreedores al bono pensional. También son beneficiarios de bonos pensionales, los trabajadores retirados del servicio que no cumplieron requisitos durante su estadía en el Distrito Capital.

La situación del pasivo pensional a corte 30 de junio de 1995 ascendía a USD\$1,681 millones, correspondiente a las pensiones declaradas tanto por la Caja de Previsión Distrital, como por las demás entidades que eran administradoras de pensiones al entrar en vigencia en el Distrito el nuevo régimen de seguridad social.

El Fondo de Pensiones Públicas de Santa Fe de Bogotá es un fondo-cuenta adscrito a la Secretaría de Hacienda y creado por el Alcalde Mayor para sustituir a la Caja de Previsión Distrital y a las demás entidades pagadoras de pensiones del Distrito Capital que, al entrar en vigencia el nuevo sistema de seguridad social del país, no pudieron declararse solventes para el manejo del nuevo Régimen de pensiones.

Los pensionados a cargo del Fondo de Pensiones Públicas de Santa Fe de Bogotá incluyen los de las entidades del nivel central de la Administración Distrital (Alcaldía, Secretarías y Departamentos Administrativos) así como los de los Establecimientos Públicos, Entidades Descentralizadas y Fondos.

De dicho Fondo se excluye el pago de los pensionados de las Empresas de Energía Eléctrica, de Teléfonos y de la Lotería de Bogotá, que a partir de 1967 se afiliaron al Instituto de los Seguros Sociales. Tampoco son obligaciones del Fondo el pago a los pensionados de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, de la Lotería de Bogotá, que adquirieron tal status antes de 1967, así como de los docentes pensionados del Fondo de Educación Regional de Santa Fe de Bogotá, que adquirieron ese status hasta la fecha del 31 de diciembre de 1995, ya que el Fondo realizará estos pagos con transferencias que estas entidades están obligadas a realizarle

Aunque la Ley 100 de 1993 estableció que el cálculo y la preliquidación del pasivo actuarial de los servidores públicos, tanto del nivel nacional como de los niveles territoriales, es responsabilidad del Gobierno Nacional; la Nación aún no ha realizado este cálculo, ni ha expedido los decretos reglamentarios correspondientes a las condiciones bajo las cuales los entes territoriales deberán expedir sus bonos de deuda pública. En consecuencia, aún no se ha definido el manejo de este pasivo.

Sin embargo, la Administración Distrital se ha dado a la tarea de estructurar su propia base de datos para convalidar las preliquidaciones de bonos pensionales que expida el Ministerio de Hacienda. En la actualidad dicha base se encuentra en proceso de depuración y contiene 22.977 registros correspondientes a los trabajadores activos de 50 entidades incluidas las del nivel central (Alcaldía, Secretarías y Departamentos Administrativos) y las del nivel descentralizado (Establecimientos Públicos, Entidades Descentralizadas y Fondos).⁹

De acuerdo con la base de datos de la Secretaría de Hacienda, de un total de 15,652 registros, las edades promedio de los trabajadores activos del Distrito es de 39.17 años para los hombres y 39.33 años para las mujeres; el promedio de estancia es de 8.37 años y 9,74 años, respectivamente y el promedio salarial es de \$348.414.4 y \$351.576.7, respectivamente.

⁹ Sin embargo, de este total de registros, se cuenta con información depurada para 15,652 registros.

La exigibilidad de la deuda por concepto de los bonos pensionales tenderá a concentrarse en unos doce a quince años. La reglamentación vigente sobre exigibilidad de los bonos tipo A y tipo B es la misma. En efecto, el Distrito Capital debe cancelar tanto el ISS, como a las administradoras de los fondos de pensiones, la totalidad del bono en el momento en que el trabajador cumple con los requisitos de ley para acceder a la pensión, o en forma anticipada, de acuerdo con la reglamentación.

Dada la solidez de las finanzas Distritales, el pago del pasivo actuarial tendrá una incidencia marginal sobre su evolución proyectada, en la medida en que entre los años 1996 y 2001, cuando se estima que el pago por este concepto tendrá su mayor incidencia (US\$32 y US\$41 millones, respectivamente), esta erogación únicamente representará, respectivamente, el 3.1 y 2.5% de los ingresos del Distrito, el 11% y 4.4% de los gastos totales y el 6% y 3.8% del ahorro corriente de la Administración Central.

La administración Distrital ha estado interesada en iniciar un plan de capitalización del Fondo de Pensiones Públicas para minimizar hacia el futuro la utilización del ahorro corriente de la Administración Central Distrital para el pago de mesadas y para la redención de bonos pensionales.

Esta capitalización se realizará a través de uno de los siguientes mecanismos: i) la venta de una de las empresas distritales y/o la constitución de un encargo fiduciario con parte del ahorro corriente del presupuesto anual del Distrito, para respaldar el pago de las mesadas correspondientes al pasivo pensional, ii) la venta de los activos de la liquidada Caja de Previsión o de otros bienes inmuebles del Distrito, para respaldar el pasivo pensional y iii) la venta de bienes inmuebles del Distrito, para respaldar el pago de los bonos pensionales.

3. La Administración Mockus - Bromberg

La Administración Mockus, formuló el proyecto de Plan de Desarrollo “Formar Ciudad” y lo presentó a la discusión del Consejo Territorial de Planeación el 28 de febrero de 1995.

El plan tenía seis prioridades:

- Fortalecer la autorregulación ciudadana (Cultura Ciudadana);
- Prevenir y mitigar el deterioro de las condiciones ambientales (medio ambiente);
- Recuperar los ambientes en que se es ciudadano (espacio público);
- Impulsar el desarrollo humano y la convivencia (progreso social);
- Mejorar la infraestructura material y humana para hacer la ciudad más competitiva (productividad urbana); y,
- Mejorar la calidad y acción de la administración Distrital, y generar así credibilidad (recuperar la legitimidad institucional).

para cada prioridad se contemplaron unas estrategias, unos programas y más metas.

Los recursos necesarios para desarrollar los programas asociados con cada prioridad se estimaron en \$5.8 billones de 1997 distribuidos en la forma siguiente:

Plan Formar Ciudad	
Prioridad	1995 - 1997 (\$Millones de 1997)
Cultura Ciudadana	157.048
Productividad Urbana	1.649.076
Medio Ambiente	482.851
Progreso Social	1.863.524
Espacio Público	597.475
Legitimidad Institucional	1.097.076
Total	5.847.242

La estrategia financiera para obtener y administrar incluía objetivos de racionalización del gasto, racionalización de la estructura tributaria, utilización de nuevas fuentes de ingreso y generación de una nueva cultura tributaria.

En materia de racionalización del gasto el plan adoptaba los criterios de austeridad en los gastos de funcionamiento y de eficiencia en la inversión. En relación con el primer criterio se proponía avanzar en la profesionalización de la gestión Distrital, adelantar la reestructuración administrativa y mantener un control estricto en los gastos generales. Igualmente proponía darle solución al problema de los pasivos pensionales.

El criterio de eficiencia en la inversión exigía por su parte un manejo financiero óptimo de los recursos públicos, el fortalecimiento de los instrumentos de programación y ejecución presupuestal y el desarrollo de un sistema de seguimiento del presupuesto que propiciara la evaluación de la gestión por resultados. También se buscaba consolidar los Fondos de Desarrollo Local y desarrollar los mecanismos que permitieran a los ciudadanos un mayor control de las inversiones.

La racionalización tributaria implicaba la simplificación de la estructura actual, la sistematización del recaudo y la incorporación de la red bancaria. También implicaba el desarrollo de programas de fiscalización y cobro, utilizando los mecanismos y procedimientos del Estatuto Tributario Nacional y la recuperación de cartera.

Respecto a nuevas fuentes de ingreso, la parte novedosa del plan fue la de incluir explícitamente la posibilidad de participación privada en la financiación del desarrollo de la ciudad mediante mecanismos como aportes y concesiones, y la de plantear la posibilidad de acudir a otras fuentes de financiación diferentes a las de entidades multilaterales.

Finalmente, la aceptación de los deberes tributarios por parte de los ciudadanos, la transparencia del sistema y el fortalecimiento de las relaciones entre los ciudadanos y el Distrito, propósitos todos ellos agrupados bajo el objetivo de generación de una nueva cultura tributaria constituía un aspecto central de la estrategia financiera del plan.

En las secciones que siguen se resumen algunos los desarrollos y resultados de esta estrategia.

3.1. Las Reformas Institucionales de la Tributación

Uno de los retos más importantes que enfrentó la Administración Mockus-Bromberg en el área tributaria, fue el de poner en funcionamiento el nuevo esquema legal tributario creado en la administración anterior.

La reforma tributaria realizada en el año de 1994, asimiló el sistema procedimental y sancionatorio consagrado en el Estatuto Tributario Nacional, con el fin de darle mayores instrumentos a la administración tributaria distrital en la aplicación de las normas y cambió el sistema de determinación administrativa de los tributos por el de autodeterminación.

El nuevo esquema permitió la unificación de procedimientos y del régimen sancionatorio en los impuestos distritales, y colocó en cabeza del contribuyente la determinación de los impuestos. La adopción del sistema de autodeterminación busca liberar a la administración tributaria de tareas administrativas, para dedicar sus esfuerzos y recursos a las labores de fiscalización y cobranzas y mejorar así la gestión de la misma.

Para poner en funcionamiento este nuevo esquema tributario, la actual administración desarrolló dos tipos de programas, de carácter complementario: el programa de Cultura Tributaria, que hace parte del Proyecto de Cultura Ciudadana, un componente central del Plan Formar Ciudad y la implementación de programas de fiscalización y cobro. Ambos tipos de programas pretenden modificar el comportamiento tributario de los bogotanos, de forma tal que en el mediano y largo plazo se incremente el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales.

Estos dos programas, que conforman un esquema de incentivos y penalidades orientado a los contribuyentes, se han venido desarrollando especialmente desde el año de 1996, con los resultados que se muestran a continuación.

3.1.1. El Desarrollo de Programas de Fiscalización y Cobro

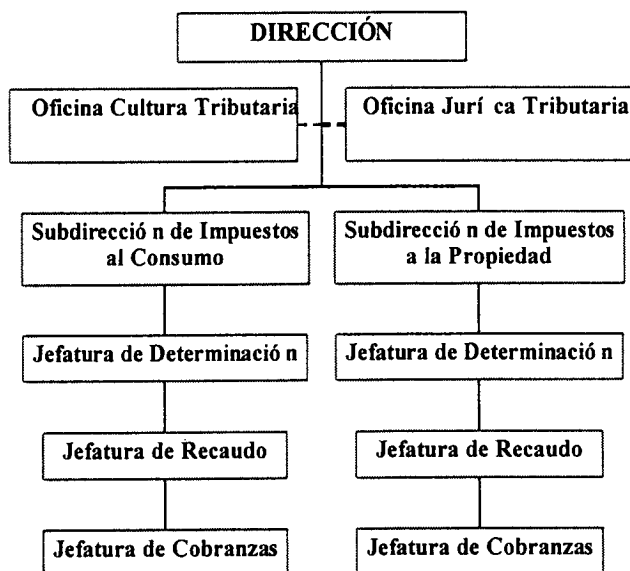
Para realizar el análisis de la gestión tributaria realizada en la presente administración en relación con estos programas, se tomaron como base las áreas de gestión y de apoyo de la Dirección de Impuestos Distritales -DID-, clasificándolas de la forma siguiente:

- Gestión : Determinación, Cobranzas y Jurídica;
- Apoyo : Recurso Humano, Informática y Recaudo.

Estas áreas están clasificadas conforme a la incidencia que tengan en la gestión de la administración y no conforme a la estructura organizacional de la Dirección de Impuestos Distritales.

Como referencia se muestra a continuación la estructura organizacional actual de la DID:

Organigrama Dirección de Impuestos Distritales Secretaría de Hacienda Distrital



Conscientes de que la estructura anterior concentraba esfuerzos en aquellos impuestos que producían los mayores recaudos por gestión tales como Predial, Industria y Comercio y Vehículos, y dejaba a un lado aquellos que tenían menos peso dentro del recaudo total como Delineación Urbana, Azar y Espectáculos, Consumo de cervezas, licores y cigarrillos, sobretasa a la gasolina y otros, desde enero del presente año la DID adoptó un nuevo esquema organizacional, creando las Subdirecciones de Impuestos a la Propiedad y de Impuestos al Consumo.

Cada una de las Subdirecciones cuenta con áreas especializadas de Determinación, Cobro y Recaudo. La nueva estructura tiene como objetivo buscar un control más directo y una mayor cobertura sobre los diferentes impuestos administrados por la DID.

La organización de la administración por tipo de impuestos es la tendencia mundial en las organizaciones tributarias. Sin embargo, la sola creación de las Subdirecciones no es suficiente sino está acompañada de otros elementos importantes que la hagan eficiente y exitosa, como una cuenta corriente ágil, consistente y confiable, la profesionalización del recurso humano y la especialización del mismo.

En ausencia de estos elementos, el riesgo con este nuevo esquema es que no consiga los resultados esperados y se convierta en mayor burocracia con objetivos no muy claros en razón a que se aumentó el cuerpo directivo y ejecutivo pues de pasó de un subdirector a dos, dos oficinas de staff y de cuatro jefes de oficina a seis.

Cabe anotar que como Dirección dependiente de la Secretaría de Hacienda Distrital, la DID no tiene ningún grado de autonomía administrativa ni presupuestal. Estas funciones son desarrolladas por la Dirección Administrativa de la Secretaría de Hacienda. La ausencia de autonomía ocasiona traumatismos en el ejercicio de las funciones propias de la administración Tributaria.

El depender de una unidad externa a la DID para la toma de decisiones y la satisfacción de necesidades administrativas y de recurso humano obstaculiza el cumplimiento de las funciones de determinación y cobro, dos de los pilares fundamentales de la gestión administrativa tributaria. La imposibilidad de proveer los recursos y apoyo necesarios en forma ágil y oportuna, le restan eficiencia a la administración fiscal.

Si bien no es necesario una autonomía total, en cuanto la administración tributaria distrital debe ejecutar las políticas trazadas por la Secretaría de Hacienda, si es necesario un nivel de discernimiento administrativo que permita evitar el trámite excesivo para la ejecución de ciertas tareas.

3.1.1.1. Recurso Humano

En cuanto a la planta de personal, se ha logrado un gran avance en la profesionalización de la misma. La planta cuenta hoy en día con 340 funcionarios, tamaño que corresponde a la planta ideal diseñada conforme al nuevo esquema organizacional.

En la reestructuración realizada en el presente año, se suprimieron algunos cargos del nivel asistencial y se eliminó el nivel auxiliar, con el fin de incrementar los cargos del nivel profesional.

De acuerdo con este criterio, la planta incrementó los cargos de profesional a 255, entre los grados 1 a 21, presentándose la mayor concentración de profesionales en el grado 12, distribuidos en su mayoría en las Jefaturas de Determinación y Cobranzas de las dos Subdirecciones.

El aumento de profesionales en esas áreas específicas va encaminado a especializar al grupo de auditores y agentes de cobro de la administración, vinculando profesionales idóneos para llevar a cabo esas funciones.

Persistía el problema de la provisionalidad de los funcionarios, que no permitía el desarrollo de los programas en forma continua y coherente. De un total de 340 funcionarios, el 70% de los funcionarios (235) eran de carácter provisional o transitorio, encontrándose pendientes de la renovación de los periodos de vinculación o de concursos que les permitieran acceder a la carrera administrativa. La situación de provisionalidad de estos funcionarios llevaba ya más de tres años, sin que al respecto se hubiera tomado una decisión efectiva.

Para solucionar el problema se realizaron varios concursos en el primer semestre del año. Estos fueron diseñados por la Subdirección de Recursos Humanos en una forma poco eficiente desde el punto de vista procedimental, y como consecuencia de ello los resultados no fueron favorables para la DID, pues de las 120 vacantes que se buscaban proveer, sólo 29 van a ser ocupadas por quienes se encuentran laborando actualmente en esta Dirección, correspondiendo las restantes a personas externas a la entidad. La DID perdió así la inversión en experiencia y capacitación que había realizado con los provisionales.

3.1.1.2. Determinación

Antes de la reestructuración, la determinación se concentraba básicamente en la realización de programas del impuesto de industria y comercio. No existían criterios de selectividad claros para el diseño de los programas, sino que se organizaban los casos conforme a vencimientos y a la intuición de los directores del área.

Para seleccionar y desarrollar los casos, se recurría a la información local que podía conseguir el área, ante la inexistencia de una cuenta corriente y de bases de datos que permitieran realizar en forma masiva, técnica y confiable, los cruces de información necesarios para detectar las inconsistencias en las declaraciones tributarias o la no presentación de las mismas.

Con base en la información suministrada por la DIAN y la información local se realizaron programas de verificación de códigos de actividad económica y omisos. La posibilidad de cruzar información entre la DIAN y DID sobre los renglones de las declaraciones fue mínima, dado la poca confiabilidad de la cuenta corriente de la DID y el apoyo mínimo que la misma presta.

Por otra parte, en los primeros meses de 1994, cuando se comienza a aplicar el procedimiento consagrado en el decreto 807 de 1993, surgen inconvenientes con respecto a los procesos en curso sobre el procedimiento correcto bajo el cual se debían adelantar.

La falta de definición con respecto a esta situación y de capacitación de los funcionarios, originaron gran número de demandas por parte de los contribuyentes por nulidad de los procesos. Esto significa que la labor desarrollada por Determinación durante ese periodo y el anterior no tendrá mayor efecto en gestión, pues muchas de las liquidaciones oficiales serán declaradas nulas por el Contencioso.

En resume, los aspectos centrales de la primera etapa de la determinación en la DID, fueron los siguientes :

- Inexistencia de una base de datos confiable;
- Falta de criterios de selectividad para el diseño de los programas;
- Recurso humano insuficiente;
- Ejecución de programas con base en vencimientos antes que en estudios socioeconómicos para detectar sectores de evasión;
- Cruces de información doméstica y manual;
- Incertidumbre jurídica en relación con los procedimientos aplicables conforme al tránsito de legislación.

La evolución subsiguiente del proceso de determinación se describe a continuación. Dadas las características de la determinación, se separará el análisis de esta área conforme a la especialización por tipo de impuestos.

3.1.1.2.1. Impuestos a la Propiedad

Con la nueva estructura, la fiscalización de impuestos a la propiedad se concentra en los impuestos predial unificado y vehículos. Las características de estos impuestos hacen que la fiscalización sea más de verificación que de investigaciones de fondo.

Las características de la determinación en los impuestos a la propiedad son las siguientes :

1. La investigación es interna: Dadas las características de los impuestos predial y de vehículos, la labor de determinación se orienta más a programas de omisos y verificación de inexactos por tarifa.

En razón a que en el caso del predial, las bases gravables son determinadas por el contribuyente sin posibilidad de modificación, dado que la presunción del 50% establecida en la reforma tributaria del 93 fue declarada inexecutable por la Corte, la administración no tiene bases mínimas para modificar la declaración privada, excepto cuando estas se disminuyan de un año a otro sin explicación.

Por otro lado, la formación de predios corresponde a la oficina de catastro distrital y no a la DID, lo cual implica que las modificaciones del valor de los mismos son ajenas a ésta última.

En cuanto a las tarifas de estos impuestos, como éstas están predefinidas por la DID y por el Ministerio del Transporte para el caso de vehículos, la determinación se reduce a constatar la correcta aplicación de las tablas.

Estas situaciones reducen la fiscalización de los impuestos a la propiedad a la verificación de datos, la cual puede hacerse a través de cruces de información interna o externa.

2. Recurso humano: El perfil de los funcionarios auditores es diferente a la fiscalización para otros impuestos. Los cruces de información requieren funcionarios expertos en el análisis de información y en el diseño de perfiles de cruce, más que de personal especializado en funciones contables o legales.

Si bien es necesario el soporte legal para la aplicación correcta de las normas y procedimientos, la labor de depuración y selección de información y la programación de los cruces de verificación integran el grueso de la fiscalización para estos impuestos.

El problema de provisionalidad en los cargos afecta el área, en la medida que alrededor del 40% de los funcionarios son supernumerarios. Como se señaló atrás, conforme a los resultados de los concursos, algunos de ellos, quienes ya han acumulado tiempo de experiencia deberán salir, si se toma esa determinación. Por lo tanto, habrá necesidad de nueva capacitación para aquellos nuevos en el área.

3. Bases de Datos: Soporte fundamental para la realización de programas es la cuenta corriente. En este momento se está implementando el módulo de fiscalización que permitirá los reportes de información necesarios para realizar los cruces.

Sin las bases de datos, será imposible la realización de programas masivos y efectivos, y se tendrá que continuar con los procesos manuales basados en criterios de selección poco técnicos.

A mediano plazo será necesaria la conexión entre el sistema de información de impuestos y el de catastro distrital a fin de permitir conocer y actualizar la información de los predios.

Los resultados obtenidos por el área desde que se inició la especialización por tipo de impuestos, son todavía limitados. Se obtuvieron correcciones por \$450 millones en el programa inexactos predial para el año gravable de 1995. En el segundo semestre del presente año, se realizarán el programa de omisos e inexactos para los dos impuestos, año gravable 1996.

3.1.1.2.2. Impuestos a la Producción y el Consumo

La mayor parte de la gestión que se obtiene en esta área es por la fiscalización del Impuesto de Industria y Comercio. Sin embargo, con la nueva estructura se van a empezar programas relacionados con el impuesto al consumo, azar y espectáculos y sobretasa a la gasolina.

Las características de la fiscalización de los impuestos al consumo, son las siguientes :

1. Investigación de fondo: los denuncios hechos por los contribuyentes en su declaración privada deben sujetarse a verificación a través de la constatación del desempeño de la actividad económica del contribuyente y de los inventarios de mercancía producida e importada, así como la expedición y pago del impuesto por la boletería vendida para los espectáculos.

La fiscalización comprende la modificación de las bases gravables cuando fuere el caso y la expedición de los actos oficiales que modifiquen la privada. Igualmente se incluyen programas de omisos e inexactos.

2. Recurso humano: Se requieren profesionales capacitados en la auditoría de fondo, con el fin de examinar la información del contribuyente y poder determinar si es o no correcta.

La fiscalización de estos impuestos requiere de mayor tiempo y la realización de visitas externas. Al igual que con los impuestos a la propiedad, la provisionalidad en los cargos y el ingreso de personal nuevo dificultan la realización efectiva de programas.

3. Bases de datos: La implementación de la cuenta corriente y del módulo de fiscalización son necesarios para los cruces de información y para permitir la selección de casos sujetos a fiscalización. Hasta el momento no están operando en forma efectiva, lo cual reduce la fiscalización a procesos manuales.

Los resultados de gestión, que se muestran a continuación, han sido producto de programas correspondientes a los impuestos de industria y comercio, especialmente grandes contribuyentes inexactos, espectáculos públicos, delimitación urbana y consumo. La información correspondiente a 1996 es estimada.

Inserta cua14

Gran parte del trabajo ha sido la labor de depuración de la información para la selección definitiva de los casos, pues alrededor del 80% es inconsistente.

3.1.1.3. Cobranzas

Para el área de cobranzas se adoptó el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario Nacional, permitiendo a la DID ejercer su propio proceso de cobro persuasivo y coactivo para el pago de los tributos debidos.

Uno de los principales problemas para establecer la cartera debida ha sido la inexistencia de la cuenta corriente confiable, lo cual ha producido reportes de información altamente inconsistentes

La labor de cobranzas se ha concentrado en la actualización de la cuenta corriente, pues de los reportes suministrados por sistemas, los agentes de cobro han debido verificar manualmente y a través de la vía telefónica o de visitas, la certeza de la información tributaria del contribuyente.

Como ejemplo de lo anterior, de la cartera correspondiente al año de 1991, de 13,000 registros por un valor de \$9,000 millones, 2072 registros por valor de \$8,500 millones resultaron inconsistentes. Del año 1995 hasta la fecha, 500 registros por \$2,000 millones son inconsistentes.

La labor de cobranzas se ha concentrado básicamente en tres impuestos : predial, ICA y vehículos. La mayor gestión por predial corresponde a Bienes del Estado, en la cual se encuentra la cartera de las entidades públicas, mayores deudores por este concepto. La participación de este grupo en el total de lo recaudado por predial es del 14% para 1995, 52% para 1996 y del 78% para el primer semestre de 1997.

Insertar cua15

De acuerdo con el cuadro siguiente, el impuesto predial es el único que registra incremento en la gestión del año 1995 al 96, por cierto bastante importante.

Insertar cua16

Cabe anotar que la variación correspondiente a 1996-1997 está calculada con base en la gestión realizada en el primer semestre de 1996.

La gestión en vehículos decreció significativamente en el año 1996, en el año de 1997 la gestión esta programada para realizarse en el segundo semestre del presente año. En relación con los vehículos la mayor dificultad existente es la ubicación del deudor, debido a que los vehículos cambian de propietario continuamente.

El cobro coactivo tuvo gran participación en el año de 1995 con un 47%, pasando a un 13% en 1996 y a un 17% en el primer semestre de 1997. Hasta el momento no se ha realizado ningún remate dentro del proceso de cobro coactivo.

En relación con el impuesto de industria y comercio hay programados la realización de cuatro remates, los cuales serían los primeros desde que entró a regir el nuevo proceso de cobro.

El cobro persuasivo, el cual permite la recuperación de cartera sin necesidad de iniciar el proceso ejecutivo de cobro, tiene reducida participación en comparación con los demás grupos. Su participación en el año 1995 fue del 18%, incrementándose ligeramente en 1996 al 21% y disminuyendo considerablemente en el primer semestre del año 1997 a 1%.

La poca participación porcentual que tiene el cobro persuasivo, se puede explicar por la inconsistencia de la información para realizar estos cobros en forma rápida e inmediata, por la renuencia de los contribuyentes y por la ineffectividad de la gestión de los agentes de cobro, la cual puede deberse a la reducida disponibilidad de personal. El promedio de cartera depurada por inconsistencias en la información es del 16.58%.

Finalmente, hay que mencionar que la función de orientación al contribuyente la venía ejerciendo el área de cobranzas, conforme las funciones asignadas antes de la reestructuración administrativa. Esta labor, más la respuestas a derechos de petición de los contribuyentes, implican la destinación de gran parte del recurso humano para responder las inquietudes de los contribuyentes, especialmente en época de vencimientos.

Aunque bajo el nuevo esquema de funciones, las tareas de orientación le fueron asignadas a la Oficina Jurídica Tributaria, por la falta de personal de ésta área, las jefaturas de Cobranzas continúan desarrollando gran parte de esta función.

3.1.1.4. Recaudo

El área de recaudo, la cual tiene a su cargo el control a las entidades recaudadoras, las devoluciones de pagos en exceso o indebidos de los impuestos y la consolidación de la contabilidad tributaria, ha sufrido las consecuencias de la falta de información, como se verá a continuación.

3.1.1.4.1. Devoluciones y Compensaciones

En relación con las devoluciones, estas se han acumulado a tal nivel, que este año fue necesario conformar un grupo especial para tratar de evacuar las 3,100 solicitudes pendientes de trámite, alcanzándose a evacuar el 67.7% de estas, quedando por resolver 1000 solicitudes.

La certeza sobre la gestión realizada por el grupo especial, es discutible en la medida que no se conoce el apego de estas a la situación tributaria real del contribuyente, lo cual ya ha empezado a originar recursos de reconsideración.

El grupo aunque trató de darle solución al problema contó con la misma limitación que originó en gran parte el problema, la inexistencia de una cuenta corriente confiable.

Como se mencionó atrás, la causa principal para que se acumularan tantas solicitudes fue la imposibilidad de constatar la procedencia de la solicitud, debido a falta de información.

Al no contar la DID con una cuenta corriente, las verificaciones de las solicitudes se debían hacer en forma manual y muchas veces reconstruyendo la información del contribuyente.

Entre el año de 1994 y parte de 1995 se alcanzaron a acumular 1,600 solicitudes, el 53.7% correspondientes al impuesto predial, el 31,8% a ICA y el 14.5% a vehículos.

La novedad del sistema de autodeterminación originó gran número de errores por parte de los contribuyentes realizando pagos en exceso y originando su saldo a favor. Esta situación no fue prevista por la administración y ante la falta de decisión política, el problema ha alcanzado grandes magnitudes. En la actualidad se están presentando 400 solicitudes mensualmente.

La evacuación de las solicitudes pendientes no es el único inconveniente en materia de devoluciones. Conforme a las normas distritales, una vez transcurrido el término que tiene la administración para devolver, sin que ésta lo haya hecho, se generan intereses a favor del contribuyente. En las solicitudes que se han evacuado no se ha hecho reconocimiento de estos intereses, los cuales representan una cantidad importante del recaudo.

La posición de la administración es que el reconocimiento de intereses sólo opera a petición del contribuyente, lo cual es bastante discutible si es la norma misma la que esta reconociendo su causación una vez se incumpla el término de la administración para hacer la devolución.

3.1.1.4.2. Control a Entidades Recaudadoras

Otro cambio fundamental en el sistema tributario del Distrito fué el recaudo de los tributos a través de la red bancaria. Utilizando el mismo sistema de la DIAN, se realizaron convenios con los bancos, para que estos se encargaran del recaudo de los tributos distritales a cambio de la posibilidad de mantener los recaudos por un término definido.

El problema radica en la validación de la información, que es realizada por los service contratados para el efecto. En primer lugar, el cambio de sistema a autodeterminación originó multiplicidad de errores en el diligenciamiento de los formularios. En segundo lugar, la falta de control sobre el trabajo de los service produjo su acumulación sin ningún tipo de corrección.

Estos dos factores han hecho que el control sobre las entidades recaudadoras sea débil, pues la información base para imponer las multas a que hubiere lugar es inconsistente. Esto significa que para determinar el incumplimiento de alguna entidad recaudadora se deben revisar los reportes de información manualmente.

De las resoluciones de sanción a bancos que se han impuesto, la mayoría han debido corregirse, pues de los registros tomados como base, 48,000 han resultado inconsistentes. Los mismos bancos han sido los encargados de corregir la información inconsistente a través de la respuesta a las resoluciones de sanción.

Gran parte de este problema de inconsistencias se podrá corregir con el nuevo sistema OCR de lectura óptica de las declaraciones, lo cual reducirá en gran proporción el número de errores.

3.1.1.4.3. Contabilidad Tributaria

La rendición de la cuenta que debe realizar el Director a la Contraloría Distrital, se debe hacer con base en los consolidados que deben elaborar las oficinas de recaudo por impuesto. Al no existir la información requerida, los balances se elaboran con base en las conciliaciones bancarias de los bancos y en los recaudos efectivos que ingresan por Tesorería Distrital.

Esto tiene un gran inconveniente y es la imposibilidad de cruzar información con los datos que debe poseer la misma administración. Igualmente, no están contabilizados los actos oficiales que afectan la contabilidad, como las devoluciones, compensaciones, recursos y otros. Ello lógicamente impide que se plasme la contabilidad tributaria real, originando varios actos sancionatorios al rendidor de la cuenta.

Ante esta circunstancia, en octubre pasado se tomó la decisión por parte de la DID de partir de saldos cero, para tratar de organizar la contabilidad en una forma más real. Esta decisión permite que se inicie la contabilidad sin vicios y con una información más depurada y consistente.

3.1.1.5. Jurídica

Con la expedición del Decreto-ley 1421 de 1993 y sus reglamentarios en materia tributaria, se creó un caos jurídico en razón a la armonización de las normas distritales y el Estatuto Tributario Nacional, lo cual se reflejó en numerosas consultas elevadas tanto por los funcionarios de la DID como por los contribuyentes.

Una de las dudas más grandes fue cual era el procedimiento aplicable a los procesos de determinación en curso si el anterior o el nuevo establecido por el decreto 807 de 1993.

Para el año de 1994, la gestión de la oficina jurídica se limitó a absolver consultas relativas al autoavalúo y a celebrar comités jurídicos acerca del procedimiento tributario. En 1995 se continuó exclusivamente con estas tareas, a la vez que se resolvían los recursos presentados bajo el procedimiento anterior a 1994. Desde el año de 1994 hasta julio del presente año, se han resuelto 584 conceptos.

En 1996, se interponen alrededor de 33 recursos de reconsideración en razón a que en el proceso de determinación se aplicó el procedimiento del Acuerdo 21 de 1983 y se continuó con el del decreto 807 de 1993 ó se les aplicó el procedimiento del Decreto 807 de 1993 a declaraciones presentadas con anterioridad a la vigencia de éste.

La anterior situación también se repite en el presente año para las declaraciones presentadas en 1992 y 1993, lo cual va a ocasionar que la jurisdicción contenciosa- administrativa declare nulas las liquidaciones oficiales proferidas teniendo como consecuencia la pérdida del recaudo por gestión y el consecuente desgaste administrativo.

Hasta este momento el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca ha declarado la nulidad en tres casos, quedando pendiente el pronunciamiento del Consejo de Estado. En lo que va transcurrido del presente año se han radicado 169 consultas sobre ICA y predial.

Aunque dentro de las funciones de la oficina jurídica tributaria no están las de ejercer la representación externa del Distrito capital en materia tributaria ante la jurisdicción contencioso administrativa, ésta unidad si se encarga de proyectar la contestación de las demandas, alegatos de conclusión y apelaciones que son presentados por los abogados de la oficina de asuntos judiciales de la Alcaldía Mayor.

Entendiendo que quien debe defender los fallos es el mismo que conoce los hechos y el derecho en que se basó para proferirlos, es importante que la función de representación externa esté en cabeza de los abogados de la oficina jurídica de la DID, quienes tienen la idoneidad para ejercerla. Para ello es importante que se transfiera la delegación que actualmente tiene la oficina de asuntos judiciales, a la oficina jurídico tributaria de la DID.

Hay que resaltar que actualmente la oficina jurídica tributaria empezó el proceso de sistematización de los recursos, conceptos y doctrina tributaria como apoyo a los clientes internos y externos de la DID. Así mismo, está en proceso de implementación el centro de documentación tributaria que persigue los mismos objetivos.

3.1.1.6. Sistemas de Información-Cuenta Corriente

Con el cambio de sistema tributario, se inició en 1994 la elaboración de una cuenta corriente acorde con la nueva estructura y necesidades de la administración. El primer intento de implementación de una cuenta corriente fracasó en razón a equivocaciones en las políticas de diseño del software. A partir del segundo semestre del año pasado se adoptó una política definitiva para solucionar el problema de la cuenta corriente.

Como primera medida, se empezó a depurar la información de los años 1994 y 1995 para liberarla al máximo de inconsistencia y poder cargarla en el sistema. Paralelamente se empezó a rediseñar la base de datos de forma tal que permitiera adaptarla a las necesidades de la administración. Para ello

se trabajó en la cuenta corriente de los impuestos predial, vehículos e ICA, los cuales tienen el mayor número de registros, y se dejaron para posterior desarrollo los otros impuestos, cuya participación no es tan significativa.

A finales del año pasado se empezaron a realizar las primeras pruebas y hoy en día se encuentra depurada la información en un 90% con respecto a los años 1994 y 1995, cuya información ya se encuentra cargada en el sistema. En este momento se encuentra en un proceso de depuración el año de 1996 y así mismo se está trabajando en la construcción de los módulos de fiscalización y cobranzas, con el fin de prestar soporte a esas áreas.

A partir del año gravable de 1997, gran parte de los problemas de inconsistencia de la información podrán evitarse con el nuevo sistema de lectura óptica de los documentos. De las pruebas realizadas hasta el momento con el sistema de lectura óptica, estas han arrojado un 95% de efectividad.

Sin embargo, aquellas inconsistencias originadas en errores formales, que no impliquen que se tenga por no presentada la declaración del contribuyente, subsistirán y deberá implementarse en procedimiento para corregirlas. Este es el caso de equivocaciones en aquellos campos diferentes a la liquidación privada del impuesto.

Algo que posteriormente se debe trabajar es el reporte de la información por usuarios acorde con la especialización por tipo de impuesto que actualmente tiene la administración.

La información correspondiente a los años gravables anteriores a 1994, será migrada con base en los saldos existentes en la vieja cuenta corriente que administraba el SISE. El gran inconveniente de esa migración es la que no existe certeza sobre la consistencia y confiabilidad de la información migrada.

Si la cuenta corriente funciona correctamente, en un futuro será posible que la DID deje de padecer los problemas de desinformación y desgaste administrativo que hasta ahora ha tenido. Buena parte de los problemas de devoluciones, contabilidad tributaria, control a entidades recaudadoras, determinación y cobranzas se deben a la inexistencia de una cuenta corriente confiable y segura.

3.1.2. El Proyecto de Cultura Tributaria

El proyecto de cultura tributaria es quizás el proyecto más importante de la administración Mockus, pues busca formar al ciudadano actual y futuro y a los servidores públicos sobre los derechos y deberes en el cumplimiento de su obligación tributaria.

El proyecto se inició en 1996. En el período previo a la reestructuración organizacional, el proyecto fue administrado por la Subdirección General de Impuestos. Con la nueva estructura, se creó la oficina de cultura tributaria, con el fin de darle permanencia al programa y asegurar la continuidad del mismo.

3.1.2.1. Objetivos del Proyecto

El proyecto tiene tres objetivos centrales:

- Sensibilizar al ciudadano común y corriente, al contribuyente, al servidor público y a la comunidad educativa;
- Formar a niños y jóvenes creando módulos educativos en los que se enseñen los deberes y derechos en el pago del tributo; y,
- Orientar a los actores socioeconómicos del tributo a través de la prestación de un servicio óptimo, simplificando procesos y trámites por medio de la sistematización de los mismos.

3.1.2.2. Estrategias del Proyecto

El proyecto asume que sin la debida sensibilización y estrategias de comunicación así como la descentralización de la administración fiscal y la participación de los principales actores económicos del proceso tributario, es imposible lograr el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.

a. Descentralización de la Administración Tributaria: La cual tiene tres fines: reconocer la nueva realidad político administrativa del Distrito Capital (20 localidades), implementar una nueva dinámica de atención al contribuyente y del servicio público y acercar la administración al ciudadano.

b. Espacios de educación ciudadana y del servicio público: Pretende, a través de la acción reeducadora, identificar lugares comunes que lleven a transformar valores como identidad, pertenencia, compromiso, solidaridad, transparencia y eficiencia.

c. Comunicaciones: Tienen como fin intervenir cultural, pedagógica y educativamente en los comportamientos humanos. Para ello se han utilizado diferentes mecanismos visuales y educativos, como las jornadas lúdico-pedagógicas, con alumnos de 48 colegios del Distrito Capital, los cuales pretenden la identificación de los diferentes impuestos por parte del contribuyente actual y futuro, así como la identificación institucional.

d. Coordinación Interinstitucional: Trabajar coordinadamente con otros entes distritales y nacionales para ejercer la acción reeducadora, como la Secretaría de Educación, Colegios, DIAN, Ministerio de Educación, Universidades, etc.

e. Investigación: Trabajar en la identificación de la problemática ciudadana asociada con el cumplimiento de las obligaciones tributarias y en la evaluación del impacto de las acciones reeducadoras, para formular un marco de política tributaria adecuada a la nueva realidad político-administrativa y de gobierno del Distrito Capital.

3.2.2.3. Resultados Obtenidos

Los resultados obtenidos en el cumplimiento de los tres objetivos han sido los siguientes :

Insertar cua17

3.2.2.4. Ejecución del Presupuesto

El presupuesto asignado y ejecutado para 1996 y 1997 ha sido de \$826 y \$1,000 millones respectivamente, con una ejecución del 34% en 1996 y del 44.6 a junio 30 de 1997. Hasta el momento la ejecución presupuestal se ha concentrado en las estrategias de comunicación, sensibilización a través de la educación ciudadana del servicio público, dirigida a docentes, alumnos y servidores públicos, convenios interinstitucionales y descentralización administrativa.

Las estrategias dirigidas a la investigación, actores socioeconómicos y futuros ciudadanos, aún no se han puesto en marcha. Sin embargo dentro de la planeación está previsto la creación de un centro inteligente de atención al público con la participación de 100 grandes contribuyentes del Distrito Capital.

En relación con la descentralización administrativa y la investigación, se va a realizar el estudio para el montaje de un centro piloto en ciudad Kennedy, localidad que ha sido escogida por la diversidad de población y su densidad.

Es claro que los resultados del Programa de Cultura Tributaria no se producirán en el corto plazo. Además, es indiscutible que un proyecto de esta magnitud requiere de continuidad y seguimiento constante para evaluar y modificar las estrategias utilizadas si es el caso.

Con el cambio de administración es probable que sin el aseguramiento de los recursos y la definición de los programas, la cultura tributaria pase a ser uno de los tantos programas inconclusos de las administraciones distritales.

Conclusiones

1. El proceso de especialización de la administración tributaria por tipo de impuesto puede llegar a generar excelentes resultados, siempre y cuando esté acompañado del apoyo administrativo e informático que requiere.
2. Se debe pensar en otorgar un relativo grado de autonomía administrativa y presupuestal para la DID, con el fin de permitirle mayor dinamismo y efectividad en el desarrollo de sus funciones en el futuro próximo, pues la oportunidad de hacerlo no fue aprovechada en la reciente reestructuración.
3. Es eminente la implementación definitiva y eficaz de la cuenta corriente como soporte a la gestión de la DID. Ya hay pruebas suficientes de las consecuencias de su ineffectividad. Es necesario además que esta sea administrada por la Dirección de Impuestos Distritales como una oficina adscrita a ésta.
4. Existe una planta de personal con un alto grado de provisionalidad y temporalidad, lo cual afecta la eficiencia en la gestión, debido a la inestabilidad de los funcionarios, la cual origina poca identidad institucional y compromiso con la entidad. Así mismo, se ha perdido el tiempo y los recursos invertidos en capacitación de recurso humano calificado que soporte las labores de apoyo y de fiscalización y cobranzas.
5. El proyecto de cultura tributaria es un programa de grandes dimensiones y objetivos ambiciosos. Existe un alto riesgo que el programa se diluya y quede como uno de los tantos intentos de una de las varias administraciones que han pasado por el Distrito Capital. Es urgente que los mecanismos de evaluación del proyecto se implementen y se muestren resultados preliminares antes de que termine la presente administración.

6. No existe una cultura del control de la gestión, pues los funcionarios de la DID la ven como algo ajeno a su desempeño.

3.2. Modificaciones en la Tributación: Sobretasa a la Gasolina (Acuerdo 21 de 1995) y Valorización por Beneficio Local

A partir de la vigencia fiscal de 1996, el Distrito cuenta con una nueva fuente importante de recursos propios destinada a la financiación del mantenimiento y construcción de infraestructura vial mediante el Acuerdo 21 de 1995, el Concejo de Bogotá autorizó el cobro de la sobretasa a la gasolina en la jurisdicción de la ciudad. La sobretasa se cobra sobre cada galón de consumo de gasolina motor. La tarifa es del 13% durante 1996, el 14% durante 1997, y el 15% a partir de 1998.

3.3. La “Racionalización Tributaria”

A partir de la vigencia fiscal de 1996, se adopta el “Plan de Racionalización Tributaria de Santa Fe de Bogotá D.C.” (Acuerdo 28 de 1995) que introduce modificaciones al proceso de cobro de impuestos y aumentos en tarifas de los mismos.

3.3.1. Impuesto de Industria y Comercio

Determinó, para el caso del impuesto de industria y comercio, los siguientes cambios:

- Un aumento en tarifas para algunos de los sectores de la actividad económica, que resultan en un incremento de tarifas del 12% en promedio, como se observa en el cuadro.

Cuadro 18
Tarifas del Impuesto de Industria y Comercio

Actividad Económica	Tarifa de 1995	Tarifa actual (Acuerdo 28/95)	Recaudo por actividad
Industrial 1	3	3	7.28%
Industrial 2	5	5	1.48%
Industrial 3	7	8	18.19%
Comercial 1	3	3	8.31%
Comercial 2	5	5	5.20%
Comercial 3	10	10	1.14%
Comercial 4	7	8	21.86%
Servicios 1	3	3	4.58%
Servicios 2	5	5	5.96%
Servicios 3	10	10	1.71%
Servicios 4	7	7	7.52%
Ent. Financieras 1	3	8	3.91%
Ent. Financieras 2	7	8	12.87%
Total			100.00%
Tarifa promedio ponderada	5.87	6.59	0.13
Incremento del recaudo		12.34%	

Fuente: Secretaria de Hacienda del Distrito

- Se establecen bases presuntivas mínimas para algunos contribuyentes (moteles, residencias, hostales, parqueaderos y establecimientos dedicados a la explotación de juegos de máquinas electrónicas), que permitan disminuir la evasión y elusión tributarias y simplificar su recaudo.
- Se establece un sistema de retenciones, igual al que rige para el Impuesto al Valor Agregado de la Nación, lo cual disminuye costos de recaudo y evita la elusión y evasión tributarias.

3.3.2. Impuesto Predial

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

3.3.3. Otras Modificaciones Tributarias

3.3.3.1. Impuestos a los Vehículos. Hasta la vigencia fiscal de 1995, el recaudo por impuestos a los vehículos estaba dividido en dos impuestos: “Timbre Nacional de Vehículos” y “Circulación y Tránsito”. El Acuerdo 28 de 1995 fusionó estos dos impuestos en uno solo (“Impuesto unificado de vehículos”), buscando reducir los costos de recaudo de estos tributos, facilitar las diligencias para el contribuyente y disminuir su evasión.

3.3.3.2. Rifas, Juegos y Espectáculos. Los impuestos de “Juegos”, “Espectáculos Públicos” y “Rifas y Sorteos” no representaban un recaudo significativo para la Administración Distrital, pero el costo operativo del recaudo es alto. Por esta razón, mediante Acuerdo 28 de 1995, el Concejo autorizó a fusionarlos en uno solo y unificar su tarifa.

No obstante los avances que ha hecho la Administración del Distrito por incrementar el nivel de sus ingresos tributarios, existe todavía un amplio potencial para obtener crecimientos hacia el futuro, por las siguientes razones:

- Desde el punto de vista legal, las tarifas de los principales impuestos (predial e industria y comercio, que representan 45% del total de ingresos del Distrito en 1995) están, en casi todas sus categorías, por debajo de los límites máximos legales.
- En el caso del impuesto predial, no obstante que el precio de viviendas en Bogotá es superior al de las otras dos ciudades más grandes del país, las tres ciudades presentan una contribución per capita similar (en 1994, en Bogotá el predial per capita fue US\$24.6, en Cali US\$21.10 y en Medellín US\$24.7).

Cuadro 19
Tarifas del Impuesto Predial

Tipo de Predio	Tarifa de 1995	Tarifa actual (Acuerdo 28/95)	Recaudo por tipo de predio
Rurales	5	16	0.33%
Rurales suburbanos	20	16	0.59%
Rurales residenciales hasta 150 m	6	16	0.19%
Rurales residenciales más de 150 m	7	16	0.11%
Rurales institucionales	5	5	0.02%
Recreativos y Zonas verdes	5	5	0.23%
Estratos 1, 2 y 3 hasta 70m	4	4	5.27%
Estratos 1, 2 y 3 más de 70m	5	5	9.60%
Estrato 4 hasta 150m	6	6	9.34%
Estrato 4 más de 150m	7	7	3.35%
Estratos 5 y 6 hasta 220m	7	7	10.41%
Estratos 5 y 6 hasta 300m	8	8	2.83%
Estratos 5 y 6 más de 300m	8.5	8.5	3.03%
Industrial impacto alto	10	10	2.07%
Ind. impacto medio	9	9	0.40%
Ind. impacto bajo	8.5	8.5	0.64%
Com. local	8	8	5.33%
Com zonal	8.5	8.5	1.76%
Com. Metropolitana	9.5	9.5	4.05%
Civ. inst. local	5	5	0.13%
Civ. inst Zonal	6	6	0.26%
Civ. inst Metropolitana	6.5	6.5	0.27%
Entidad educ.	5	5	0.90%
Urbanizable no urb. y no edif <100 m	12	12	0.20%
entre 100 y 240 metros	14	33	0.08%
entre 240 y 1000 metros	16	33	0.40%
entre 1000 y 6000 metros	18	33	0.83%
más de 6000 metros	20	33	1.85%
Exento parcial	0.2	0.2	1.19%
Sin clasificar	6.5	6.5	34.33%
Total			100.00%
Tarifa promedio ponderada	7.06	7.55	
Incremento en el recaudo			6.94%

Fuente: Secretaria de Hacienda del Distrito

3.4. El Gasto en el Plan de Desarrollo Formar Ciudad

La asignación del total del plan de inversiones para los años 1995 y 1996 equivale al 42%, el 58% restante se asigna entre 1997 y 1998. El monto asignado para los dos primeros años es de \$2,5 billones, del total de \$6,6 billones programados para el cuatrienio.

El plan definió 6 prioridades alrededor de las cuales se estructuraron unas estrategias donde confluyen los proyectos de distintos sectores. Tales prioridades son:

- a. Fortalecer la autorregulación ciudadana: cultura ciudadana.
- b. Prevenir y mitigar el deterioro de las condiciones ambientales: medio ambiente.
- c. Recuperar los ambientes en que se es ciudadano: espacio público.
- d. Impulsar el desarrollo humano y la convivencia: progreso social.
- e. Mejorar la infraestructura material y la capacidad humana para hacer la ciudad más competitiva: productividad urbana.
- f. Mejorar la calidad y la oportunidad de acción de la Administración Distrital y generar así credibilidad: legitimidad institucional.

Adicionalmente, el plan contempla seis megaproyectos: Plan Integrado de Transporte, Recuperación del Río Bogotá, Desarrollo del Borde Occidental de la ciudad, Infraestructura Metropolitana Especial: Santa Fe 1; Plan de Acción Social en Salud, Educación y Empleo; y Seguridad Ciudadana.

Estas son grandes iniciativas que: 1) trascienden el horizonte temporal de la presente Administración; 2) por su dimensión y complejidad implican concertación con las autoridades de la Nación, con las de otros niveles territoriales o con el sector privado; 3) tienen un impacto que puede ir más allá del territorio del Distrito Capital.

“Formar Ciudad” significa un aumento importante en la tendencia del gasto de inversión. En la Administración Central crece a un promedio real anual del 30%, pasando de US\$298 millones en 1994 a US\$935 millones en 1998.

3.4.1. Composición de los proyectos del Plan “Formar Ciudad” por inversiones de capital e inversiones de tipo operativo

El plan de desarrollo está compuesto en un 21% de inversión de tipo operativa, en un 53% de inversión en formación bruta de capital fijo y en un 26% en Inversión para proyectos generales. La inversión operativa corresponde a los proyectos de pago de nómina en servicios docentes, servicios médicos y bienestar social.

Los principales proyectos orientados a la formación bruta de capital fijo están agrupados por sectores de: Salud, Educación, Promoción Social, Vivienda y desarrollo, Cultura y Recreación, Seguridad ciudadana, Administración local, Servicios públicos, Tránsito transporte y obras viales.

3.4.1.1. Transporte, Transito y Obras Viales

El Plan de Desarrollo orienta un monto importante de recursos hacia este sector, con el propósito de establecer un esquema de manejo coherente en la ampliación de la infraestructura vial, en su conservación y mantenimiento. A continuación se destacan los principales proyectos:

Habilitación vías secundarias	US\$	128 millones
Recuperación y mantenimiento red vial	US\$	128 millones
Construcción Troncales	US\$	62 millones
Avenida longitudinal de occidente	US\$	65 millones
Avenida Ciudad de Cali y Complementarias	US\$	65 millones
Avenida Norte - Quito - Sur (carrera 30)	US\$	48 millones

Pavimentos Locales	US\$	39 millones
Puentes Peatonales	US\$	11 millones
Accesos a Barrios	US\$	10 millones
Plan Paraderos	US\$	7 millones
Consolidación Red Vial (Banco Mundial)	US\$	20 millones

3.4.1.2. Salud

El Plan de Desarrollo pretende enfrentar la morbilidad y mortalidad de los ciudadanos a través de la asignación de recursos en proyectos que fortalezcan el equipamiento existente, así:

Mejoramiento de la Red de atención	US\$	43 millones
Construcción ampliación, mantenimiento, reparación, dotación y mantenimiento de los Hospitales y centros de atención médica inmediata.	US\$	34 millones
Creación y construcción Centro Regulador de Urgencias.	US\$	7 millones

Otros proyectos que coadyuvan al aumento en la cobertura del servicio de salud en Bogotá son:

Régimen subsidiado salud	US\$	98 millones
Contratación prestación de servicios Red No adscrita	US\$	98 millones

De esta manera, la Secretaría de Salud pretende incrementar el número de camas disponibles con atención eficiente para la ciudadanía que así lo requiera. Así mismo, se dará prioridad a la prevención, particularmente en el caso de la violencia, las enfermedades siquiátricas, la drogadicción y el SIDA.

3.4.1.3. Educación

Aunque Bogotá es la ciudad del país con mayor aumento en el promedio ponderado de la tasa de alfabetismo, es una necesidad ampliar la escolaridad a través de proyectos y acciones tales como:

Desarrollo y mejoramiento del hábitat escolar	US\$	37 millones
Construcción y ampliación de establecimientos educativos	US\$	32 millones
Dotación de pupitres, equipos, laboratorios y bibliotecas	US\$	12 millones
Fortalecimiento Universalización Educación Básica Primaria	US\$	10 millones
Conversión de establecimientos educativos	US\$	8 millones
Creación Facultad Politécnica Universidad Distrital	US\$	14 millones

De esta manera se tenderá a cumplir con las metas previstas en el Plan de Desarrollo para el sector educativo, como fundamento principal del desarrollo ciudadano, mejorando su calidad, ampliando su cobertura buscando la meta del 100% para la educación preescolar y básica y fortaleciendo las relaciones con el sector productivo.

3.4.1.4. Recreación

Los habitantes de Santa Fe de Bogotá disponen de un tiempo libre que va de 18.4% hasta el 34.7% del tiempo total de la semana. El 91 % de la población que practica algún deporte lo hace en espacios comunales, las calles, en potreros, instalaciones de las escuelas. Sin embargo, la demanda

de los habitantes no se satisface con la oferta de escenarios adecuados y con las condiciones técnicas y funcionales requeridas.

La ciudad cuenta aproximadamente con 3.100 espacios recreodeportivos (parques, canchas, zonas verdes), sin embargo es propósito del Gobierno distrital invertir recursos en establecer una suficiente estructura adecuada que favorezcan a la comunidad, en proyectos tales como:

Administración, recuperación y adecuación de parques	US\$	15 millones
Ampliación y construcción infraestructura deportiva	US\$	10 millones

3.4.1.5. Medio Ambiente

La ciudad, aunque no presenta un alto grado de contaminación generalizada, si presenta concentraciones preocupantes de poluctores a ciertas horas del día en sectores que se encuentran a lo largo de vías de tráfico intenso y en áreas industriales del oeste y sur oeste.

El Río Bogotá, antes de entrar a Bogotá recibe los afluentes contaminados de 21 Municipios, e igualmente los recursos hídricos que atraviesan o bordean la ciudad descargan altas concentraciones de materia orgánica, química y física que han provocado con el transcurso de los años una alta contaminación para dicho río y que incide en la salud de sus habitantes.

En el Plan de Desarrollo esta previsto ejecutar proyectos orientados a mitigar el efecto contaminante en la ciudad.

Compra de terrenos para construcción Planta de Tratamiento	US\$	5 millones
Construcción Planta de Tratamiento	US\$	58 millones
Conservación Ecosistema Urbano	US\$	8 millones
Control Contaminación Ambiental	US\$	11 millones
Divulgación y Educación Ambiental	US\$	5 millones

3.4.1.6. Seguridad Ciudadana

El Distrito Capital es una ciudad cosmopolita en donde han confluído habitantes de todos los rincones del territorio nacional, ciudadanos que han traído consigo sus costumbres, culturas, ideologías e intereses políticos, sociales y económicos. No obstante esta convivencia ha tenido efectos traumáticos. En el período 1986 - 1995 el total de delitos aumentó a una tasa anual del 5.5%, siendo propósito de esta Administración desarrollar estrategias sicosociales como el desarme e igualmente la realización de proyectos que confluyan en el propósito de aumentar la seguridad ciudadana.

Adicionalmente para ese sector se prevén otros proyectos orientados a la atención de zonas críticas con condiciones de riesgo natural.

Se destacan los siguientes proyectos:

Mitigación, prevención y atención de emergencias	US\$	31 millones
Modernización Cuerpo de Bomberos	US\$	15 millones
Adquisición parque automotor policía	US\$	15 millones
Plan reubicación familias zonas de alto riesgo	US\$	15 millones

Casas de Justicia	US\$ 7 millones
Inspección de Policía	US\$ 5 millones

3.4.1.7. Promoción Social

Se calcula que entre 1800 y 2500 niños con 13.6 años de edad, en promedio, viven en las calles y habrían iniciado su vida callejera a los 8 años. Un 58% rompieron definitivamente sus vínculos familiares y el 42% restante está en serio peligro de hacerlo. Casi el 70% proviene de municipios diferentes al Distrito Capital.

En 1993 había cerca de 12 mil adultos en las calles del distrito. De estos al menos el 25% sufren alguna enfermedad mental y más del 10% son mayores de 50 años. La actividad que de alguna manera les permite lograr algún ingreso es principalmente el reciclaje.

Los principales proyectos a ejecutar en el periodo 1995 - 1998 y cuyo objetivo es dar protección social a este grupo de personas, que por diversas circunstancias de la vida se encuentran en estado de indigencia y abandono, vinculándolos a la sociedad y promoviendo en ellos actividades productivas, son los siguientes:

Atención Integral al menor de 0 a 5 años	US\$ 27 millones
Atención integral a población en alto riesgo moral y físico	US\$ 19 millones
Construcción, remodelación Unidades Operativas	US\$ 11 millones

3.4.1.8. Servicios Públicos.

El plan contempló los proyectos que se describen a continuación en el área de servicios públicos.

a. Energía. El servicio de energía eléctrica es el que mayor cobertura posee en el Distrito Capital, el consumo facturado se distribuye así: un 48% corresponde al sector residencial, seguido por el sector industrial con el 29%, sector comercial con el 11%, sector oficial con el 7%, alumbrado público y otros con el 5%.

Las pérdidas de energía que alcanzaban el 26% en 1987 se han reducido a su mínimo en 1995 con el 18.5%. Sin embargo la Empresa de Energía de Bogotá ha orientado proyectos que buscan reducir la vulnerabilidad de este sector. Así mismo se prevé en el Plan de Desarrollo la realización de importantes proyectos:

Modernización infraestructura energética	US\$ 212 millones
Expansión infraestructura	US\$ 178 millones
Conservación infraestructura	US\$ 136 millones
Mejoramiento del alumbrado público	US\$ 47 millones
Servicio de energía a nuevos barrios	US\$ 19 millones

b. Acueducto y Alcantarillado. Según cifras de la EAAB en los estratos de menores ingresos (estratos 1, 2 y 3) se concentra el 72% del servicio, el 17% en el estrato 4 y un 10% para los estratos 5 y 6. El 87.8% de los usuarios son residenciales, el 5.4% comercial e industrial, el 6.5% de uso mixto y solo el 3% de carácter oficial.

El Gobierno Distrital pretende a través del Plan de Desarrollo ejecutar obras de infraestructura que garanticen un normal abastecimiento del servicio de agua potable para la ciudad, e igualmente en el manejo del vertimiento de sus aguas negras y residuos.

Se destacan los siguientes proyectos:

Mejoramiento infraestructura acueducto y alcantarillado

Proyecto Santa Fe I	US\$ 280 millones
Plan maestro de abastecimiento acueducto y alcantarillado	US\$ 82 millones
Ampliación y mejoramiento redes acueducto y alcantarillado	US\$ 68 millones
Obras con participación comunitaria	US\$ 7 millones
Obras de adecuación relleno sanitario	US\$ 6 millones
Ampliación sistemas planta de tratamiento acueducto	US\$ 5 millones

c. Telecomunicaciones. La Empresa de Teléfonos de Bogotá cuenta actualmente con 33 edificios de centrales telefónicas ubicados dentro del área de prestación del servicio y 18 centrales móviles. Según proyecciones de la Empresa de Teléfonos para 1997 la densidad telefónica (número de abonados por cada 100 habitantes) subirá al 25.92% y el grado de atención del 90.2% al 96.3%, estableciendo una meta para el año 2.000 de densidad telefónica esperada del 29.2% y grado de atención del 100%.

Se destacan los siguientes proyectos:

Plan de ensanche red telefónica	US\$ 388 millones
Instalación 10,000 teléfonos públicos	US\$ 12 millones

3.4.2 Ejecución del Plan Formar Ciudad

El nivel de cumplimiento del Plan presenta indicadores altamente favorables. A Junio de 1997 se ha cumplido con un 68% de ejecución. Para el segundo semestre de 1997 se espera cumplir con la totalidad de lo presupuestado para 1997, lo cual indica un cumplimiento superior al 90%.

Cuadro 20
Ejecución del Plan Formar Ciudad a junio de 1997
\$Millones de 1997

PRIORIDADES	Presupuesto 1995 - 1997	Ejecución 1995 - 1997	Porcentaje Ejecución
Cultura Ciudadana	157.048	109.659	69.83
Medio Ambiente	482.851	267.738	54.21
Espacio Público	597.475	341.967	57.24
Progreso Social	1.863.524	1.478.601	79.34
Productividad Urbana	1.649.076	1.001.797	60.75
Legitimidad Institucional	1.097.268	801.352	73.03
Total	5.847.242	3.995.114	68.32
Fuente: Secretaria de Hacienda			

Lo más importante a resaltar de estos guarismos de ejecución es que es el nivel de inversión del Distrito mas alta en los últimos veinte años. La administración Mockus-Bromberg rompió la historia del Distrito en el sentido de lograr financiar y al mismo tiempo incrementar en forma muy significativa la inversión del Distrito, en especial la del nivel central. Igualmente deja una base de ingresos tal que hace sostenible mantener el nivel de inversión para el próximo periodo de alcalde.

3.5. Los Resultados de la Descentralización del Gasto en las Localidades.

La descentralización local es un proceso que arrancó con la Constitución de 1991. Esta creó los instrumentos -Localidades, Juntas Administradoras Locales (JAL), alcaldía local y situado distrital- que le permiten a las comunidades participar en la solución de sus problemas. En Bogotá estas figuras nacieron con el Decreto-ley 1421 de 1993.

Todo proceso de descentralización persigue, entre otros objetivos, mejorar la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos locales y responder en forma más adecuada a las demandas de la población, especialmente la más pobre, acercando a los ciudadanos y los gobernantes. También pretende crear una nueva cultura política en los habitantes de la ciudad.

La descentralización local era una necesidad urgente en Bogotá, pues una ciudad de sus dimensiones y de sus problemas no podía continuar gobernándose desde un sólo centro de poder. Con la descentralización local se buscó una redistribución de funciones (y del poder de decisión) que antes ejercían la Alcaldía, la Administración que depende de ella y el Consejo Distrital, hacia las localidades.

La Localidad designa las áreas o zonas geográficas delimitadas por el Consejo Distrital para efectos administrativos. En Bogotá existen 20 Localidades: Kennedy, Puente Aranda, Usaquén, Rafael Uribe, Ciudad Bolívar, Engativá, Suba, Tunjuelito, Bosa, Barrios Unidos, Usme, Teusaquillo, Fontibón, Chapinero, Sumapaz, La Candelaria, Antonio Nariño, San Cristóbal, Santa Fe y Mártires.

En cada una de las localidades en que está dividida la ciudad existe una Junta Administradora Local (JAL). Los integrantes de las JAL -ediles- son elegidos por voto popular por un período de tres años, al igual que el alcalde local. El número de integrantes de cada JAL depende de la densidad poblacional de la localidad. En la actualidad las componen entre 7 y 11 ediles por localidad.

En Bogotá existen 183 ediles repartidos en las 20 Juntas Administradoras Locales (JAL). Los ediles no tienen sueldo, ni prestaciones sociales. Sus honorarios dependen del número de sesiones a que asistan en la JAL, que son de 20 al mes.

Cualquier ciudadano puede ser edil, el único requisito es haber residido o desempeñado alguna actividad económica en la respectiva localidad por lo menos durante los dos años anteriores a la fecha de elección y 2.400 firmas de ciudadanos que lo apoyen.

El Decreto 1421 asignó las siguientes funciones a las JAL:

- Participar en la elaboración de planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas;

- Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su localidad y las inversiones que se realicen con recursos públicos;
- Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión;
- Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal;
- Ejercer las funciones que les deleguen el Concejo y otras autoridades locales.

Las JAL no pueden realizar contrataciones, porque esta labor es competencia única del alcalde local, quien mensualmente rinde a los ediles un informe de ejecución. La función de los ediles consiste en identificar las necesidades y prioridades de la zona y asignarles recursos, para que el Fondo de Desarrollo local desembolse los dineros para ejecutar los proyectos.

Los diversos analistas han identificado varios obstáculos para el desarrollo adecuado de las políticas de descentralización local:

- 1. Las Localidades son excesivamente grandes.** Como señalaba un ex-alcalde, algunas de ellas ya están, por su tamaño, entre las 10 primeras ciudades del país. El número existente no refleja el crecimiento demográfico, urbano y físico de la ciudad;
- 2. Los recursos transferidos son insuficientes.** La sola responsabilidad de mantener las vías locales, de la cual se desprendió la Secretaría de Obras Públicas, comprometería el esfuerzo fiscal y administrativo de las JAL. Como ejemplo de una localidad de tamaño excesivo y con pocos recursos, se puede citar el de San Cristóbal (ver recuadro);
- 3. No existe una delimitación precisa de competencias entre las JAL y la Administración Distrital.** Bajo estas circunstancias, las localidades deben distribuir los recursos de inversión dentro de un amplio espectro de posibilidades, llevando a la segmentación de proyectos sin mucho orden en las prioridades y a sobrecostos en la contratación. Además, cuando no existen competencias claras no puede existir responsabilidad política;
- 4. Esto, sumado a la ausencia de coordinación entre las JAL y la Administración, conduce en parte a que los planes locales de inversión y el plan central estén bastante desconectados.**
- 5. Existe muy baja capacidad de gestión en muchas localidades.** Ello en parte se origina en los bajos sueldos del Alcalde Local y de los ediles, que impide atraer al personal más capacitado;
- 6. La descentralización política y de servicios pasó a ocupar un segundo plano.** La descentralización local se ha interpretado como un proceso dirigido a mejorar la planeación y el control ciudadano y algunos aspectos administrativos menores, relegándose los objetivos de mejoramiento del servicio a la comunidad y del aprendizaje colectivo en materia de participación ciudadana y de convivencia. La planeación se dejó en cabeza de las Juntas Administradoras Locales (JALs) y el Alcalde Local quedó limitado en sus funciones al ejercicio del control normativo y represivo (licencias, permisos, certificaciones, orden público, etc.), con pocas facultades para liderar el desarrollo de su Localidad.

SAN CRISTOBAL: UNA LOCALIDAD ENORME CON POCOS RECURSOS

La Localidad de San Cristóbal tiene 400.000 habitantes y comprende 50 barrios. A pesar de que dispone de 40 escuelas y 28 colegios de educación secundaria, subsiste un déficit estructural creciente de 3.000 cupos anuales para sexto grado. En la localidad se cuenta con 240 policías repartidos en tres turnos, lo que implica una disponibilidad real por turno de un policía por cada dos barrios.

Desde 1978 no se construye una sola obra nueva en materia vial, educativa, y hospitalaria, porque la Localidad ha destinado todos sus recursos a pequeñas obras como la reparación y mantenimiento de escuelas y de parques, la adecuación de centros de salud, la terminación de pavimentos internos, la creación de vías secundarias, etc.

En los próximos tres años la localidad manejará recursos por un valor de \$5 mil millones, con los cuales difícilmente se logran cubrir las necesidades mas inmediatas, como la provisión de servicios públicos (principalmente alcantarillado), dotación de escuelas, reubicación de viviendas situadas en zonas de alto riesgo, y la recuperación del Río Fucha.

FUENTE: Córdoba, Nelson (1997), "La Descentralización en Bogotá: una visión desde lo local", en **Descentralización. Modernización de la Gestión en Santafé de Bogotá**, Fedesarrollo-Fundación Corona.

Para resolver los problemas mencionados se han hecho entre otras las siguientes propuestas:

1. Crear nuevas Localidades, para evitar el gigantismo y facilitar su manejo;
2. Buscar que las localidades asuman competencias definidas, especialmente en aquellas áreas en las que los bienes públicos tienen carácter local y no municipal, como la seguridad, la construcción y el mantenimiento vías locales y de parques, el alcantarillado pluvial, etc.
3. Mejorar el sueldo de los alcaldes locales y de los ediles, para atraer el mejor personal a esos cargos.
4. Cambiar el carácter del Alcalde Local, dándole facultades para desarrollar su potencialidad como agente de cambio y reduciendo sus funciones administrativas y represivas.

Subsiste el problema de la insuficiencia de recursos, que no tiene solución a la vista, pues. aunque los recursos destinados a la localidades no son importantes en términos de las necesidades de las localidades, sí lo son en términos del presupuesto de inversión del Distrito.

3.6. Las Políticas de Endeudamiento y el Acceso del Distrito a los Mercados Internacionales de Capital

La estrategia de endeudamiento de la Administración Mockus-Bromberg se orientó a buscar una recomposición de la deuda, que se caracterizaba por ser de origen interno, de relativo corto plazo y altas tasas de interés.

La Administración tomó la decisión, altamente conveniente para Bogotá, de colocar deuda sometiéndose a los requisitos de los mercados de capitales, sin acudir a garantías del Gobierno Nacional o a avales bancarios, basándose tan sólo en su capacidad financiera.

Esta decisión obliga al Distrito a mantener en el futuro sus finanzas en orden para evitar el cierre de estos mercados, lo que constituye un mecanismo muy recomendable desde el punto de vista de los incentivos, como se había señalado atrás. Ello además le otorga mas autonomía financiera al Distrito y reduce las presiones sobre las finanzas del Gobierno Central (vía aumento de los pasivos contingentes (garantías)).

En desarrollo de esa estrategia, el Distrito colocó en 1995 en el mercado de capitales interno una emisión de bonos por \$150 mil millones (US\$165 millones de ese año), que fue calificada por Duff

& Phelps de Colombia con “AA” grado de inversión en 1996. Esta emisión fue la primera en el país no garantizada con aval bancario y con el plazo más largo hasta ahora ofrecido por emisiones locales (10 años).

En segundo lugar, el Distrito logró obtener en los mercados externos un crédito sindicado por US\$195 millones, sin garantía del Gobierno Nacional y con base tan sólo en la calificación de riesgo. La firma Standard & Poors fue la encargada de realizar la evaluación de riesgo, calificando al crédito con grado BBB⁻ (grado de inversión), calificación igual a la que posee la deuda de la República de Colombia. Esta operación mereció el reconocimiento como el “empréstito latinoamericano del año” otorgado por la revista “International Financing Review”.

Finalmente, luego de seis años de negociaciones intermitentes, en mayo de 1996 el directorio del Banco Mundial aprobó el préstamo para el proyecto de Transporte Urbano de Santafé de Bogotá por US\$ 65 millones. Este crédito se constituyó en el primer empréstito de esa entidad que se otorga a una ciudad colombiana con base en su capacidad financiera y para un proyecto de iniciativa local.

Estas dos últimas operaciones adquieren mayor relevancia si se tienen en cuenta que desde 1984 el Distrito no contrataba recursos de crédito externo.

4. Los Logros de la Secretaria de Hacienda durante la Administración Mockus-Bromberg

4.1. Dirección Distrital de Presupuesto

4.1.1. Desarrollo de una Nueva Normatividad Presupuestal

En materia presupuestal la Nación se regía por la Ley 38 de 1989 (Estatuto Orgánico del Presupuesto). Esta Ley estableció, en su artículo 94, que los entes territoriales debían seguir principios análogos. El distrito Capital se adecuó al Estatuto Orgánico en 1993, con la expedición del Decreto 586.

Estas reglas de juego cambiaron un año después. En 1994 se expidió la Ley 179, que modificó en gran parte la Ley 38 de 1989 y en su artículo 52 dispuso que las entidades territoriales deberían expedir las normas presupuestales adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial.

En cumplimiento de lo ordenado por la ley y acorde con la necesidad de ir reglamentando y definiendo lo pertinentes a cada uno de los entes que conforman el Distrito Capital, la Dirección Distrital de Presupuesto realizó durante el período 1994-1997 un conjunto de acciones orientadas a actualizar las normas presupuestales.

En primer lugar, elaboró el acuerdo 24 de 1995 por el cual se expidió el estatuto orgánico del presupuesto para el Distrito Capital. Posteriormente, elaboró el Acuerdo 20 de 1996, modificando el estatuto especialmente en lo que atañe a vigencias futuras, programa anual de caja -PAC-, apropiaciones y reservas, excedentes financieros de las Empresas Industriales y Comerciales, reducción del presupuesto, Banco Distrital de Programas y Proyectos, programación de giros y compilación de las normas presupuestales. En el decreto 714 de 1996 se compilaron el Acuerdo 24

de 1995 y el Acuerdo 20 de 1996, convirtiéndose este decreto en el estatuto orgánico del presupuesto Distrital.

Las normas mencionadas se complementaron con los siguientes decretos:

1. El decreto 380 de 1996, que fijó y compiló las fechas y plazos para las distintas etapas de la programación y ejecución del presupuesto general del Distrito Capital;
2. El decreto 395 de 1996, que reglamentó la programación, presentación, aprobación modificación y ejecución del presupuesto de las localidades;
3. El decreto 396 de 1996, que reglamentó el Acuerdo 24 de 1995, especialmente en lo que atañe al Fondo de Compensación Distrital; y,
4. El decreto 395 de 1996, que reglamentó la programación, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto de las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito y Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquellas.

Adicionalmente, la Dirección Distrital de Presupuesto ha expedido circulares, instructivos y los manuales de programación y ejecución presupuestal.

Las normas anteriores se han reflejado en avances en la modernización del sistema presupuestal de las entidades del Distrito, evidenciados en funcionarios capacitados en ejecución presupuestal, flujo de información oportuna y confiable y mayor grado de compromiso con el cumplimiento de sus objetivos, lo que a su vez se ha traducido en un fortalecimiento de la gestión de estas entidades. También se han reflejado en una mejora en la calidad del servicio, en el ejercicio de prácticas transparentes y en una adecuada toma de decisiones, al contarse con una información cuantitativa y cualitativamente mejor.

4.1.2. Elaboración y Actualización de Manuales, Instructivos y Programas de Capacitación

Los desarrollos normativos mencionados atrás requerían, para su implementación exitosa, de la unificación de criterios y procedimientos para el manejo de los presupuestos y del desarrollo y difusión de instrumentos metodológicos, procedimentales y conceptuales que posibilitaran esa unificación de criterios. Esto permitiría reducir la atomización presupuestal y contribuiría a mejorar la gestión presupuestal de entidades y empresas.

El logro de estos objetivos a su vez requería de la actualización y capacitación de los Directivos y funcionarios responsables del presupuesto, y del desarrollo de mecanismos de coordinación y comunicación con las entidades Distritales.

Para avanzar en esta tarea, la Dirección de Presupuesto elaboró los manuales de programación presupuestal y de ejecución presupuestal para las entidades que integran el presupuesto anual del Distrito Capital, manuales que se adoptaron mediante las Resoluciones 569 y 570 de 1996.

Igualmente se compilaron y actualizaron las normas presupuestales, se elaboró el manual operativo presupuestal, se divulgaron cartillas explicativas de las normas presupuestales y se extendió la capacitación a un alto número de usuarios de la información presupuestal.

Con ello se ha logrado un alto nivel de unidad conceptual respecto a los procedimientos y criterios presupuestales entre los funcionarios de la Administración Central, de los establecimientos públicos y de las empresas y las entidades mejoraron su nivel de gestión en materia presupuestal, lo que redundó en beneficio de su gestión general. Además, mejoraron los canales de comunicación interna y externa de los responsables del presupuesto.

4.1.3. Sistematización de la Información Presupuestal

El sistema de información presupuestal enfrenta básicamente tres problemas:

- a) Es parcial, ya que no incluye módulos como el de reservas presupuestales, el de cuentas por pagar y el de registro previo de las órdenes de pago;
- b) Está soportado por el SISE, el cual tiene una plataforma tecnológica obsoleta. Además, el soporte tecnológico siempre va a estar dependiendo de una entidad externa; y,
- c) No existe el soporte tecnológico hardware y software suficiente para atender los requerimientos informáticos.

Por lo anterior se vio la necesidad de que la Dirección Distrital de Presupuesto empezará a desarrollar su propio sistema de información presupuestal, que le permitiera mayor agilidad y eficiencia en el manejo de los procesos y en la generación de una cultura informática, tarea que se encuentra realizando.

4.1.4. Actualización, Análisis y Seguimiento de las Normas y Disposiciones Vigentes sobre Presupuesto y Afines

En materia jurídico-presupuestal se detectaron problemas tales como la dispersión de información jurídica y faltan de explicación en el tema, la carencia de archivo, la falta de unidad de criterios en los aspectos jurídico-presupuestales, la no realización de estudios en esta área, y la falta de coordinación de las diferentes dependencias en lo referente al marco jurídico presupuestal.

Con el fin de solucionar estos problemas, se estableció mediante el Decreto 800 de 1996 la reestructuración de las dependencias de la Secretaría de Hacienda y su organización administrativa y funcional, creándose dentro de la Dirección Distrital de Presupuesto la Oficina Jurídico-Presupuestal.

Esta oficina tiene como objetivos específicos los de organizar y administrar una base de datos sobre las normas jurídicas, la jurisprudencia, la doctrina y los conceptos relacionados con el proceso presupuestal y absolver consultas, emitir conceptos y prestar asistencia jurídica en los asuntos formulados por los órganos y entidades que conforman el presupuesto general.

Entre otras labores, esta oficina inició la tabulación de la base de datos sobre jurisprudencia de la Corte Constitucional y de las normas.

4.2. Tesorería Distrital

Dado el importante volumen de recursos que maneja la tesorería Distrital, era necesario modernizarla organizativa y tecnológicamente, e introducir principios de optimización financiera en el manejo de los recursos.

Con ese propósito la Tesorería elaboró y se encuentra ejecutando un Plan Estratégico, en el que se propone entre otros objetivos el de convertirse en una pagaduría ágil y segura y en un inversionista público muy calificado.

Se han registrado considerables avances en esa dirección. En primer lugar, se han agilizado los sistemas de recaudos y de pagos, mediante una optimización de las relaciones con el sistema financiero. Se ha ampliado la utilización de la red bancaria, empleándose actualmente para los recaudos de tesorería, componendas, multas, derechos y servicios de tránsito, sobretasa a la gasolina, publicaciones de Imprenta Distrital y licencias de bomberos.

También se ha sistematizado la operación bancaria mediante el uso del “Home Banking”, el desarrollo del Sistema Automático de Pagos (SAP) con abono en cuenta y la conciliación bancaria automatizada.

En el manejo del portafolio se pasó de un esquema basado casi exclusivamente en el principio de seguridad, a uno basado en cultura de riesgos, que combina este principio con los de liquidez y rentabilidad. Esto ha implicado una reestructuración del portafolio del Distrito. Con ello se garantiza un manejo óptimo de los recursos financieros, independientemente de la existencia de problemas en la ejecución del gasto.

Una financiación óptima de las necesidades de gasto Distrital requiere de una estructura de pasivos básicamente de largo plazo, debido a la dificultad para recuperar las inversiones realizadas y a que estas generalmente producen rendimientos en el muy largo plazo.

Ello explica que la Tesorería haya orientado su tarea hacia la captación de recursos en los mercados de capitales doméstico e internacional. Como se mostró ampliamente en el capítulo anterior, durante la actual Administración se colocaron la novena y décima emisión de bonos del Distrito Capital por \$150 mil millones y \$70 mil millones, respectivamente; y se obtuvo un crédito sindicado por US\$195 millones, previa calificación del riesgo crediticio por una entidad calificadora de riesgos reconocida internacionalmente.

La realización de estas tareas ha implicado también la obligación de optimizar el manejo de los sistemas de información de inversiones y de sistematizar la contabilidad financiera, labores que también ha desarrollado la Tesorería.

La introducción de principios de gerencia privada moderna no se ha limitado al desarrollo de un plan estratégico y al manejo del portafolio con una cultura de riesgos financieros. También se han introducido los conceptos de Cultura Corporativa y Servicio al Cliente, para mejorar el sentido de pertenencia y compromiso de los funcionarios de la Tesorería para con la entidad y la ciudadanía, inculcándose los principios de transparencia, honestidad y profesionalismo en el desarrollo de sus labores.

4.3. Dirección de Impuestos Distritales

Las reformas tributarias son exitosas si viene acompañadas de incentivos y penalidades relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones (fiscalización y cobro) y de medidas orientadas a simplificar los trámites y a mejorar las relaciones con los contribuyentes. Igualmente requieren de sistemas adecuados de información tributaria.

La Dirección de Impuestos Distritales adelantó varias acciones de este tipo durante la presente Administración. Como estas acciones se describieron ampliamente en el capítulo tercero, en esta sección se presenta tan sólo un breve resumen.

En primer lugar, se montó el sistema de información OCR/ICR, montaje que requirió del diseño de nuevos formularios (y de su comercialización ágil), con el fin de facilitar el procesamiento operativo de la información.

Adicionalmente, se implantó el sistema de cuenta corriente de contribuyentes y entidades recaudadoras y se desarrolló el proyecto de cultura tributaria. Internamente, se produjo una reestructuración administrativa de la Dirección, con el fin de cumplir en forma más eficiente sus tareas.

Estas actividades permitieron el desarrollo exitoso de los programas de fiscalización y cobro de la actual Administración. Adicionalmente, la Dirección también compiló las normas tributarias vigentes, y publicó el Estatuto Tributario del Distrito.

Con el fin de garantizar mejores condiciones de seguridad y comodidad para sus funcionarios y los contribuyentes, se readecuaron las instalaciones físicas de la Dirección, como se hizo también en otras áreas de la Administración.

4.4. Dirección Distrital de Contabilidad

Mediante acuerdo 17 de 1995, por iniciativa de la Administración, se creó un órgano rector de la política contable para el Distrito Capital, la Dirección Distrital de Contabilidad. El acuerdo estableció las funciones y obligaciones de esta Dirección y creó el cargo de Contador General del Distrito Capital.

4.4.1. Desarrollo del Sistema de Contabilidad Pública Distrital

Particularmente en la Administración Central el proceso contable era responsabilidad tan sólo de la Secretaría de Hacienda, a pesar de que se habían descentralizado procesos que en alguna época tan sólo realizaba la Secretaría de Hacienda para la Administración, tales como la compra y suministro de bienes devolutivos y de consumo, la ordenación de gastos por concepto de la nómina, el registro y control del presupuesto y el manejo de bodegas y almacenes.

Ello se reflejaba en que todo el proceso administrativo y presupuestal adelantado directamente por cada una de las dependencias no era comunicado oportunamente a la Oficina de Contabilidad de la Secretaría de Hacienda.

De otro lado, y paradójicamente, en la estructura orgánica de la Secretaría de Hacienda, la Jefatura de Contabilidad era una División adscrita a la Dirección Distrital de Presupuesto, situación que era necesario corregir. Para remediar estas situaciones, se desconcentró el proceso contable que estaba a cargo exclusivamente de la Secretaría de Hacienda y se estableció la obligación del registro

detallado y la revelación de la información en cabeza de cada uno de los órganos y/o dependencias de la Administración Central.

Adicionalmente, se implementó el Plan General de la Contabilidad Pública y se establecieron procedimientos y obligaciones para reportar información contable a un sistema Distrital de Contabilidad, del cual hace parte la Contabilidad Financiera y Presupuestal. Igualmente se crearon las Oficinas de Contabilidad que la Ley exige y se fortalecieron las existentes con anterioridad a la Ley 298 de 1996.

4.4.2. Desarrollo de una Nueva Cultura Contable

Se ha logrado inculcar en cada representante de las diferentes entidades y órganos Distritales, lo mismo que cada uno de los directivos y personal ejecutivo que tienen bajo su responsabilidad la ejecución de hechos financieros, económicos y sociales, la obligación de reportar los mismos de manera ágil y oportuna al área encargada de la contabilidad, y la importancia y los beneficios de contar con un sistema contable consistente y riguroso.

4.5. Dirección Administrativa y Financiera

4.5.1. Reestructuración de la Secretaría de Hacienda

Con el fin de incrementar la eficiencia organizacional, el desarrollo del personal y la satisfacción de los usuarios, se modernizó la estructura administrativa, se racionalizó la planta de personal y se rediseñaron los procesos de las áreas jurídica, de personal y Administrativa y Financiera. Bajo criterios de transparencia, flexibilidad, eficiencia, eficacia y participación, se llevó la entidad hacia un mejoramiento continuo de calidad en los servicios y la satisfacción del usuario tanto interno como externo, especialmente a partir de la simplificación del trabajo y la eliminación de trámites

Ello implicó entre otras actividades la modificación de la forma de la Departamentalización, la prestación de nuevos servicios de staff, la redistribución de competencias con otras entidades, la supresión de dependencias innecesarias, la profesionalización y tecnificación de la planta de personal y el rediseño de procesos administrativos financieros, jurídicos y de personal.

4.5.2. Remodelación y Mantenimiento de las Instalaciones del CAD

Los edificios del Centro Administrativo Distrital se construyeron en 1968. Como su estructura había sido afectada por los movimientos sísmicos de los últimos años, se requería realizar una evaluación de acuerdo a las normas vigentes, con el fin de plantear y diseñar la solución más conveniente desde el punto de vista técnico.

Hecha la evaluación, la actual Administración, para garantizar mayores condiciones de seguridad comodidad y salubridad tanto a los empleados del Distrito que laboran en el Centro Administrativo Distrital-CAD, como a los visitantes del mismo, decidió realizar el proyecto de remodelación y mantenimiento del CAD, consistente en la recuperación de las estructuras, la remodelación de la rotonda, la adecuación de las áreas comunes, el lavado de la fachada, la recuperación de las redes hidráulicas, el mantenimiento de los baños y de las zonas alternas, la señalización del edificio, etc.

4.6. Oficina de Estudios Económicos, Fiscales y Estadísticos

La actual administración creó la infraestructura necesaria para consolidar esta dependencia de apoyo y asesora del Despacho, conformándola con un grupo de profesionales que pueden atender los requerimientos de estudios económicos solicitados por la Secretaría de Hacienda.

Un logro muy importante de esta Oficina es el haber logrado identificar, ordenar y procesar la información dispersa que tradicionalmente se observaba a nivel Distrital. Esto se traduce en la posibilidad de acceder a una información más ágil y confiable, que favorecerá la transparencia de la gestión de la Administración, y el cumplimiento del propósito de fortalecimiento institucional y de cultura estadística y financiera.

La Oficina desarrolló una base de datos fiscales con cifras mensuales desde 1985, que constituye una importante herramienta de trabajo para elaborar estudios y proyecciones no sólo para la Secretaría de Hacienda, sino para todos los interesados en estos temas. La disponibilidad de esta base permitió publicar la revista “Estadísticas Fiscales Mensuales de Santafé de Bogotá”, la cual a partir del año en curso tendrá una periodicidad trimestral.

Igualmente instituyó la publicación del “Boletín Estadístico de Giros y Recaudos del Presupuesto de Santafé de Bogotá” con una periodicidad mensual, y creó una publicación denominada “Coyuntura”, la cual tendrá una periodicidad trimestral. Además de indicadores económicos, se incluirán en esta publicación documentos preparados por los funcionarios de la Oficina.

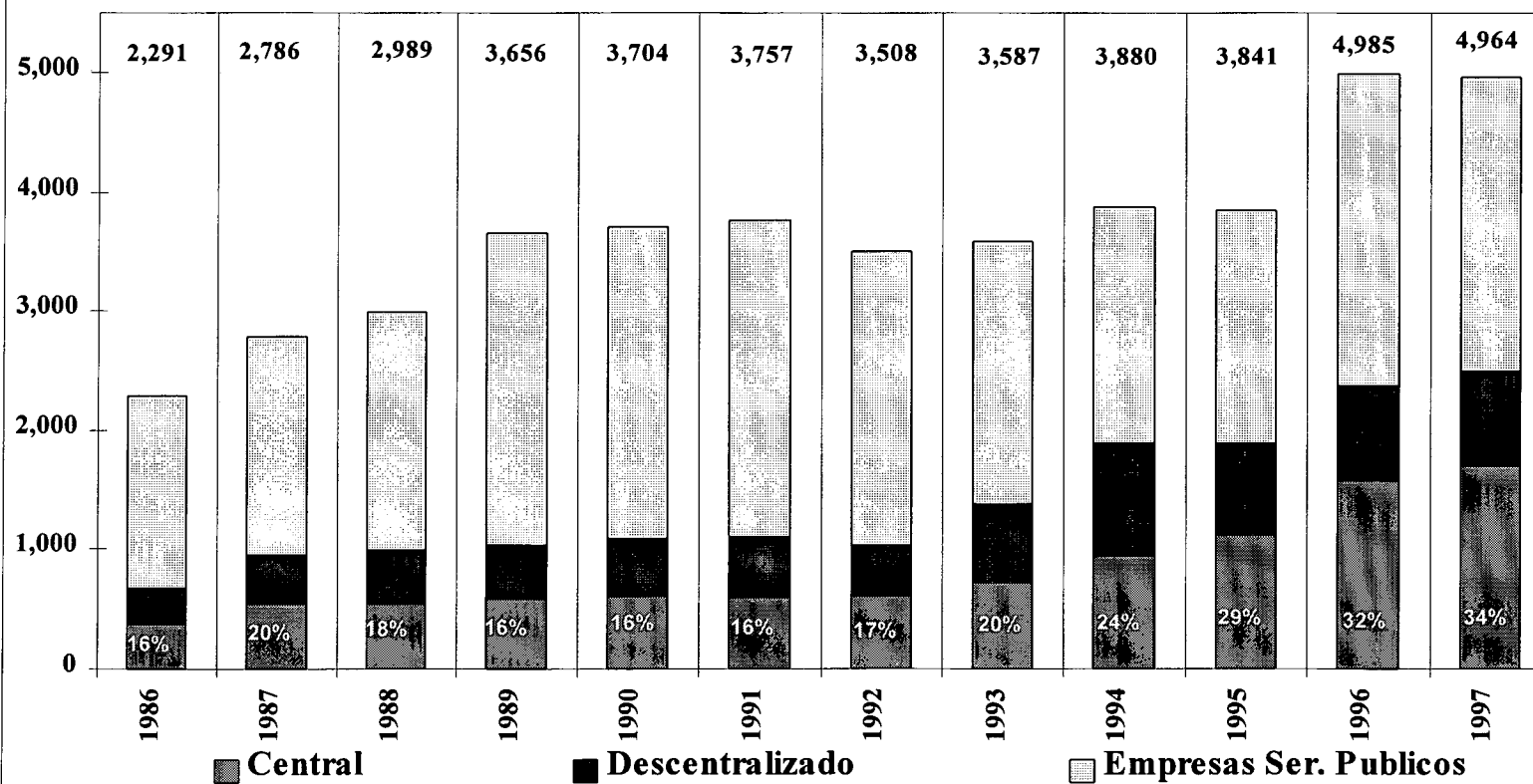
Finalmente, la Oficina implementó la publicación de una Memoficha que contiene información macroeconómica y de finanzas Distritales, de gran utilidad, por su magnitud y contenido.

Referencias

Anexo 1: Evolución de la Administración Tributaria Distrital

Anexo 2: Cambios en el Régimen de Transferencias

Gráfico 1
Presupuesto General del Distrito
\$Millardos de 1996



Fuente: Secretaría de Hacienda y Contraloría Distrital

Gráfico 2

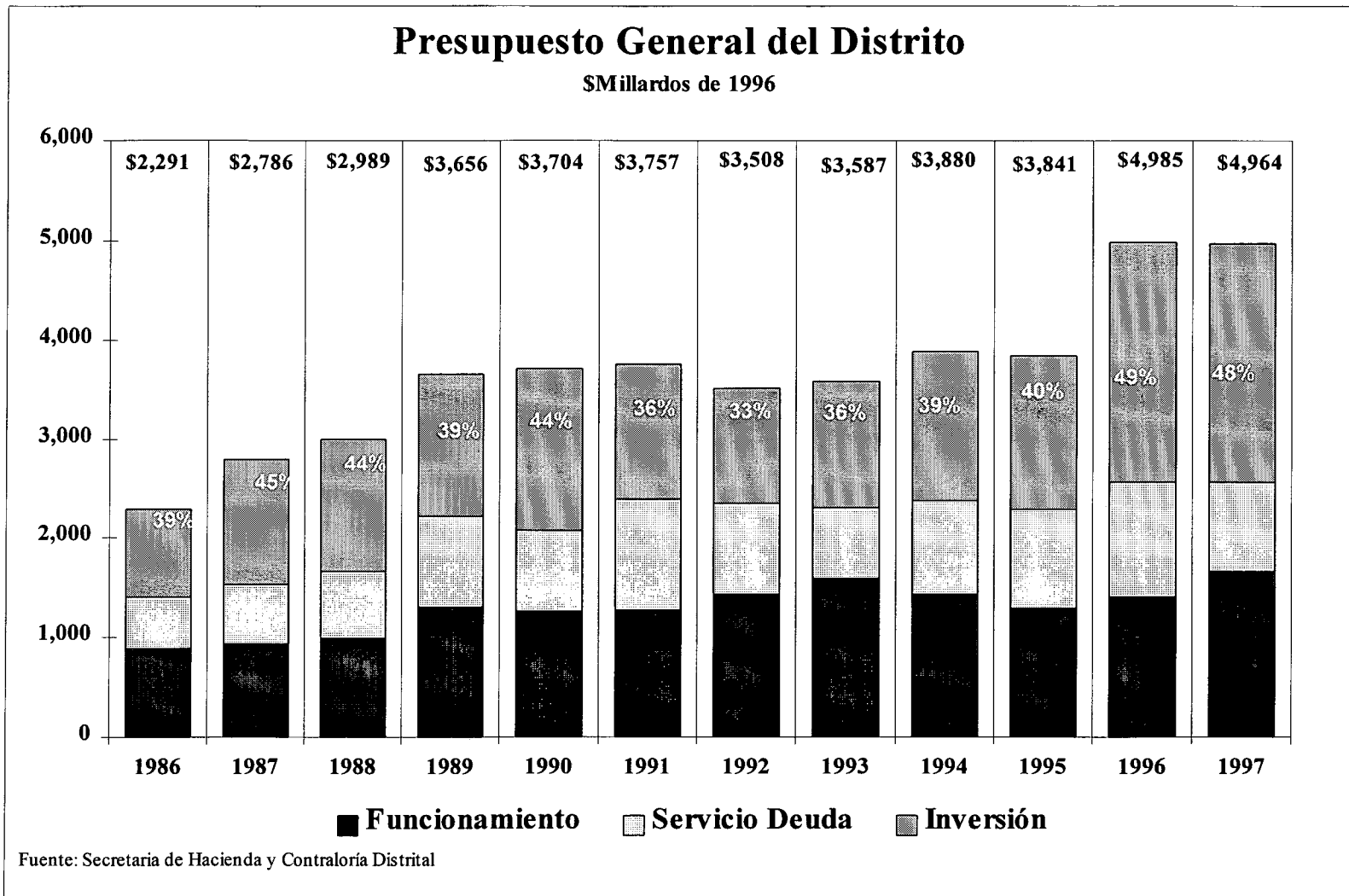


Gráfico 3

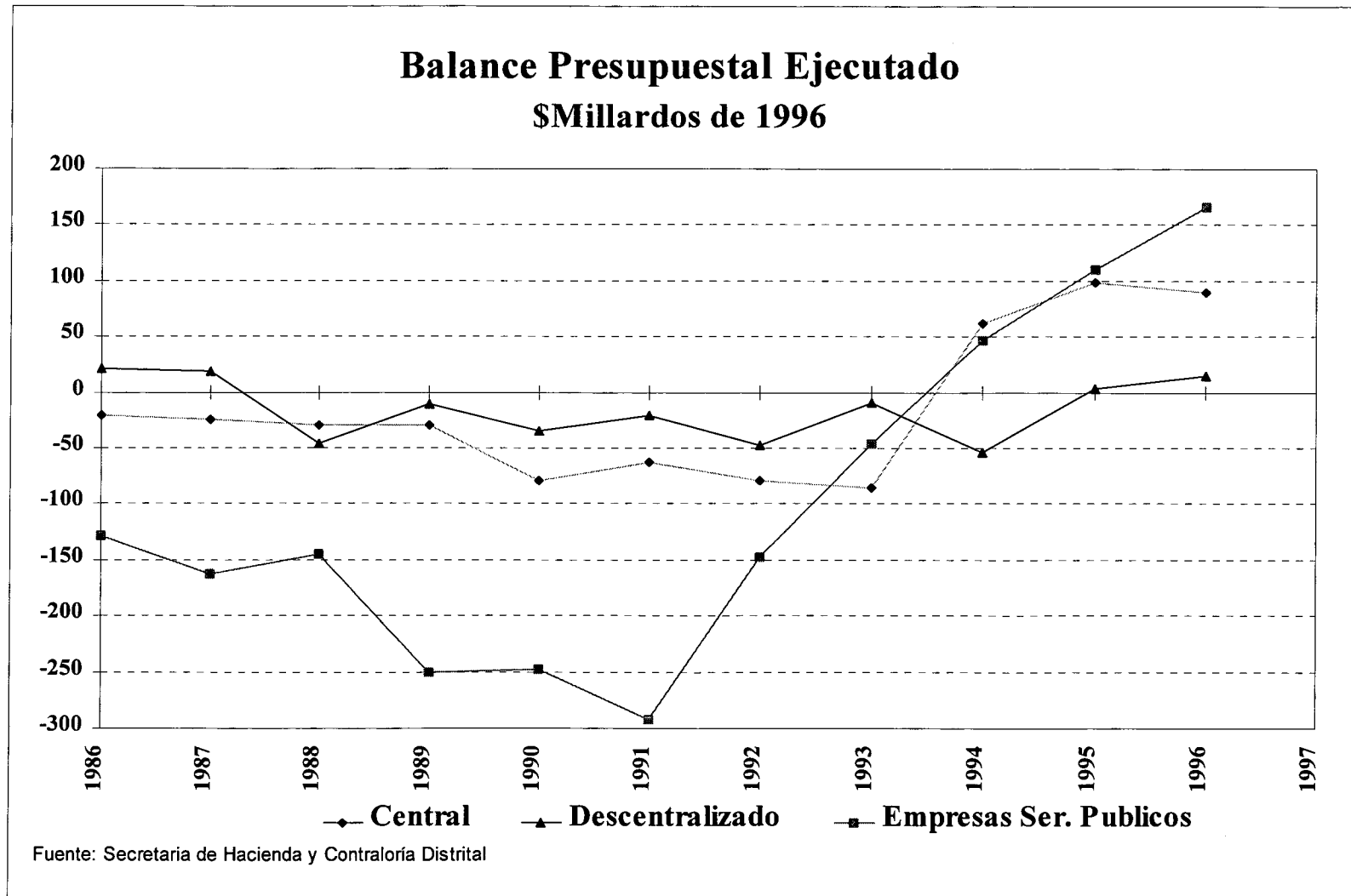
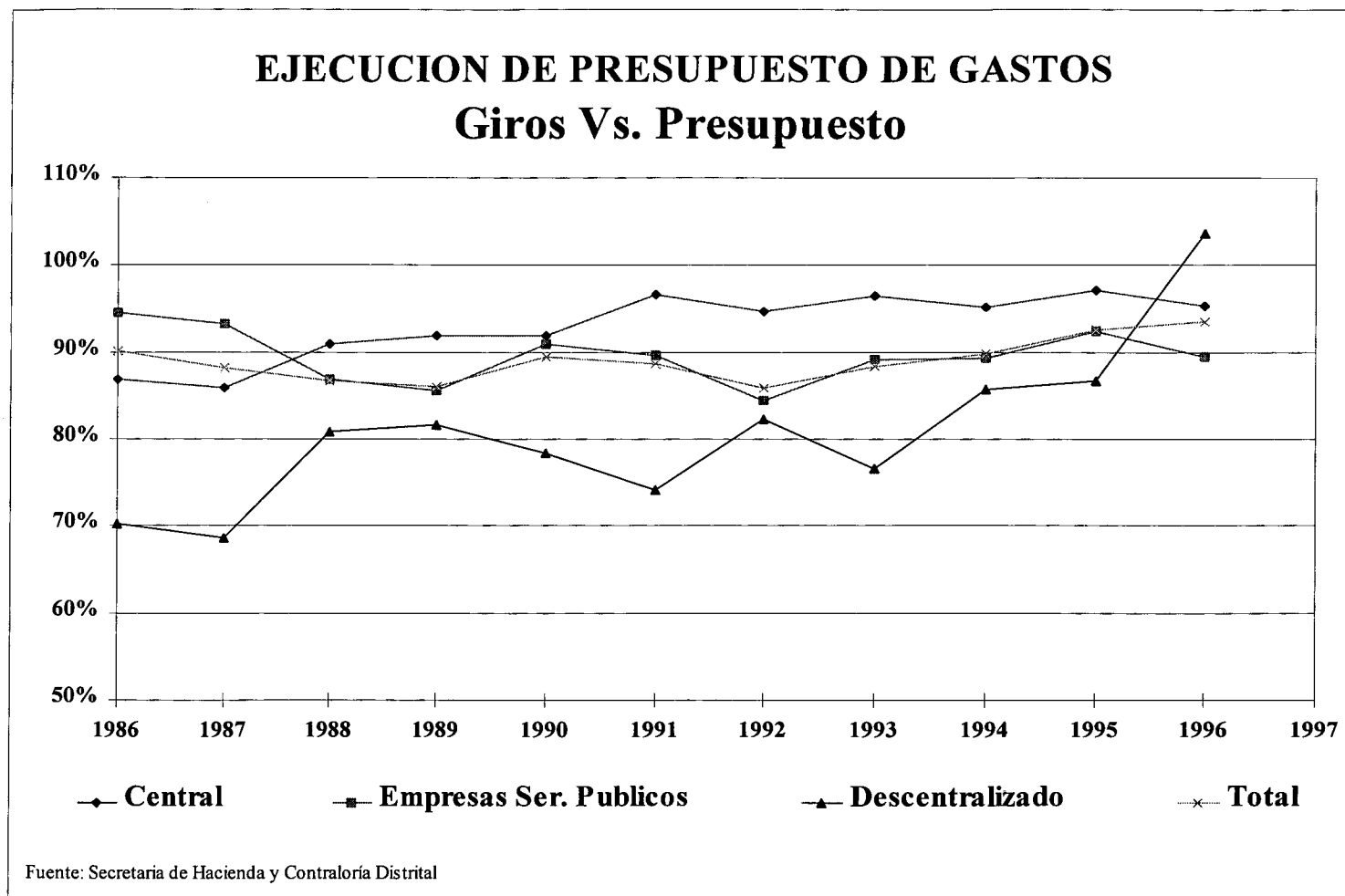


Gráfico 4



Cuadro 1

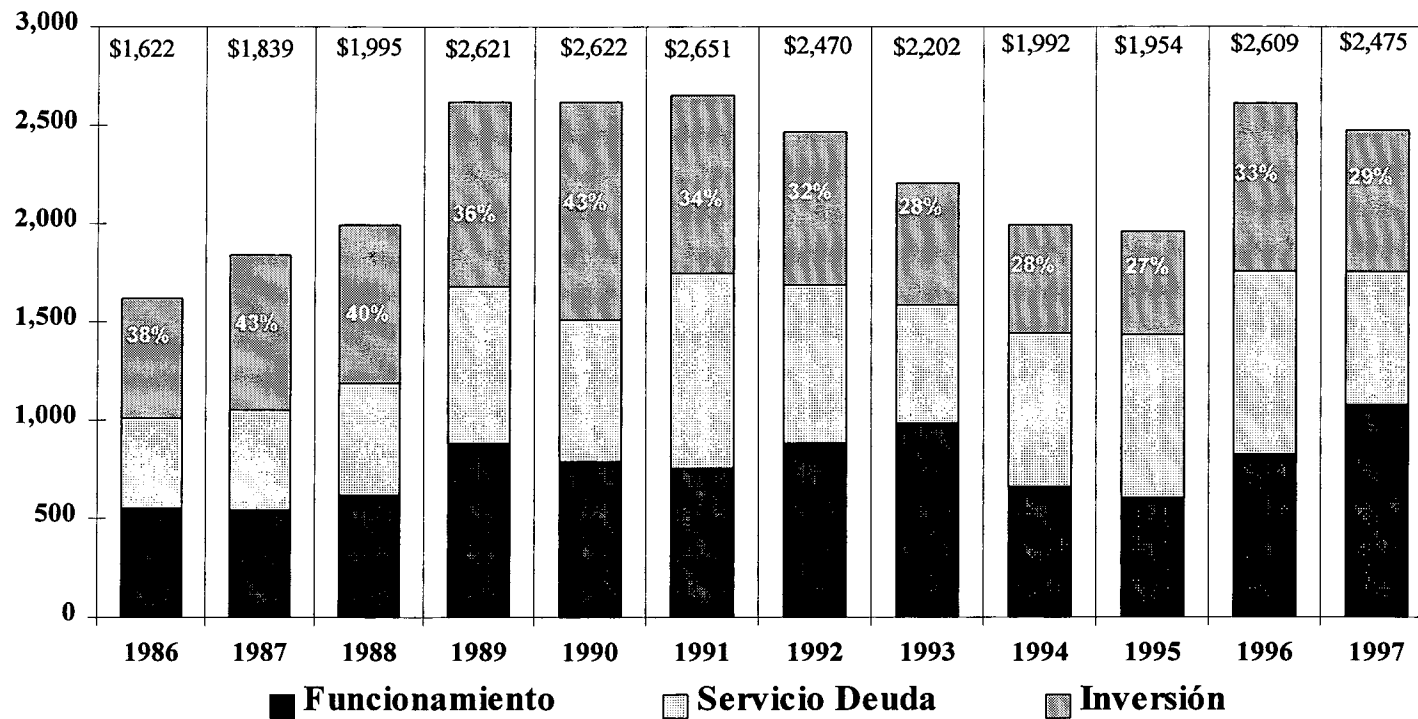
Indicadores de Ejecución Presupuestal de Santa Fe de Bogotá

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Giros+Reservas/Presupuesto											
Central	87%	86%	91%	92%	92%	97%	95%	97%	95%	97%	95%
Descentraliz	70%	69%	81%	82%	78%	74%	82%	77%	86%	87%	104%
Empresas	95%	93%	87%	86%	91%	90%	84%	89%	89%	92%	89%
Total	90%	88%	87%	86%	89%	89%	86%	88%	77%	76%	94%
Reservas/Presupuesto											
Central	13%	12%	9%	10%	16%	11%	15%	16%	7%	18%	16%
Descentraliz	5%	8%	8%	10%	14%	12%	17%	15%	20%	16%	28%
Empresas	11%	11%	12%	11%	12%	13%	9%	9%	12%	15%	13%
Total	10%	11%	11%	11%	13%	12%	11%	12%	13%	16%	16%

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital y Contraloría Distrital

Gráfico 5

**Presupuesto de las Empresas de Servicios Públicos
Distritales**
\$Millardos de 1996



Fuente: Secretaria de Hacienda y Contraloría Distrital

Grafico 6

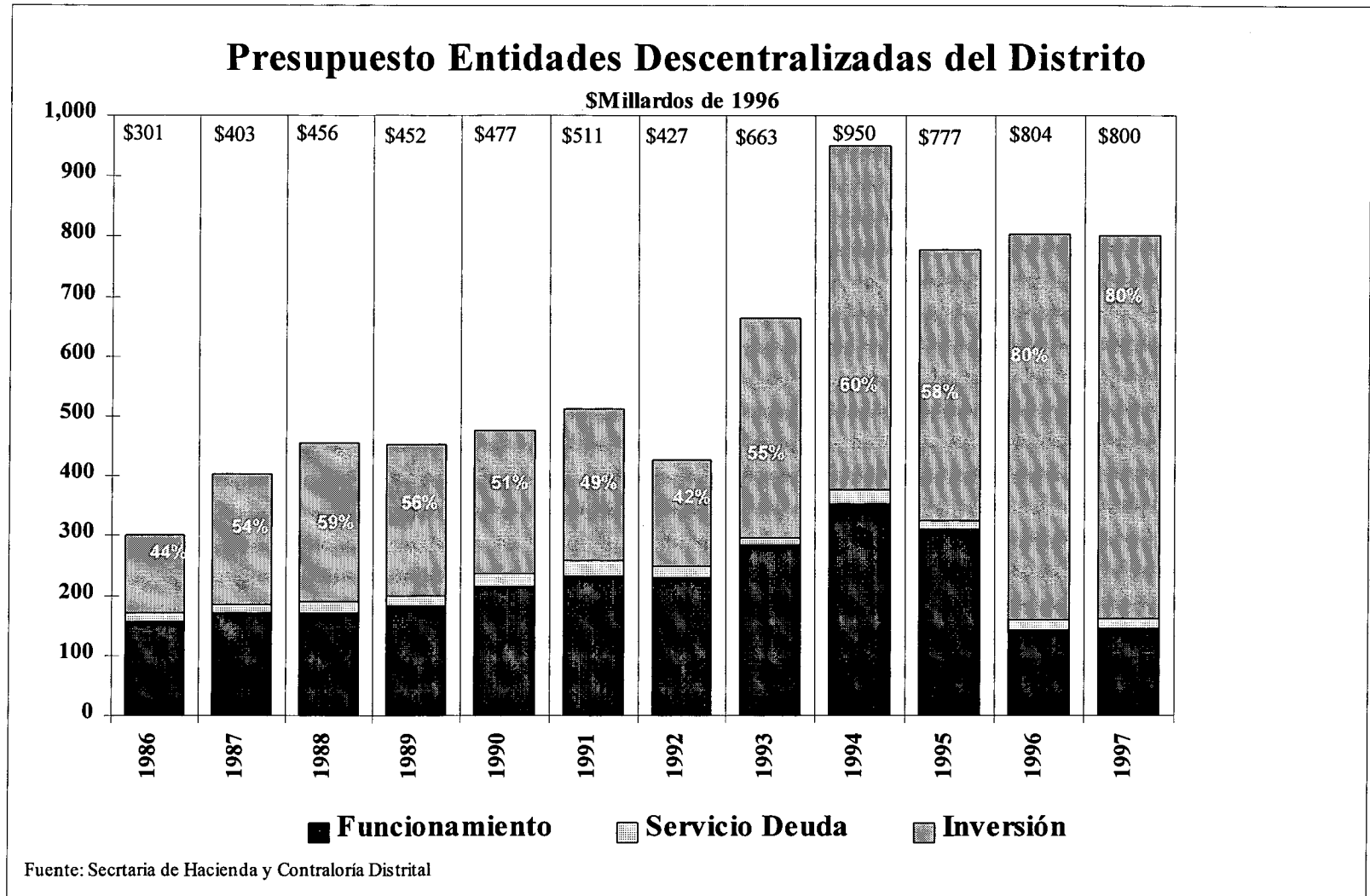
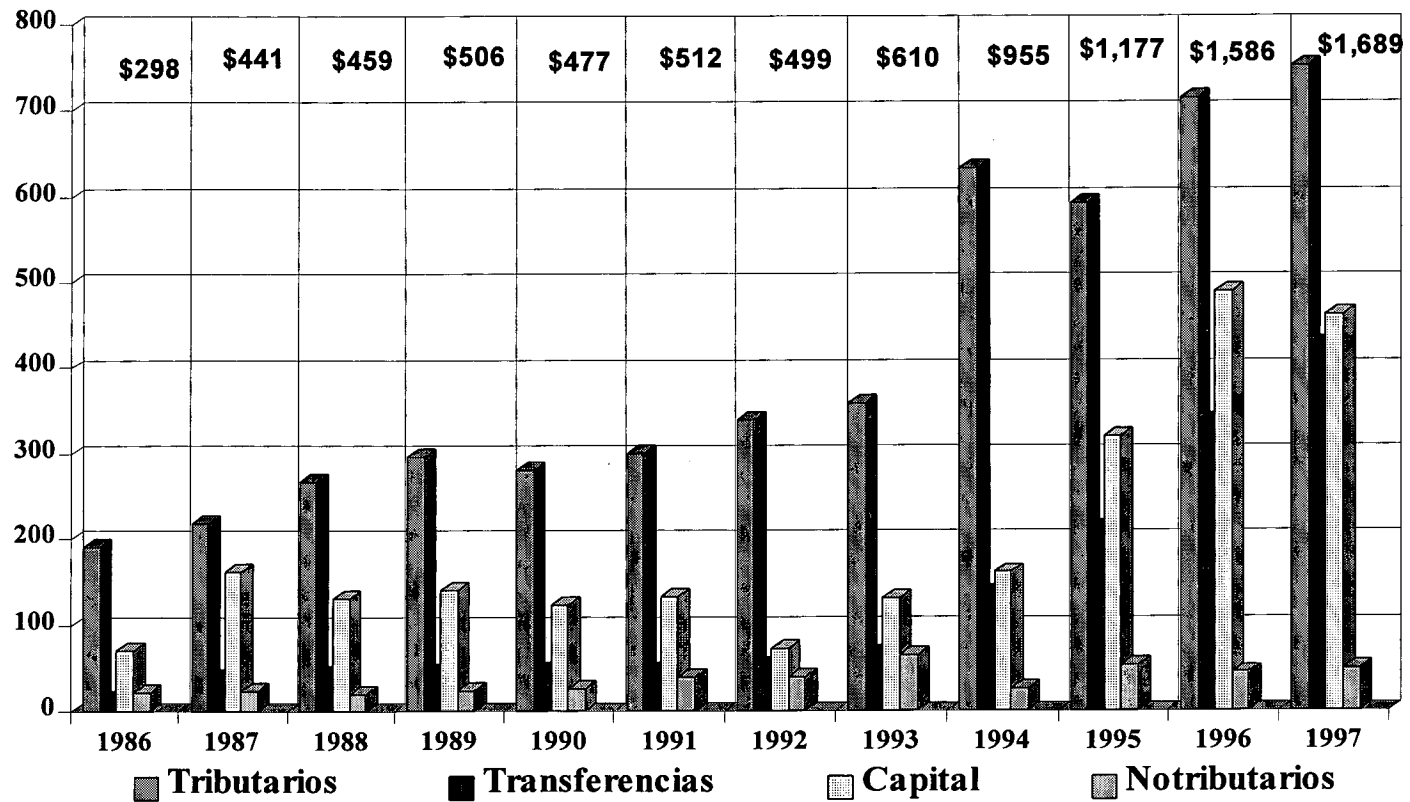


Gráfico 7

Bogotá Administración Central Presupuesto de Ingresos \$Millardos de 1996



Fuente: Secretaría de Hacienda y Contraloría Distrital

Gráfico 8

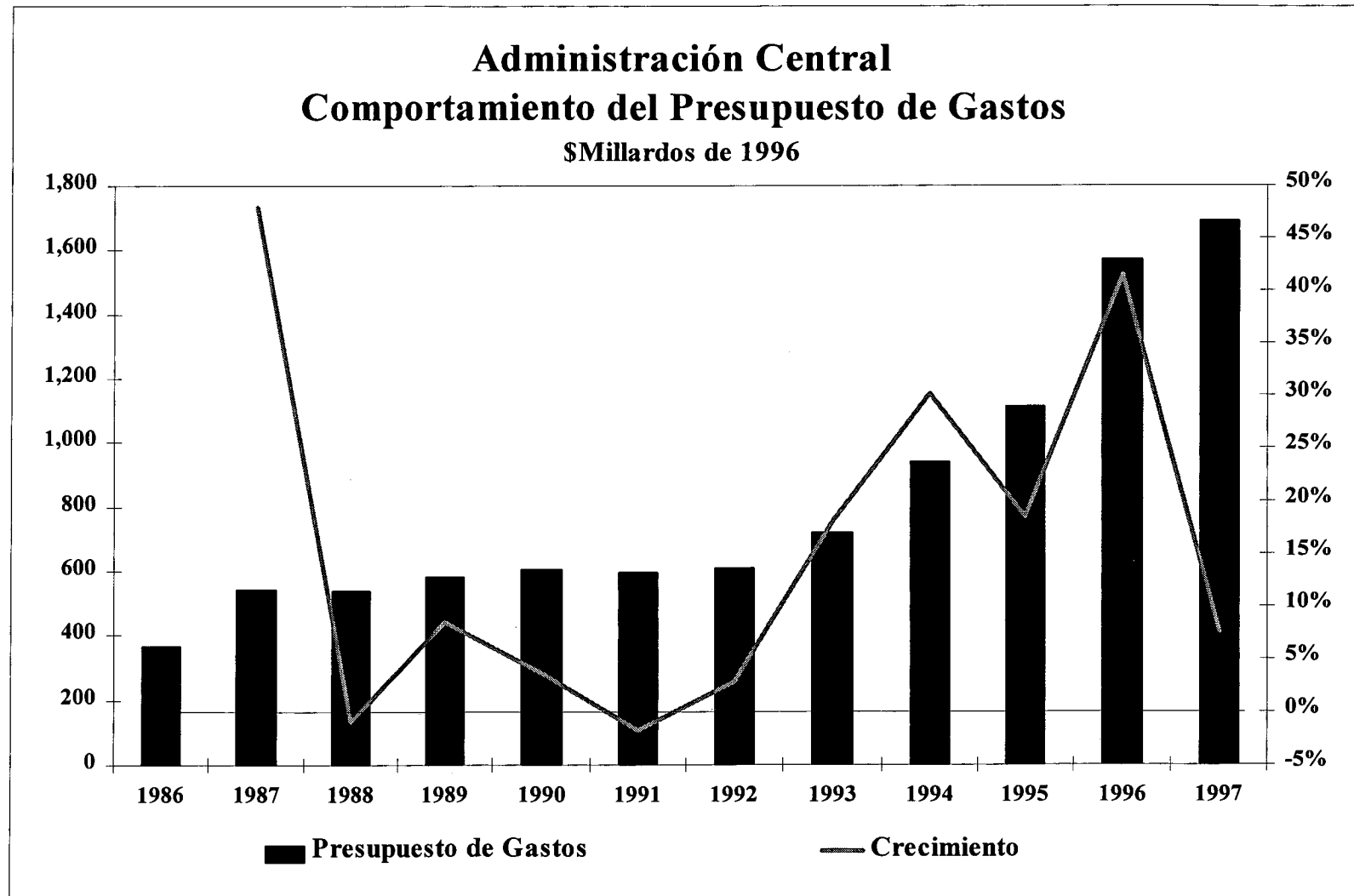
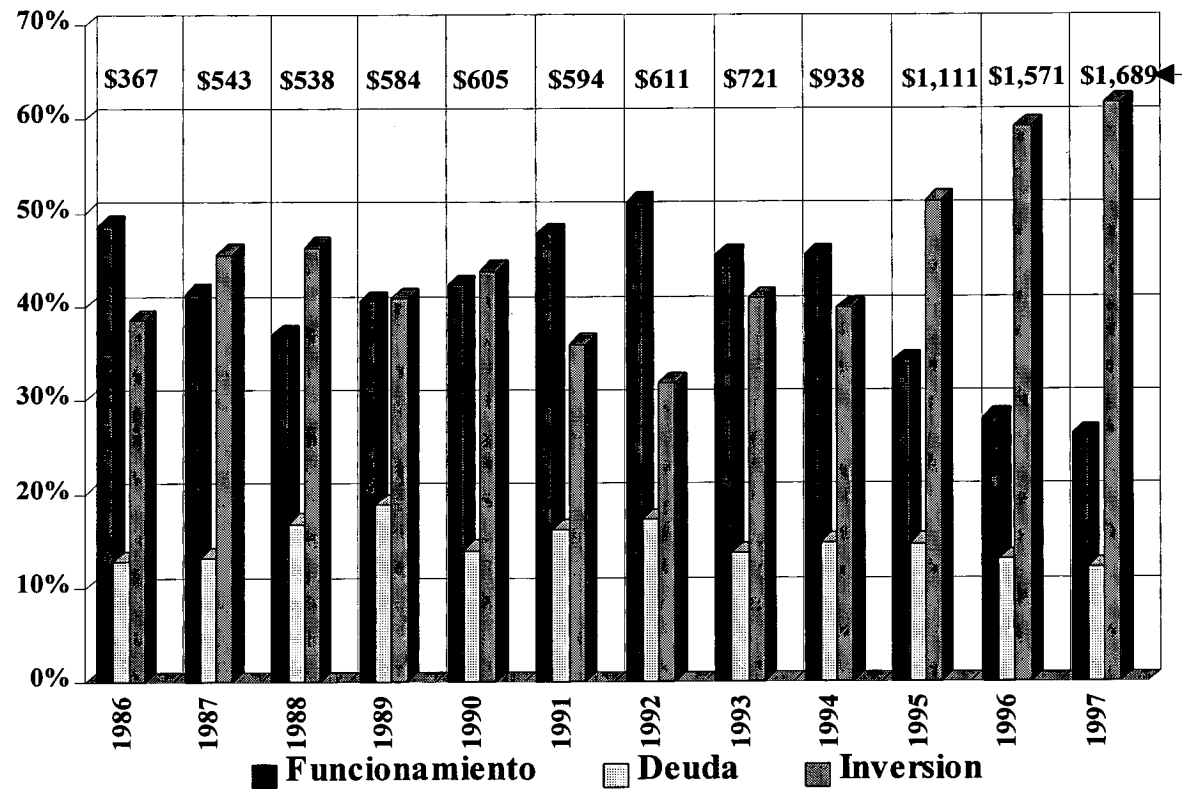


Gráfico 9

Bogotá Administración Central Distribución del Presupuesto



Presupuesto
Administración
Central
\$Millardos de 1996

Fuente: Secretaria de Hacienda y Contraloría Distrital

Gráfico 10

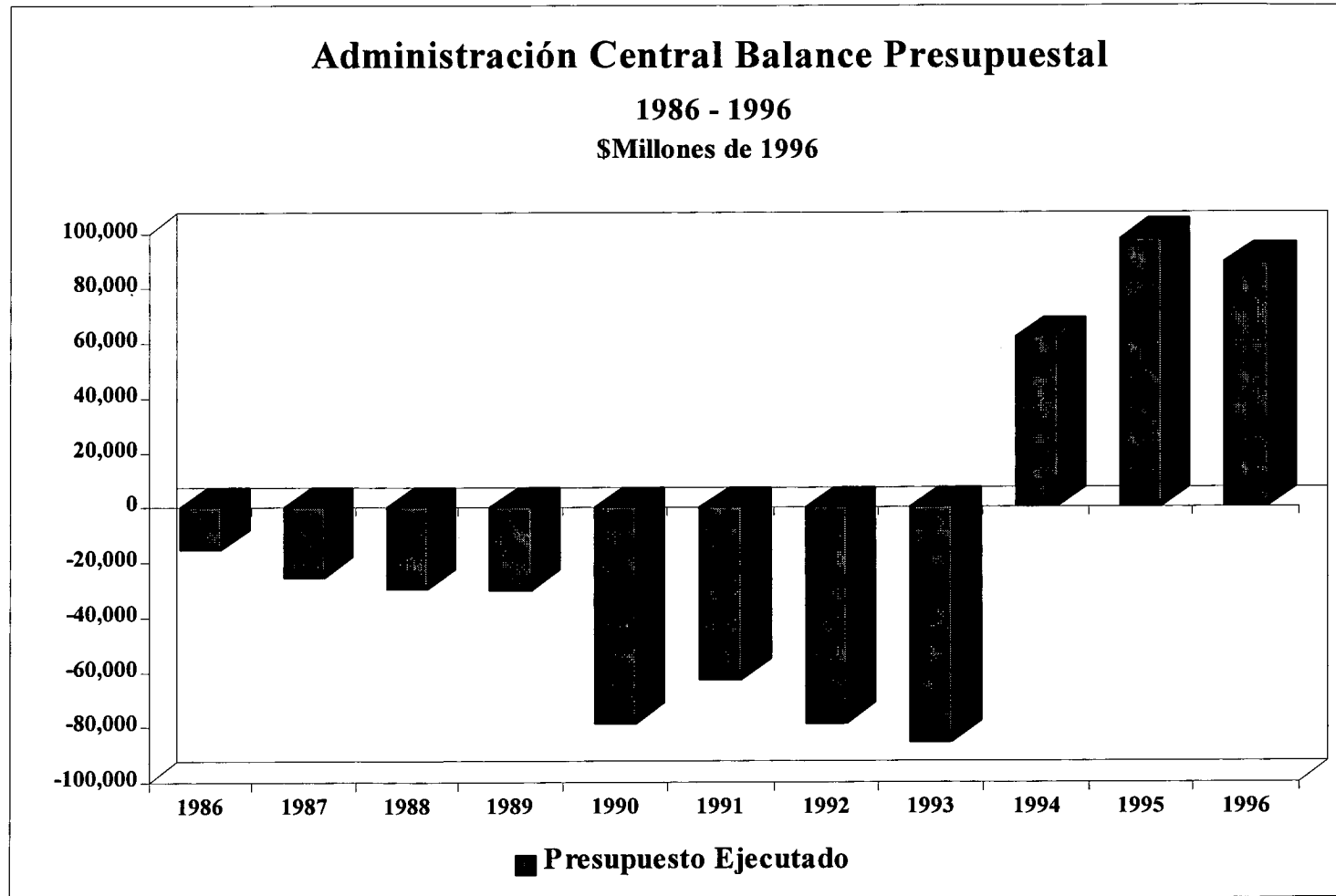


Gráfico 11

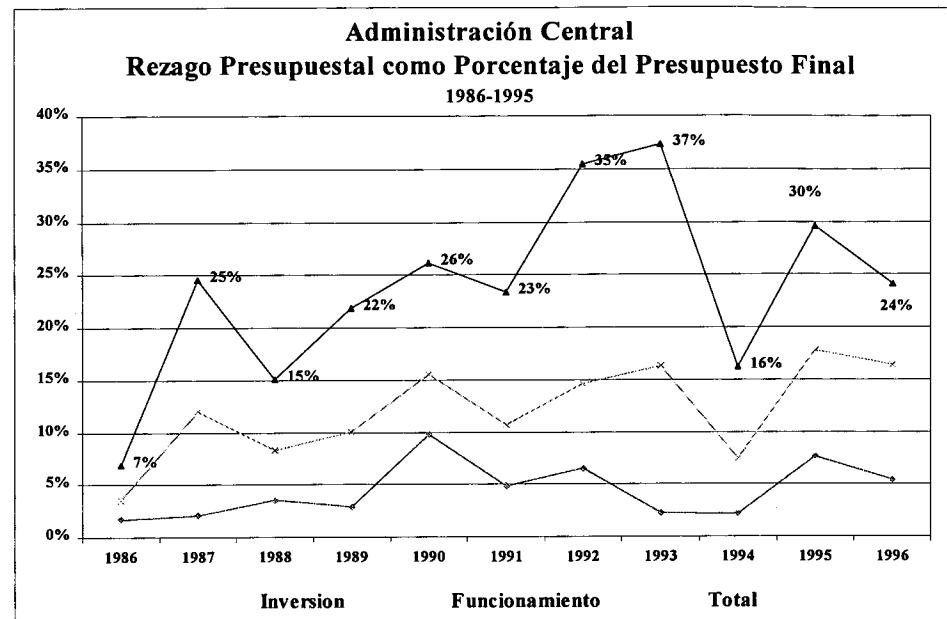


Gráfico 12

Bogotá Administración Central
Impacto de la Financiación del Presupuesto Sobre la Inversión

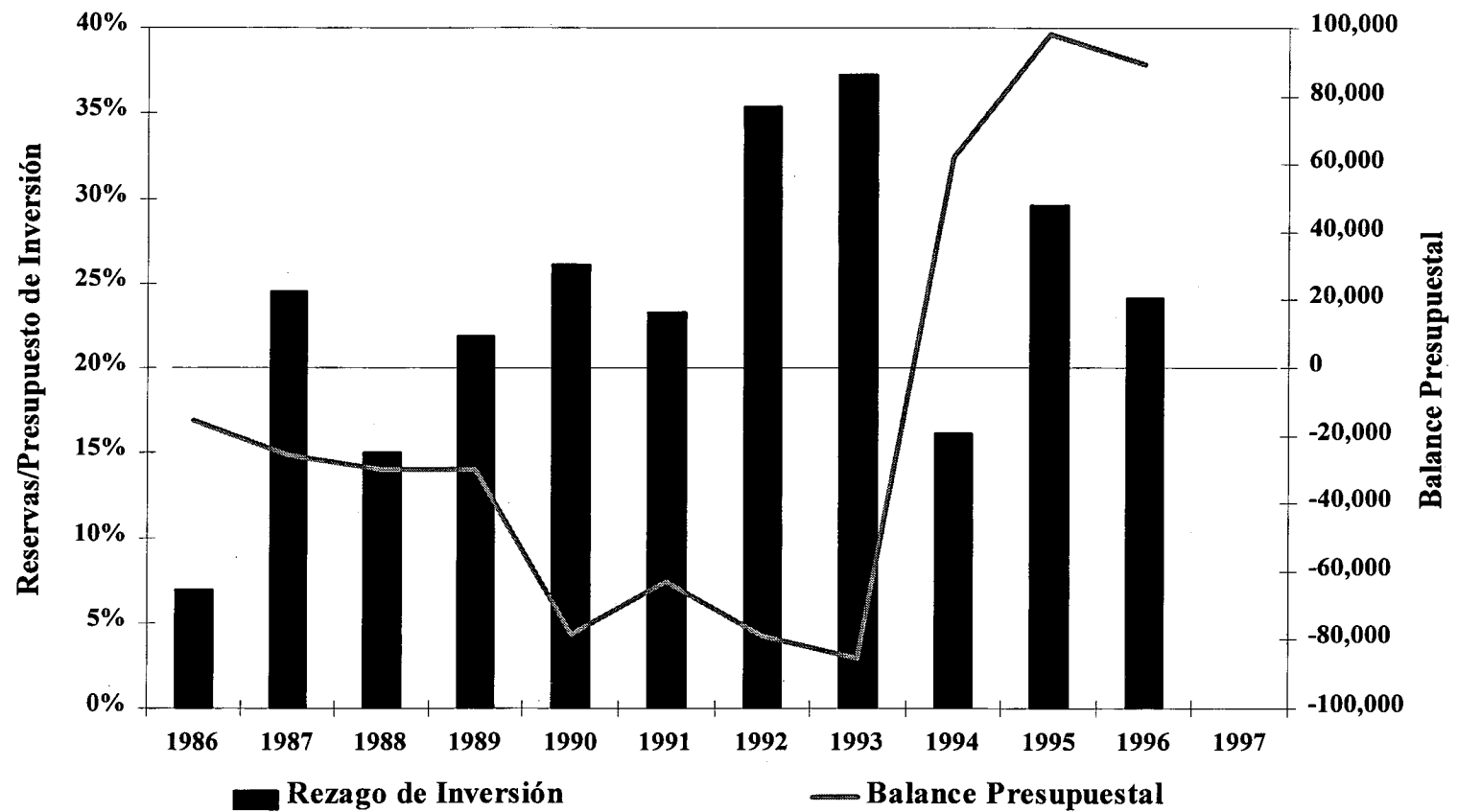
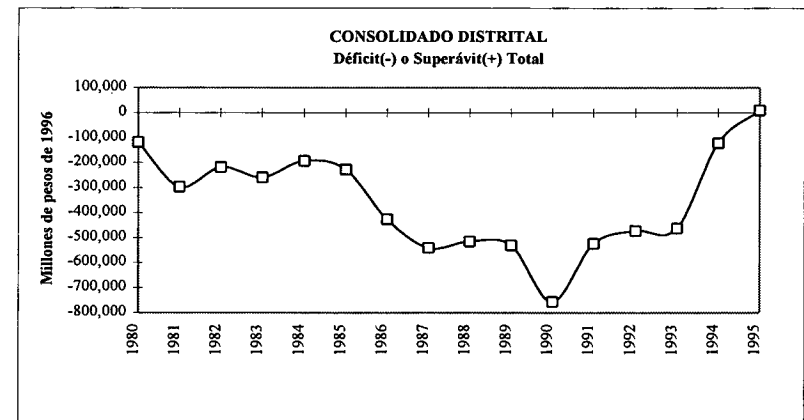
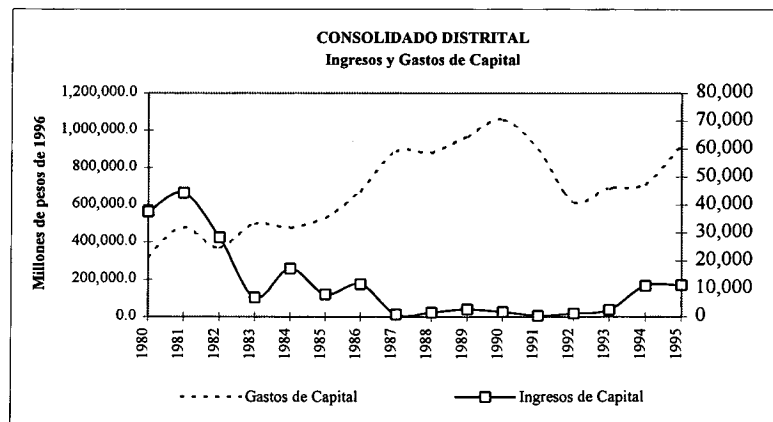
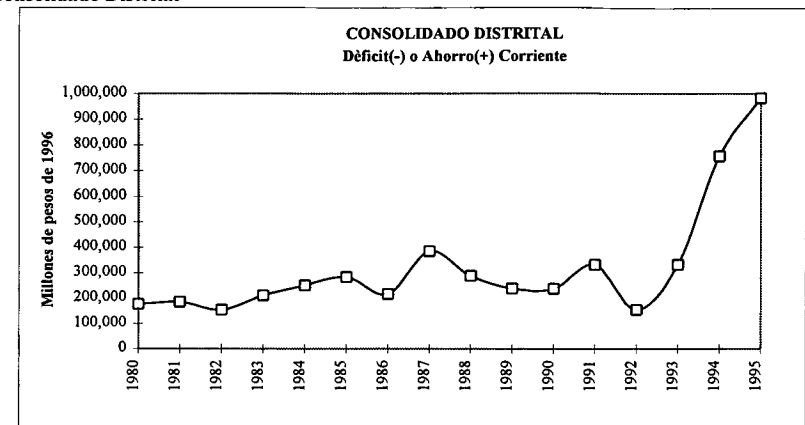
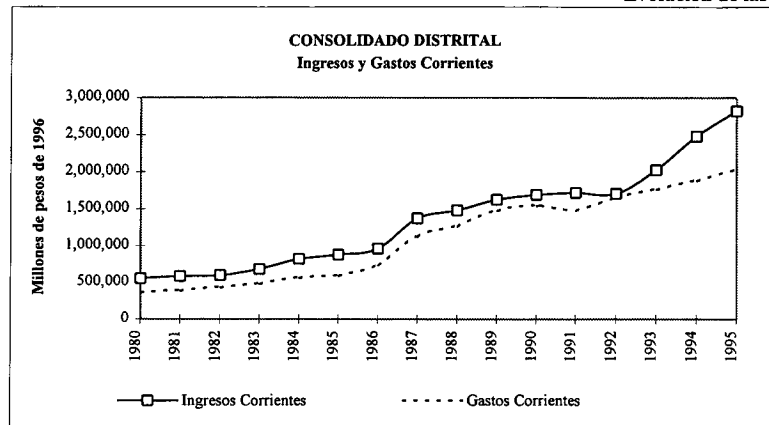


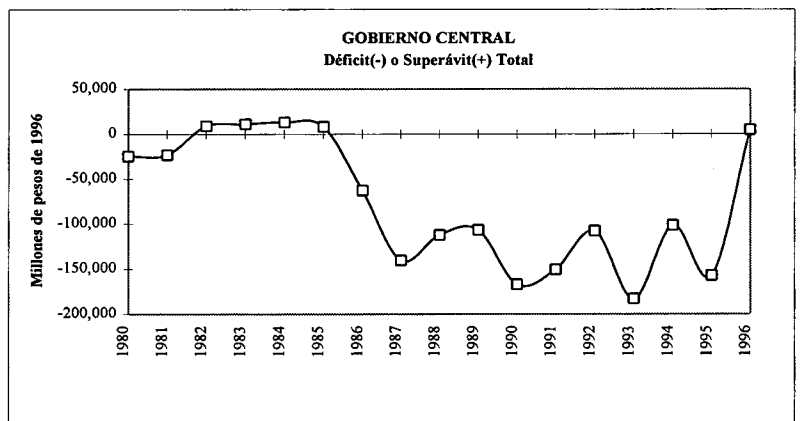
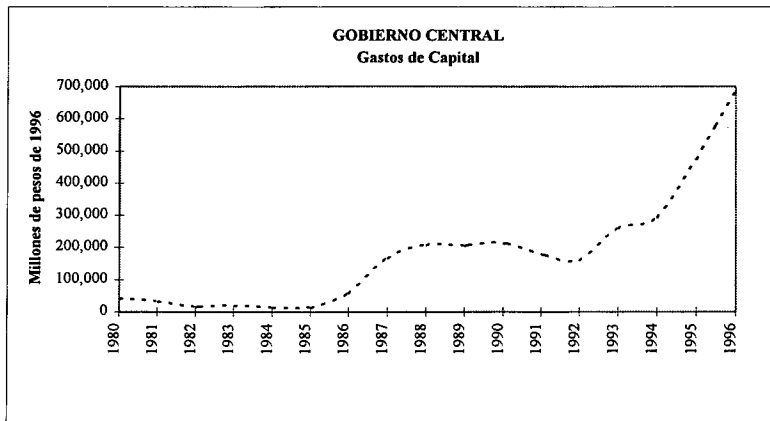
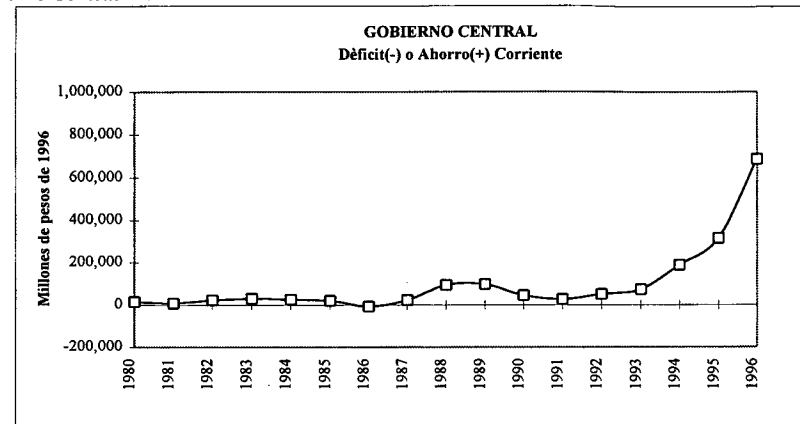
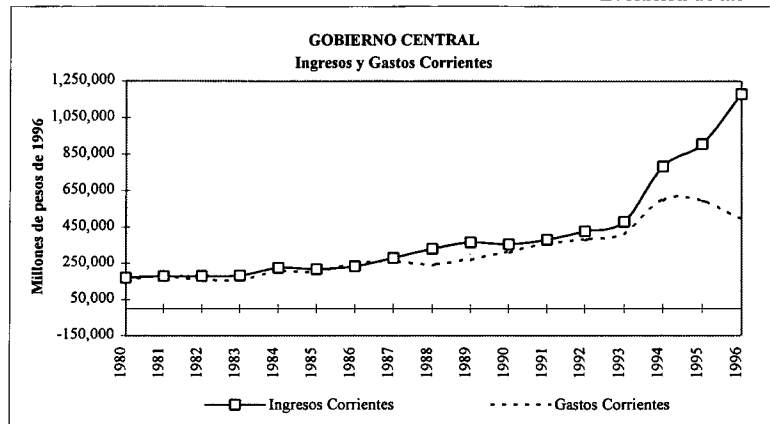
Gráfico 13
Evolución de las finanzas del Consolidado Distrital



Nota: Incluye Gobierno Central, Entidades Descentralizadas, Entidades Descentralizadas de Seguridad Social y Empresas No Financieras
Fuente: Banco de la República

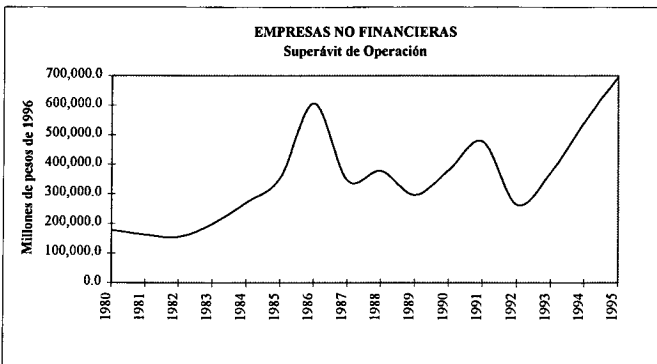
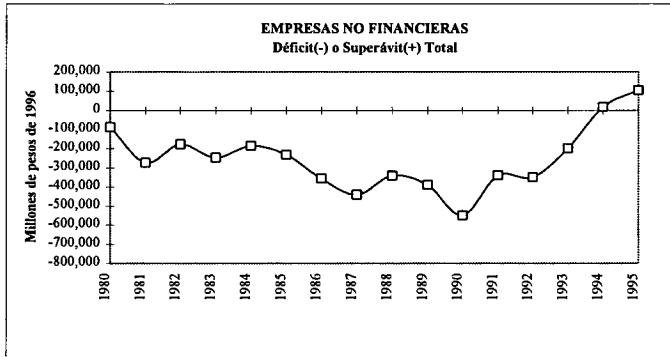
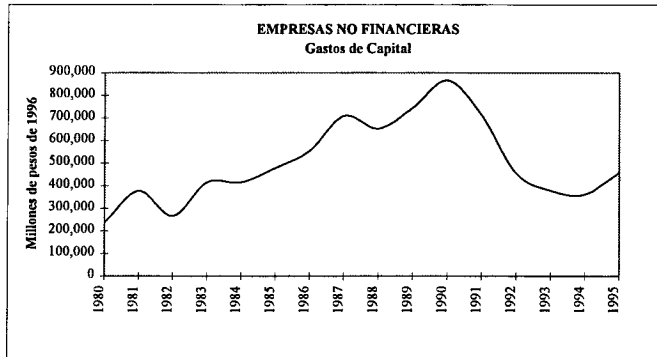
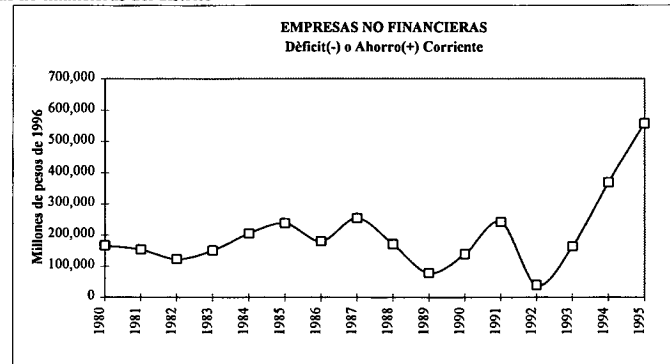
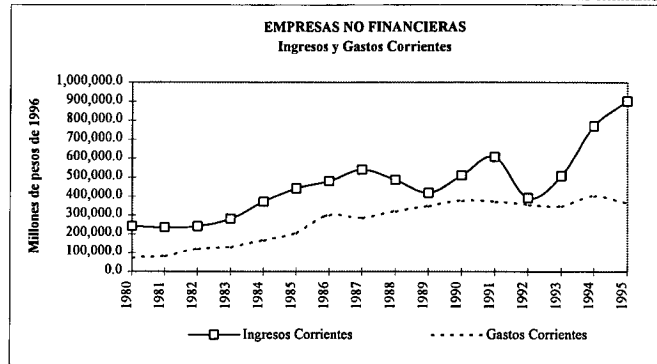
Gráfico 14

Evolución de las finanzas del Gobierno Central Distrital



Fuente: Banco de la República y Secretaría de Hacienda del Distrito

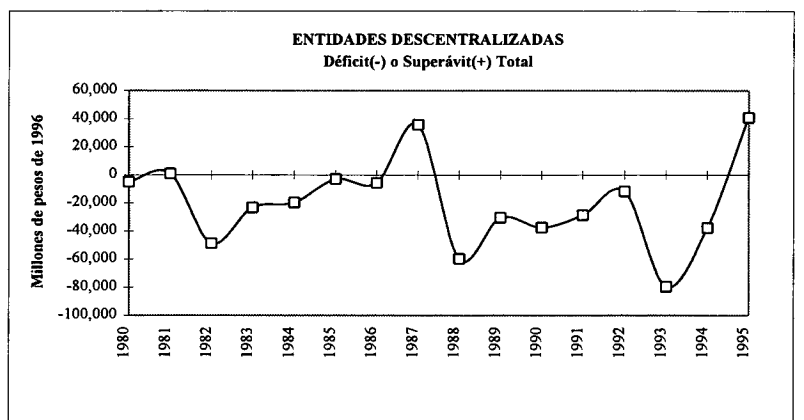
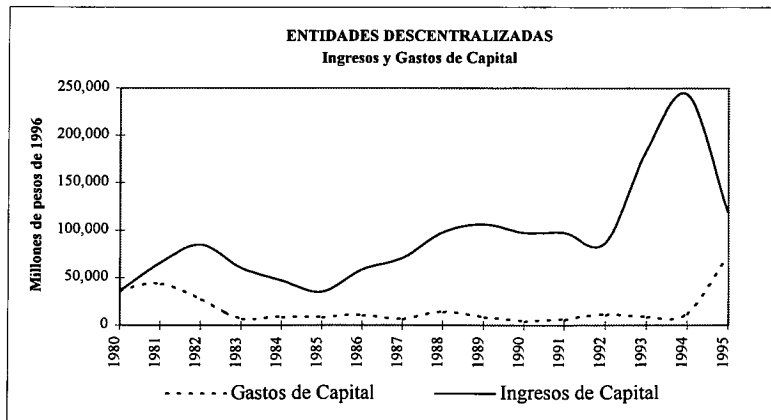
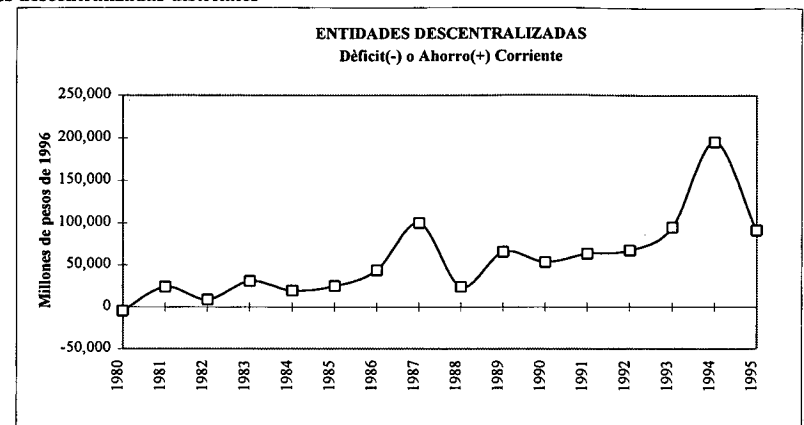
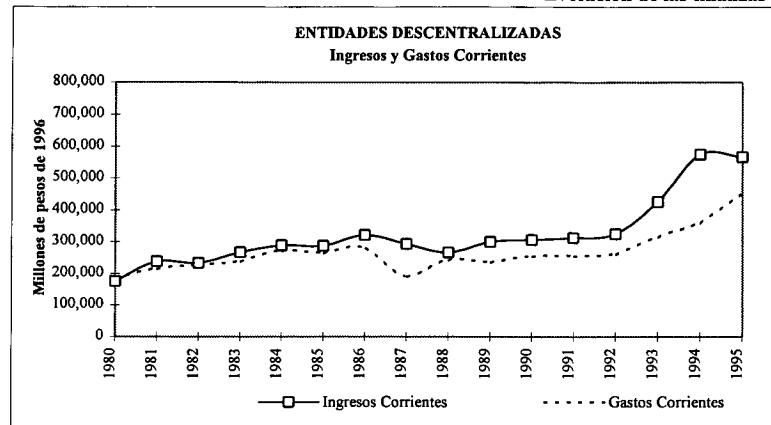
Gráfico 15
Evolución de las finanzas de las empresas no financieras del distrito



Fuente: Banco de la República

Gráfico 16

Evolución de las finanzas de las entidades descentralizadas distritales



Fuente: Banco de la República

Cuadro 2
Distribución de los ingresos tributarios y no tributarios por nivel de Gobierno Distrital

	1987		1990		1993		1995	
	\$ Millones	Partic. (%)	\$ Millones	Partic. (%)	\$ Millones	Partic. (%)	\$ Millones	Partic. (%)
Administración Central	31,476	20.25	83,910	20.47	223,258	22.65	578,437	29.62
Entidades Descentralizadas	9,900	6.37	17,027	4.15	61,108	6.20	101,014	5.17
Empresas no Financieras	107,281	69.00	292,675	71.41	663,541	67.31	1,213,228	62.13
Seguridad Social	6,818	4.39	16,262	3.97	37,847	3.84	60,054	3.08
Total	155,475	100.00	409,874	100.00	985,755	100.00	1,952,733	100.00

Fuente: Banco República

Cuadro 3
Cambios en la participación de gastos de funcionamiento

	1987		1990		1993		1995	
	\$ Millones	Partic. (%)	\$ Millones	Partic. (%)	\$ Millones	Partic. (%)	\$ Millones	Partic. (%)
Administración Central	22,425	22.60	57,942	20.03	155,112	22.22	329,033	28.29
Entidades Descentralizadas	23,597	23.78	66,136	22.86	143,752	20.60	322,815	27.76
Empresas no Financieras	51,066	51.47	164,188	56.75	396,777	56.85	492,586	42.36
Seguridad Social	2,136	2.15	1,042	0.36	2,280	0.33	18,477	1.59
		0.00		0.00		0.00		0.00
Total	99,223	100.00	289,308	100.00	697,921	100.00	1,162,911	100.00

Fuente: Banco República

Cuadro 4
Cambios en la participación de gastos de inversión (FBKF)

	1987		1990		1993		1995	
	\$ Millones	Partic. (%)	\$ Millones	Partic. (%)	\$ Millones	Partic. (%)	\$ Millones	Partic. (%)
Administració	6,359	6.90	14,954	5.86	58,880	20.28	318,887	48.79
Entidades De	7,802	8.46	22,514	8.82	85,131	29.32	92,894	14.21
Empresas no	78,038	84.63	217,532	85.25	146,292	50.38	241,847	37.00
Seguridad So	12	0.01	164	0.06	80	0.03	0	0.00
Total	92,211	100.00	255,163	100.00	290,383	100.00	653,627	100.00

Fuente: Banco República

Cuadro 5
Estadísticas de deuda como porcentaje del PIB Distrital

	ADMINISTRACION DISTRITAL %PIB			ADMINISTRACION CENTRAL %PIB			ADMINISTRACION CENTRAL \$Millones		
	Saldo			Saldo			Saldo		
	Interna	Externa	Total	Interna	Externa	Total	Interna	Externa	Total
1980	1.4	6.0	7.4	0.1	0.7	0.8	388.8	2,168.3	2,557.1
1981	1.5	8.0	9.5	0.2	0.8	1.0	801.0	3,541.4	4,342.4
1982	1.4	8.8	10.2	0.2	0.7	0.9	968.7	4,194.8	5,163.5
1983	1.6	11.5	13.1	0.2	0.8	1.0	1,205.1	5,260.7	6,465.8
1984	2.8	12.7	15.5	0.4	0.8	1.2	3,006.0	6,860.4	9,866.4
1985	3.7	18.2	21.9	0.4	0.9	1.3	4,290.5	8,834.3	13,124.8
1986	4.2	20.1	24.3	0.6	0.7	1.3	8,312.9	9,680.5	17,993.4
1987	5.3	22.7	28.0	1.0	1.0	2.0	18,655.6	17,689.0	36,344.6
1988	4.9	20.6	25.5	0.9	1.1	2.0	22,035.1	27,003.2	49,038.3
1989	5.8	20.3	26.2	1.0	1.2	2.2	31,345.4	37,441.6	68,787.0
1990	6.5	22.1	28.5	1.1	1.5	2.6	45,094.8	60,358.7	105,453.5
1991	8.5	19.1	27.6	1.3	1.6	2.9	68,225.7	82,200.9	150,426.6
1992	8.6	14.9	23.5	1.1	1.3	2.4	78,611.7	89,334.0	167,945.7
1993	9.1	11.1	20.1	1.3	1.0	2.3	129,510.4	102,575.1	232,085.5
1994	7.8	9.0	16.8	1.6	0.8	2.3	207,129.5	102,636.3	309,765.8
1995	6.8	8.0	14.8	1.5	0.6	2.1	257,864.0	112,870.8	370,734.8
1996							311,488.5	291,841.3	603,329.8
1997							364,494.0	438,925.0	803,419.0

Fuente: Contraloría de Santafé de Bogotá

Cuadro 6
Participación de la deuda interna y externa en la deuda total

	Adm. Distrital		Adm. Central	
	Interna %	Externa %	Interna %	Externa %
1980	19.3	80.7	15.2	84.8
1981	15.8	84.2	18.4	81.6
1982	13.9	86.1	18.8	81.2
1983	12.3	87.7	18.6	81.4
1984	18.2	81.8	30.5	69.5
1985	16.9	83.1	32.7	67.3
1986	17.3	82.7	46.2	53.8
1987	19.1	80.9	51.3	48.7
1988	19.1	80.9	44.9	55.1
1989	22.2	77.8	45.6	54.4
1990	22.6	77.4	42.8	57.2
1991	30.9	69.1	45.4	54.6
1992	36.8	63.2	46.8	53.2
1993	45.1	54.9	55.8	44.2
1994	46.3	53.7	66.9	33.1
1995	45.9	54.1	69.6	30.4
1996			51.6	48.4
1997			45.4	54.6

Fuente: Contraloría de Santafé de Bogotá

Cuadro 7
Deuda Distrital
Participación por sectores

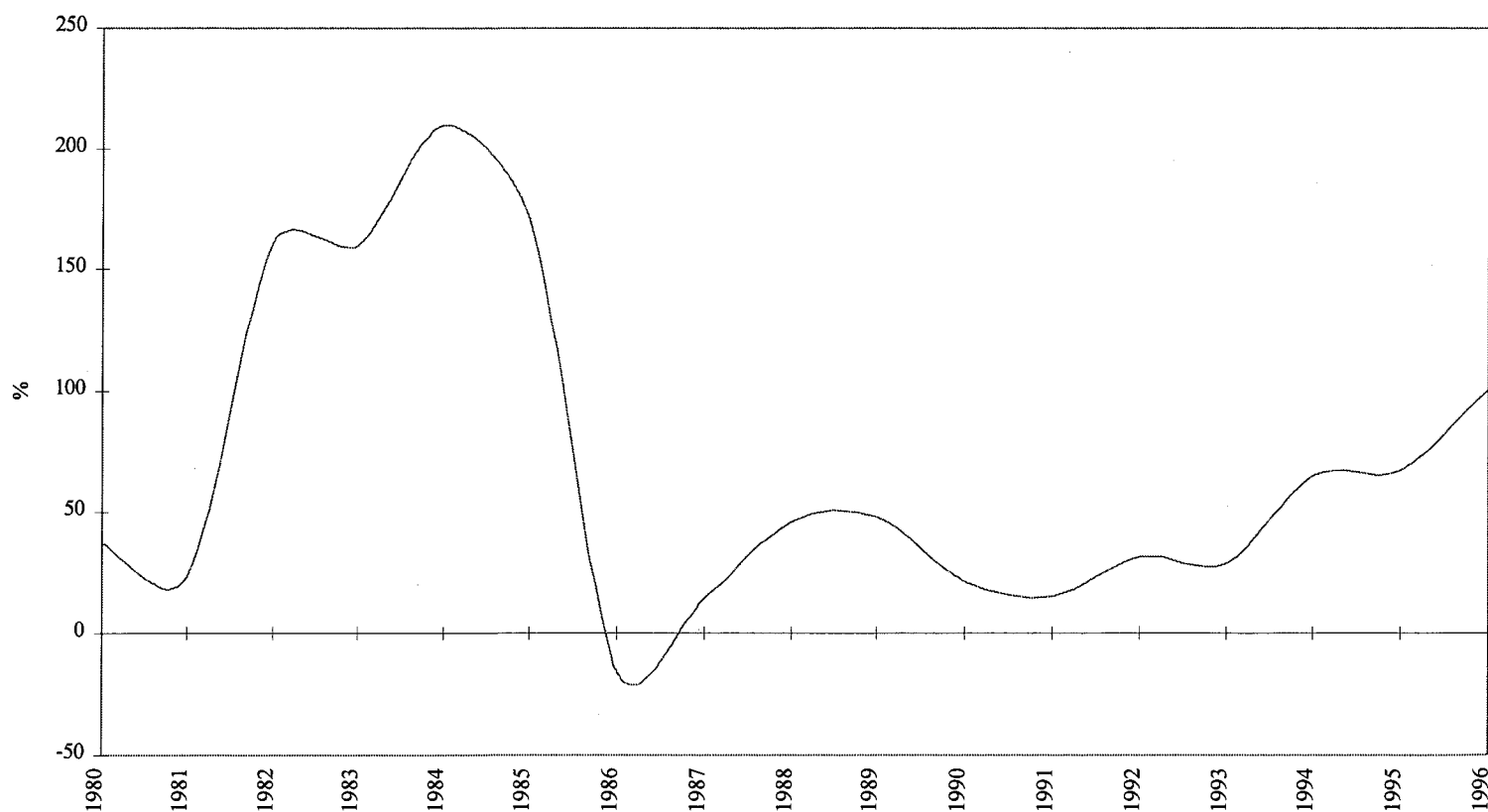
	TOTAL ADMINISTRACION DISTRITAL			ADMINISTRACION CENTRAL			EEB			EAAB			ETB			EDIS			IDU		
	Interna	Externa	Total	Interna	Externa	Total	Interna	Saldo Externa	Total	Interna	Saldo Externa	Total	Interna	Saldo Externa	Total	Interna	Saldo Externa	Total	Interna	Saldo Externa	Total
1980	100.0	100.0	100.0	8.3	11.0	10.5	38.3	36.7	37.0	34.9	29.2	30.3	2.7	13.7	11.6	0.8	0.6	0.6	4.7	5.2	5.1
1981	100.0	100.0	100.0	12.4	10.3	10.7	36.8	50.5	48.3	33.7	21.2	23.1	1.9	11.2	9.7	0.4	2.3	2.0	5.5	3.0	3.4
1982	100.0	100.0	100.0	11.9	8.3	8.8	52.6	57.1	56.4	12.5	20.8	19.7	3.1	9.8	8.9	0.1	1.5	1.3	5.8	2.1	2.6
1983	100.0	100.0	100.0	11.3	6.9	7.4	38.1	64.9	61.8	15.1	17.0	16.7	2.2	8.6	7.8	0.0	0.9	0.8	12.8	1.5	2.9
1984	100.0	100.0	100.0	12.8	6.5	7.6	42.1	69.9	64.9	17.5	13.9	14.6	1.8	7.9	6.8	0.0	0.5	0.4	9.5	1.1	2.6
1985	100.0	100.0	100.0	11.2	4.7	5.8	52.5	74.2	70.5	14.2	13.5	13.6	1.4	6.7	5.8	0.5	0.2	0.3	6.1	0.7	1.6
1986	100.0	100.0	100.0	14.4	3.5	5.4	61.1	79.4	76.2	10.8	11.1	11.0	1.1	5.5	4.7	0.7	0.0	0.2	5.2	0.4	1.2
1987	100.0	100.0	100.0	19.3	4.3	7.2	57.7	81.3	76.8	9.4	9.5	9.5	1.8	4.7	4.1	1.1	0.0	0.2	4.5	0.2	1.0
1988	100.0	100.0	100.0	16.7	5.4	7.9	54.7	78.4	73.9	11.0	10.3	10.4	1.1	5.8	4.9	1.0	0.0	0.2	5.1	0.0	1.0
1989	100.0	100.0	100.0	17.4	5.9	8.5	53.9	74.8	70.2	11.6	12.0	11.9	1.6	7.1	5.9	1.1	0.0	0.3	5.9	0.0	1.3
1990	100.0	100.0	100.0	17.3	6.8	9.1	56.7	73.9	70.0	10.1	11.8	11.3	1.7	7.7	6.3	0.7	0.0	0.2	5.4	0.0	1.2
1991	100.0	100.0	100.0	15.4	8.3	10.5	63.8	71.0	68.8	8.2	12.0	10.8	1.0	8.5	6.2	0.4	0.0	0.1	4.0	0.0	1.2
1992	100.0	100.0	100.0	12.9	8.5	10.1	70.0	72.8	71.8	8.0	10.2	9.4	0.0	8.4	5.3	0.4	0.0	0.2	3.1	0.0	1.1
1993	100.0	100.0	100.0	14.3	9.3	11.6	69.3	72.4	71.0	9.4	9.7	9.5	0.0	8.5	4.7	0.3	0.0	0.2	2.2	0.0	1.0
1994	100.0	100.0	100.0	20.0	8.6	13.9	60.4	75.5	68.5	10.8	8.2	9.4	2.2	7.7	5.2	0.2	0.0	0.1	2.0	0.0	0.9
1995	100.0	100.0	100.0	21.3	7.9	14.1	58.4	74.1	66.9	12.5	10.2	11.2	0.2	7.4	4.1	0.1	0.0	0.1	2.5	0.0	1.2
1996																					
1997																					

Fuente: Contraloría de Santafé de Bogotá

Cuadro 4

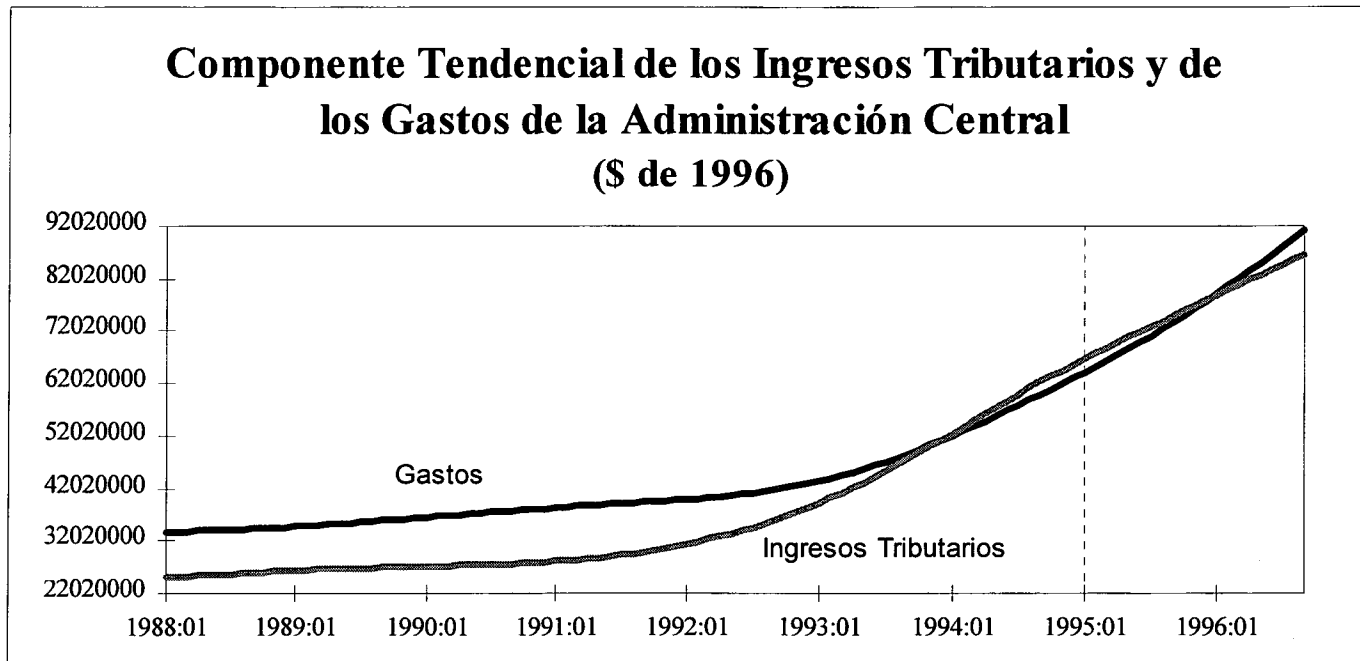
Gráfico 17

Administración Central: Porcentaje de la inversión financiado con ahorro corriente



Fuente: Banco de la República

Gráfico 18



Cuadro 8

Análisis de Cointegración entre los Ingresos Tributarios y los Gastos.

Periodo	Estadístico Engle y Granger	Valor Crítico	
1988:01-199	-4.13	-3.73	1%
	***	-3.17	5%
		-2.91	10%
1988:01-199	-2.00	-3.73	1%
		-3.17	5%
		-2.91	10%

*** Rechazo de la hipótesis de no cointegración al 1% de significancia.

Gráfico 19
Ingresos Tributarios de la Administración Central Distrital
%PIB Distrital y en \$Millardos de 1996

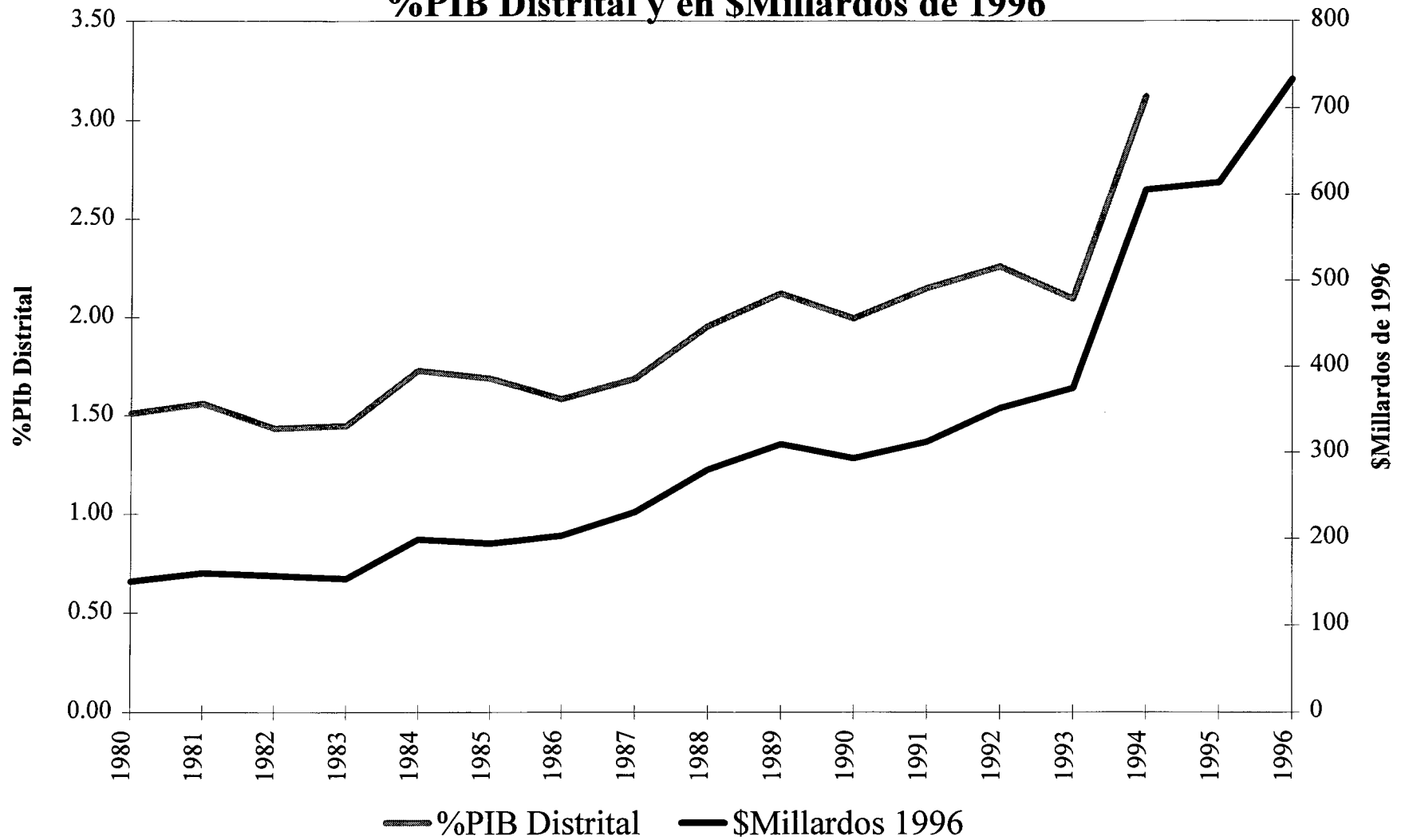
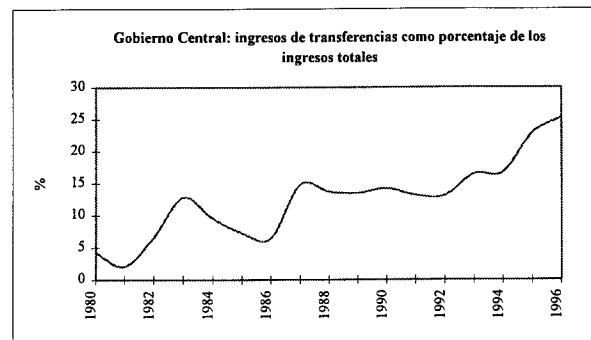
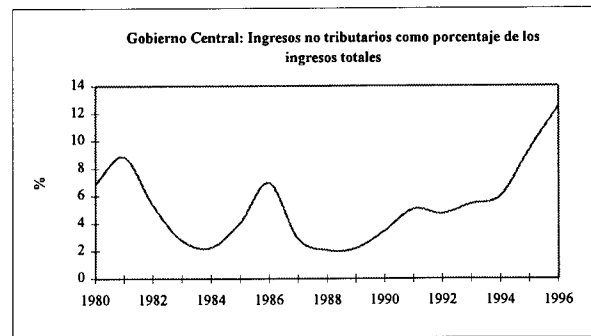
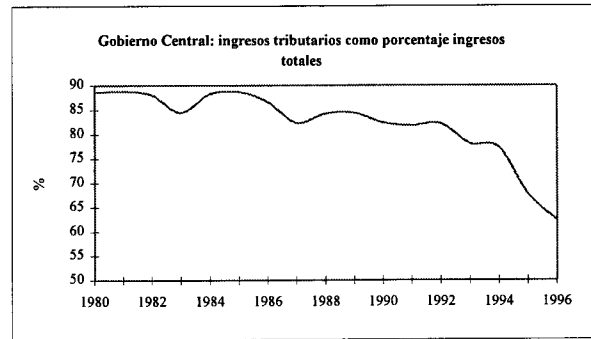


Gráfico 20
Composición de los Ingresos Totales del Gobierno Central



Fuente: Banco República y Secretaría de Hacienda del Distrito

Cuadro 9
Administración Central
Ingresos Tributarios Reales
Millones de pesos de 1996

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Predial Unificado	38,991,711	40,077,299	43,984,393	44,971,271	54,161,698	50,652,151	61,924,155	82,030,649	81,911,378	144,647,078	154,697,074	161,018,384
Industria, Comercio y Avisos	71,811,008	72,593,300	83,125,152	118,759,879	127,920,315	126,645,301	136,278,532	141,656,054	154,931,041	305,161,497	267,387,431	315,580,524
Delineación Urbana	6,299,156	6,490,390	8,014,800	10,425,110	8,071,984	5,183,102	4,522,723	12,112,190	12,410,447	30,261,653	18,698,393	8,450,494
Cigarrillos Extranjeros	54,330	38,980	4,749	0	0	0	0	309,102	1,067,685	1,855,276	2,766,666	3,847,823
Consumo de Cerveza	45,363,134	48,962,922	55,071,862	54,502,532	56,955,007	58,910,927	58,333,373	64,937,594	66,041,555	73,628,262	83,789,020	83,814,493
Sobretasa a la gasolina	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	50,727,166
Otros Ingresos Tributarios	20,408,755	22,842,265	28,164,374	38,193,197	49,199,157	39,442,019	38,555,926	37,070,318	41,606,535	46,248,718	58,341,359	91,550,745
Espectáculos Públicos	800,521	926,520	693,706	854,803	913,559	937,889	866,695	913,200	1,034,913	1,667,455	1,228,848	#N/A
Juegos	607,676	592,500	2,120,434	2,800,646	3,749,881	4,093,652	4,059,649	1,371,876	1,745,116	1,865,741	700,363	#N/A
Circulación y Transito	237,662	1,355,983	4,146,636	4,801,333	5,924,705	4,624,431	4,294,692	4,739,486	5,002,606	0	0	#N/A
Timbre Nacional de Vehículos	17,807,883	18,816,288	19,566,395	28,379,506	36,950,361	27,937,876	27,241,931	27,937,444	31,517,623	53,875,037	50,198,968	#N/A
Rifas y Sorteos	625,612	464,756	493,548	600,156	859,097	1,001,350	1,195,348	1,106,601	1,224,422	1,553,067	301,736	#N/A
Apuestas Mutuas	0	0	414,562	0	0	0	0	0	0	0	0	#N/A
Consumo de Gasolina	329,401	686,220	729,093	756,752	801,555	846,821	897,610	1,001,711	1,081,854	854,899	866,459	0
Registro	6,876,324	7,288,589	7,785,472	8,763,057	8,435,780	8,169,315	9,210,010	10,838,789	14,706,997	17,677,273	18,860,998	18,283,176
Impuesto Global a la Gaso. y ACPM	511,131	619,324	718,960	659,954	636,680	658,461	922,282	706,260	910,260	1,099,589	884,404	1,440,952
Impuesto al Consumo de Cigarrillos Nales	4,659,750	4,584,348	4,156,349	3,906,845	4,348,209	3,934,989	3,132,284	2,056,075	1,766,303	2,082,020	2,871,753	2,424,905
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SUBTOTAL (sin tres últimos rubros)	182,928,094	191,005,157	218,365,330	266,851,990	296,308,162	280,833,500	299,614,708	338,115,907	357,968,641	620,012,148	585,679,942	714,989,629
TOTAL	194,975,299	203,497,418	231,026,111	280,181,846	309,728,830	293,596,264	312,879,284	351,717,032	375,352,202	640,871,030	608,297,096	737,138,662

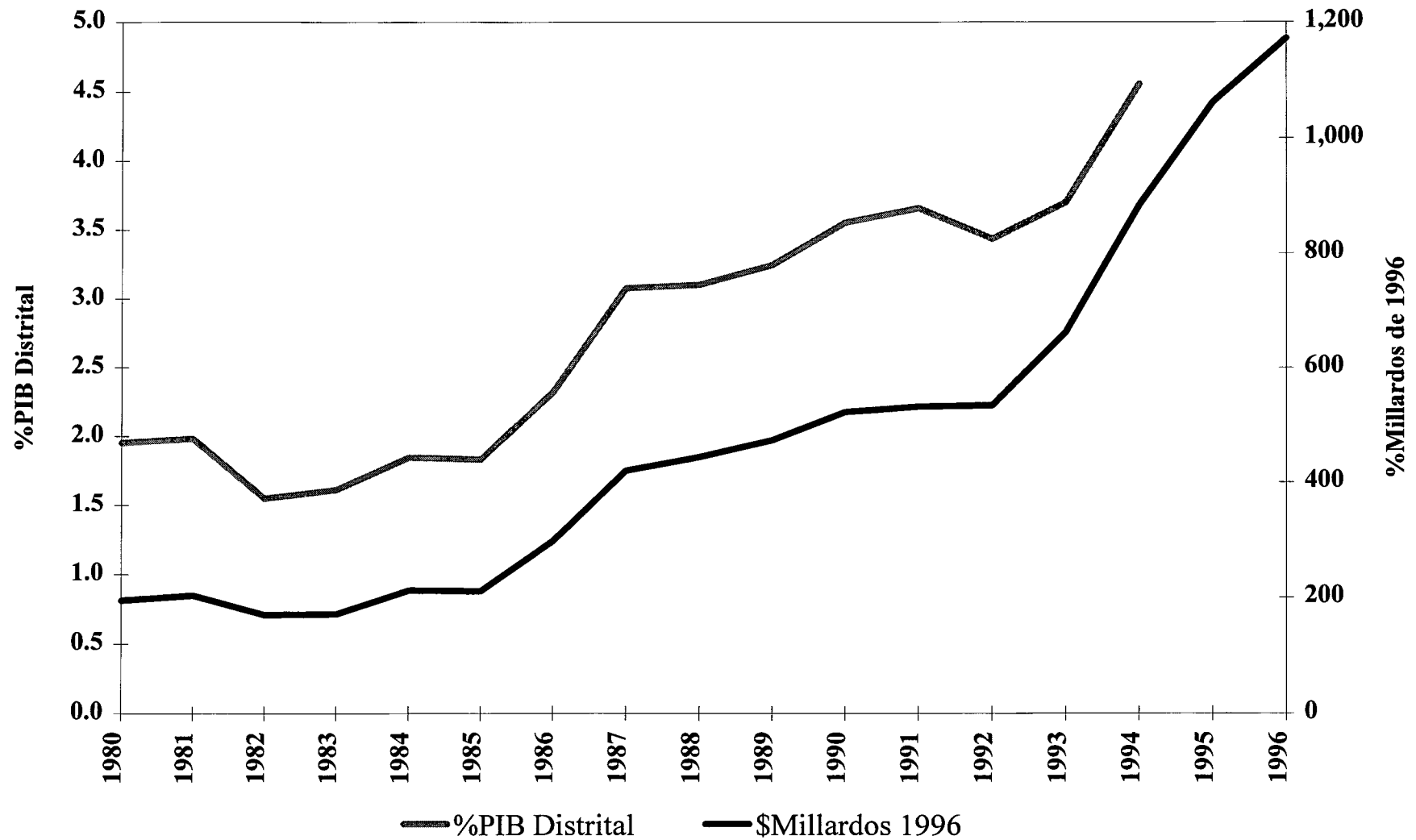
Fuente: Secretaría de Hacienda, "Estadísticas Mensuales", 1985-1996

Cuadro 10
Administración Central
Composición de los Ingresos Tributarios
(%)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Predial Unificado	20.00	19.69	19.04	16.05	17.49	17.25	19.79	23.32	21.82	22.57	25.43	21.84
Industria, Comercio y Avisos	36.83	35.67	35.98	42.39	41.30	43.14	43.56	40.28	41.28	47.62	43.96	42.81
Delineación Urbana	3.23	3.19	3.47	3.72	2.61	1.77	1.45	3.44	3.31	4.72	3.07	1.15
Cigarrillos Extranjeros	0.03	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.09	0.28	0.29	0.45	0.52
Consumo de Cerveza	23.27	24.06	23.84	19.45	18.39	20.07	18.64	18.46	17.59	11.49	13.77	11.37
Sobretasa a la gasolina	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	6.88
Otros Ingresos Tributarios	10.47	11.22	12.19	13.63	15.88	13.43	12.32	10.54	11.08	10.06	9.59	12.42
Espectáculos Públicos	0.41	0.46	0.30	0.31	0.29	0.32	0.28	0.26	0.28	0.26	0.20	
Juegos	0.31	0.29	0.92	1.00	1.21	1.39	1.30	0.39	0.46	0.29	0.12	
Circulación y Transito	0.12	0.67	1.79	1.71	1.91	1.58	1.37	1.35	1.33	0.00	0.00	
Timbre Nacional de Vehículos	9.13	9.25	8.47	10.13	11.93	9.52	8.71	7.94	8.40	8.41	8.25	
Rifas y Sorteos	0.32	0.23	0.21	0.21	0.28	0.34	0.38	0.31	0.33	0.24	0.05	
Apuestas Mutuas	0.00	0.00	0.18	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
Consumo de Gasolina	0.17	0.34	0.32	0.27	0.26	0.29	0.29	0.28	0.29	0.13	0.14	
Registro	3.53	3.58	3.37	3.13	2.72	2.78	2.94	3.08	3.92	2.76	3.10	2.48
Impuesto Global a la Gaso. y ACPM	0.26	0.30	0.31	0.24	0.21	0.22	0.29	0.20	0.24	0.17	0.15	0.20
Impuesto al Consumo de Cigarrillos Nales	2.39	2.25	1.80	1.39	1.40	1.34	1.00	0.58	0.47	0.32	0.47	0.33

Fuente: Secretaría de Hacienda, "Estadísticas Mensuales", 1985-1996

Gráfico 21
Gastos Totales de la Administración Central Distrital



Cuadro 11
Gobierno Central
Descomposición de los gastos totales
%

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Gastos funcionamiento	40.5	41.8	46.5	57.1	55.1	53.8	44.9	40.4	32.8	37.4	40.3	41.1	48.0	42.0	42.9	37.4	15.8
Gastos servicio de deuda	1.1	4.4	2.7	7.0	8.8	9.2	8.5	9.1	9.8	8.3	8.7	12.2	11.2	9.4	8.7	9.9	9.6
Gastos transferencias	37.6	38.5	42.5	25.2	30.4	31.6	28.3	11.6	11.1	11.2	10.4	13.4	11.5	10.0	15.7	8.4	16.8
Gastos de Inversión	3.3	2.9	6.7	8.7	3.6	2.7	7.7	11.5	22.1	14.1	10.4	11.1	9.0	15.9	9.9	36.3	28.9
Otros gastos de capital	17.5	12.3	1.6	1.9	2.0	2.7	10.6	27.4	24.1	28.9	30.1	22.3	20.3	22.6	22.7	8.1	29.0
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Banco de la República y Secretaría de Hacienda del Distrito

Cuadro 12

ADMINISTRACION CENTRAL EVOLUCION PLANTAS DE PERSONAL 1991-1996						
CARGOS POR DEPENDENCIAS	NUMERO DE FUNCIONARIOS					
	1991	1992	1993	1994*	1995	1996
CONTRALORIA *1 (1995)	855	940	940	1,115	1,290	1,290
PERSONERIA	411	559	559	704	849	849
VEEDURIA	0	0	0	74	74	74
CONCEJO	225	258	258	492	725	385
ALCALDIA MAYOR	180	298	291	306	320	381
SUB-TOTAL	1,671	2,055	2,048	2,691	3,258	2,979
SECRETARIA DE GOBIERNO	1,547	1,556	1,566	1,619	1,671	1,598
SECRETARIA DE HACIENDA***	459	453	452	751	1,049	1,046
TESORERIA	521	516	527	264	0	0
SECRETARIA DE EDUCACION	2,155	2,155	2,155	2,726	3,296	3,205
SECRETARIA DE SALUD *2	3,485	4,358	4,358	2,328	298	298
SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS	2,165	2,157	2,195	1,213	230	215
SECRETARIA DE TRANSITO	1,869	2,750	2,749	2,709	2,669	2,650
DEPTO. ADMTVO. DE PLANEACION	340	436	436	422	407	263
DEPTO. ADMTVO. DE BIENESTAR SOCIAL	2,427	2,427	2,427	2,387	2,347	2,345
DEPTO. ADMTVO. DE ACCION COMUNAL	399	399	403	275	147	121
DEPTO. ADMTVO. DE CATASTRO	410	410	406	398	390	383
DEPTO. ADMTVO. DEL SERVICIO CIVIL	59	59	61	61	60	60
DEPTO. TEC.ADMTVO. DEL MEDIO AMBIENTE	36	36	36	79	122	144
SUB-TOTAL	15,872	17,712	17,771	15,232	12,686	12,328
TOTAL	17,543	19,767	19,819	17,923	15,944	15,307

*1 A partir de 1994 la Contraloría no hace parte de la Administración Central

*2 A partir de 1995 la planta de los hospitales pasan a ser parte del Fondo Financiera de Salud

*3 En 1994 se utilizó el promedio de (1993-1995) porque no existe dato

*** El 29 de diciembre de 1993 se incorporó la Tesorería a la Sría. de Hacienda

Cuadro 13
en el texto

Gráfico 22
Limites Legales al Endeudamiento del Distrito
Ley 358 de 1997

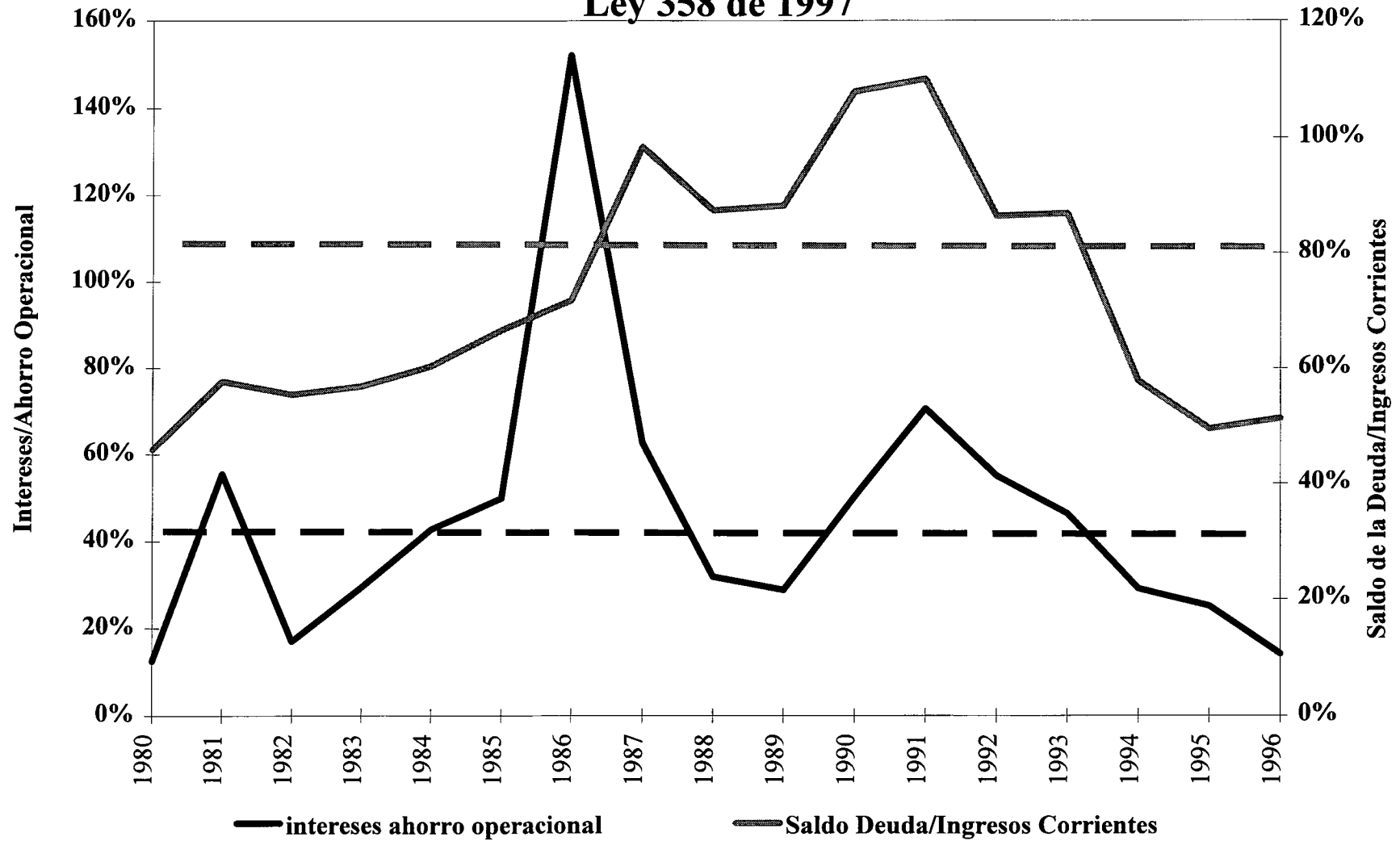
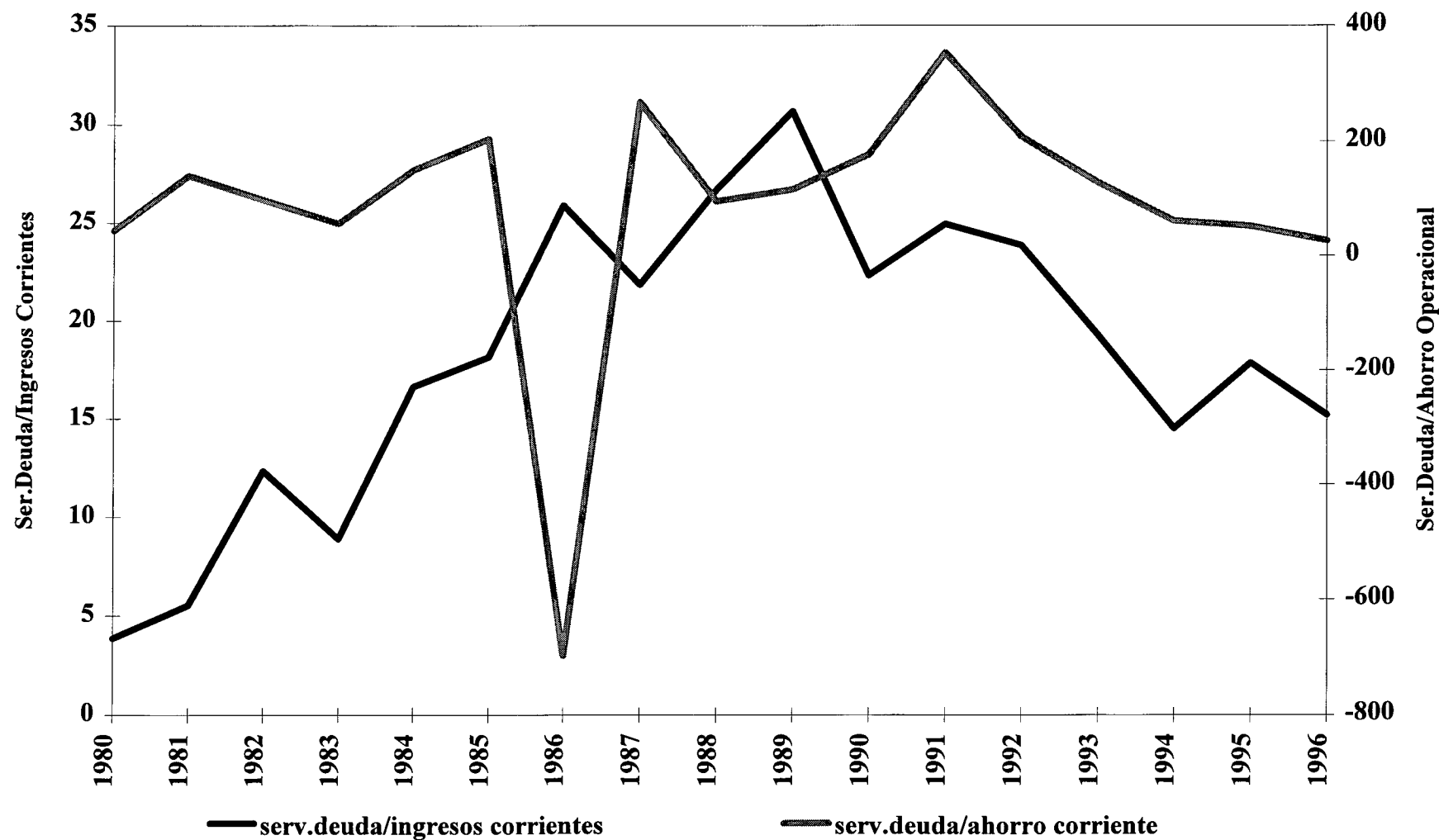


Gráfico 23
Indicadores de Deuda
Administración Central Distrital



Cuadro 14

Indicador de Gestión

AÑO	RECAUDO EFECTIV	VARIACION
1995	2,569,254,000	
1996	8,500,000,000	331%
1997 1semestre	5,802,579,645	68%

Fuente : Jefatura determinación DID

Cuadro 15**Acciones de Cobranzas de la Dirección de Impuestos Distritales**

		Recaudo por	
	IMPUESTO	Cobranzas	Participación
1995	Predial	1,744,844,652	30.0%
	ICA	3,911,065,717	68.0%
	Vehículos	96,263,115	2.0%
	TOTAL	5,752,173,484	
1996	Predial	5,503,921,720	62.0%
	ICA	3,423,077,044	38.0%
	Vehículos	11,688,947	0.0%
	TOTAL	8,938,687,711	
1997 I-semester	Predial	3,028,251,317	50.2%
	ICA	3,000,000,000	49.8%
	Vehículos	0	
	TOTAL	6,028,251,317	

Fuente : Jefatura de Cobranzas DID

Cuadro 16
Evolución de la Gestión

IMPUESTO	1995	1996	VARIA.	1997	VARIAC/96 1er SEM.
Predial	1,744,844,652	5,503,921,720	215%	3,028,251,317	-12%
ICA	3,911,065,717	3,423,077,044	-12%	3,000,000,000	-100%
Vehículos	96,263,115	11,688,947	-88%	0	

Fuente : Jefatura de Cobranzas, DID

Cuadro 17
Resultados del Programa Cultura Tributaria

Año	Programa	Resultados
1996	Educación ciudadana del Servicio Público.	308 servidores públicos sensibilizados.
1996	Educación ciudadana del servicio público	100 rectores y 20 supervisores de educación sensibilizados.
1996	Jornadas Lúdico-Pedagógicas	130 alumnos han participado.
1996	Descentralización Administrativa	492,800 ciudadanos atendidos en giras tributarias, Alcaldías locales, CADES, Corferias y eventos feriales.
1997	Educación ciudadana del Servicio Público.	180 servidores públicos sensibilizados.
1997	Educación ciudadana del Servicio Público	100 docentes sensibilizados
1997	Jornadas Lúdico-Pedagógicas	4,208 alumnos de 48 colegios han participado.
1997	Descentralización administrativa	370,000 ciudadanos atendidos en giras tributarias, CADES, alcaldías locales, Corferias y eventos feriales.
1996-1997	Apoyo Gerencial a nivel ejecutivo a través del mejoramiento de procesos y evaluación del clima organizacional.	Manual de procesos y diagnóstico de clima organizacional.

Fuente : Oficina de Cultura Tributaria

Cuadro 20
Esta dentro del Texto