



CONTRALORÍA

BOGOTÁ D.C.

Octubre 2011 N° 6

Bogotá Económica

Las finanzas del Distrito Capital



**Director**

Mario Solano Calderón
Contralor de Bogotá

Comité de Publicaciones

Clara Alexandra Mendez Cubillos
Mauricio Bogotá Muñoz
Andrés Felipe Romero Madrinan
Jazmín del Socorro Eslait Masson

Editor

Mauricio Bogotá Muñoz

Coordinación Editorial

Elimeleth Tapias Arias
Nidia Luz Ariza Rojas
Gustavo Ortiz Orjuela

Colaboradores

Nancy Alvis Gamboa
Fernando Aguirre Gómez
Rosa Elena Ahumada
Nidia Luz Ariza Rojas
José Luis Díaz-Granados
Oscar Estupiñan Perdomo
Rubén Gonzalez Gamba
Jairo Latorre Ladino
Marcela Mesa Marulanda
Juan Ricardo Ortega
Gustavo Ortiz Orjuela
Amparo Peña
Cesar Prieto Cárdenas
Ana Leonor Rojas
Alexandra Roldán Rodríguez
Elimeleth Tapias Arias
Clara Torres Sabogal
Maria Eugenia Vásquez

Fotografía

Diego Mayorga
Oficina Asesora de Comunicaciones

Caricatura

Enlace Marketing

Diseño y Diagramación

Maileny Lamprea Rodríguez
Luís Fernando Gómez
Milenio Editores e Impresores

ISSN: 2145 – 1036

Dirección

Carrera 32 A N° 26 A 10
Bogotá D. C.
www.contraloriabogota.gov.co

E-mail:

mbogota@mail.contraloriabogota.gov.co
etapias@mail.contraloriabogota.gov.co



CONTRALORÍA

BOGOTÁ D.C.

“Credibilidad y Confianza en el Control”

Sumario

3 Editorial

Las Finanzas en el Distrito Capital

4 Economía y finanzas públicas

Hitos de la Historia Económica de Bogotá. *Nidia Luz Ariza y Alexandra Roldán*

Inflexibilidad del gasto en el presupuesto de Bogotá. *Jairo Hedilberto Latorre Ladino*

Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – TIC, y la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá – ETB. *Gustavo Ortiz Orjuela*

19 Informe especial

Impuestos y Competitividad en Bogotá. *Juan Ricardo Ortega López*

Titularización y Leasing, Alternativas de Financiamiento en el Distrito Capital. *Rosa Elena Ahumada*

Porqué deben bajar las tarifas de aseo en Bogotá. *Fernando Aguirre Gómez*

36 Políticas públicas y control fiscal

La interventoría en Colombia: Un aspecto de reflexión académica. *Cesar Prieto, Carlos Rodríguez, Diana Ruiz y Viana Rubiano*

Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Bogotá. *Amparo Peña, María Eugenia Vásquez y Ana Leonor Rojas*

Inversión Complementaria de Operación en los Planes de Desarrollo de Bogotá. *Oscar Estupiñán y Nancy Alvis*

Parafiscalidad en Bogotá. *Marcela Mesa y Clara Torres*

53 Letras

Bogotá en la Literatura Colombiana. *José Luis Díaz-Granados*

56 Reseña

Reglas fiscales en Argentina: el caso de la ley de responsabilidad fiscal y los programas de asistencia financiera de Ariel D. Melamud. Reseña por *Elimeleth Tapias Arias*

59 Estadísticas

Ruben González Gamba

60 Caricatura

Enlace Marketing

Las Finanzas en el Distrito Capital



El número seis de la revista “Bogotá Económica” presenta algunas reflexiones sobre los temas de economía y finanzas en el Distrito Capital, y sobre otros aspectos de interés para la ciudadanía, y para el ejercicio del Control Fiscal.

Una mirada histórica al desarrollo económico de la ciudad, muestra como sólo hasta los años 70, Bogotá empezó a tomar una verdadera delantera, entre otros aspectos influyeron: las migraciones, los medios de transporte, la infraestructura vial, la disponibilidad de servicios públicos, la concentración de los establecimientos financieros y la educación, todo lo cual fue conformando su actual estructura económica, en donde predominan el comercio y el suministro de todo tipo de servicios.

Se reconoce el buen estado de las finanzas públicas de la ciudad, sin embargo, vale la pena preguntarse sobre las restricciones que en materia presupuestal enfrenta la administración actual y que también determinarán el desempeño en el futuro. A pesar de los principios de universalidad y unidad de caja, que se definen en las normas presupuestales, rubros como: las transferencias de la Nación y otras rentas tienen destinación específica; el servicio de la deuda, el pasivo pensional, y los gastos amparados con vigencias futuras, atan y condicionan el manejo del presupuesto, haciéndolo inflexible. Aspecto que está en mora de ser abordado por los legisladores, pues afecta a la nación, a los entes territoriales, y por su puesto al Distrito.

De igual manera, un problema que enfrenta la ciudad, es la competencia de los municipios aledaños en materia tributaria, a través de exenciones, que terminan afectando los ingresos distritales, y que por otra parte tampoco solucionan los problemas de estos municipios. Se debe promover el trabajo concertado y coordinado de las administraciones tributarias, local y nacional, que beneficie tanto el desarrollo de las entidades territoriales, como la competitividad del sector productivo.

Por otra parte, dentro de los mecanismos de financiamiento, la titularización se ha venido convirtiendo en una herramienta importante para atender proyectos de inversión, a través del cual se anticipa la realización de activos, inversiones y rentas de las entidades estatales. En el Distrito, TRANSMILENIO y la EAAB obtuvieron recursos a través de este mecanismo. Si bien, estas operaciones han sido atractivas para los inversionistas y permiten una reducción de costos financieros para las entidades, esta práctica puede generar desequilibrios a largo plazo, al comprometer vigencias futuras. Las nuevas administraciones tendrán un espacio más restringido para respaldar la financiación de sus planes y proyectos.

Otro de los temas tratados en este número, es el de las tarifas de los servicios de aseo en el Distrito. El esquema de aseo implementado a través de concesionarios privados, mejoró la prestación del servicio y lo hizo auto sostenible desde el punto de vista financiero. Sin embargo, después de remunerar a los concesionarios y demás prestadores del servicio, se generan elevados excedentes, lo que permite deducir que a los usuarios se les está cobrando tarifas superiores al costo económico de prestar el servicio.

Todos estos son aspectos que deben ser materia de permanente discusión en el Distrito, por las implicaciones que tendrán a futuro en la gestión pública, y en la gobernabilidad de la ciudad.

Mario Solano Calderón
Contralor de Bogotá D.C.

Nidia Luz Ariza / Alexandra Roldán
Jairo Hedilberto Latorre Ladino / Gustavo Ortíz Orjuela



economía

y finanzas públicas

HITOS DE LA HISTORIA ECONÓMICA DE BOGOTÁ

Desde la época precolombina hasta finales del siglo XX Bogotá experimentó saltos importantes en materia demográfica, económica y urbana, que le permitieron convertirse en la principal urbe del país, llegando a concentrar la cuarta parte de la producción nacional.

Siglos XVI a XVIII

La economía de los Muisca fue “la más sólida de las culturas prehispánicas colombianas. Eran los únicos productores de esmeraldas, monopolizaron la minería del cobre, el carbón tanto vegetal como mineral, y contaban con las fuentes de sal en Nemocón, Zipaquirá y Tausa. Las esmeraldas, la sal y el cobre, eran canjeadas con los Pijaos y los Opitas, que habitaban el sur, en cambio, estos les daban oro¹”. En el aspecto agrícola, sus cultivos fueron maíz, papa, frijol, calabaza, tomate, yuca, cubios, tabaco, arracacha, batata, y frutas y verduras diversas.

Los Muisca fueron la cultura que más lejos llegó en aspectos políticos y sociales en el país. “Para 1537 los Muisca eran cerca de 1 millón, organizados en 56 tribus, adscritas al Zipa o al Zaque, que casi siempre convivían en paz. La llegada de la expedición española sembró conflictos entre ellos, los españoles ocuparon Bacatá y mataron al último zipa, Zaquezzipa, con lo que comenzó su fin²”.

Según la tradición se reconoce como fecha de fundación de Santafé el 6 de agosto de 1538³. Sin embargo, formalmente la fundación se registró el 27 de abril de 1539 por Jiménez de Quesada en compañía de Nicolás de Federman y Sebastián

de Belalcázar. Esta fundación se llevó a cabo después de conquistar zonas aledañas como Tunja, Sogamoso y Duitama.

Los indios fueron repartidos a los encomenderos. La figura de la encomienda⁴ se considera la primera estructura económica de la colonia. Como lo explica Alvaro Tirado Mejía, en España no se había desarrollado el capitalismo y persistían las tendencias feudales, lo que se reprodujo en América. Los españoles sometieron a los indígenas y les impusieron trabajo y tributo, además debieron prestar servicios personales⁵. La encomienda no daba derechos sobre la tierra, pero los encomenderos terminaron apoderándose de ella.

Durante la colonia los núcleos urbanos como Bogotá tendían al autoabastecimiento, dependiendo de sus regiones aledañas. “Las economías agrarias, de grupos indígenas que gozaban de una compleja organización social, fueron suficientes para sustentar por más de una generación a los pequeños grupos urbanos de la sociedad conquistadora⁶”.

El fenómeno de la colonización española tuvo como objetivo primordial la apropiación de riquezas del nuevo territorio,



Funcionarias Dirección de Economía y Finanzas

generando un sistema de explotación que podría caracterizarse como de “economía extractiva⁷”. El oro era producido en el occidente, hasta el siglo XVIII la primacía la tuvo Cauca y luego Antioquia. El comercio interior fue muy pobre dada la deficiencia o carencia de vías de comunicación. La Sabana de Bogotá producía harinas de trigo, pero en la Costa Caribe preferían importarlas pues resultaba más barato que traerlas del interior⁸. El padrón general realizado a finales del año 1800 registró para Bogotá una población de 21.964 habitantes.

Siglo XIX

Al comenzar el siglo XIX la nueva Granada quedó endeudada con Inglaterra, que le había otorgado préstamos para financiar la guerra de la independencia. La producción agrícola y artesanal decayó a causa de la guerra; el ganado fue destruido por los ejércitos en lucha. Las minas habían sido cerradas. El comercio entre las regiones seguía siendo muy escaso,

⁷ Proceso por el cual los españoles se instalaron en la nueva Granada a explotar sus recursos naturales.

⁸ Tirado Mejía, Alvaro. Op. Cit.

Cuadro 1

Primera Industrialización 1830-1845

Año	Tipo de Industria
1834	Fábrica de loza Faenza
1834	Fábrica de cerveza
1835	Ferretería de Pacho
1836	Fábrica de Tejidos
1836	Fábrica de papel
1837	Fábrica de vidrios y cristales
1837	Fábrica de sombreros
1840	Tipografía e imprenta
1841	Fábrica de paños de filtro
1841	Fábrica de cerveza

Fuente: Rodríguez Sossa, Henry. Raíces históricas de la Industria Colombiana. Universidad del Valle. Cuadernos de Administración. Enero de 1990. En: <http://administracion.univalle.edu.co/Publicaciones>.

¹ Información de Colombia . Historia Precolombina En: <http://www.paginascolombia.com/infopais /historia/precolombina.php>

² Ibid.

³ Según el historiador Juan Freide, el 5 de abril de 1536 salió de Santa Marta la expedición de Gonzalo Jimenez de Quesada. En marzo de 1537 llegaron a la meseta chibcha y cinco meses después, el 6 de agosto de 1537, se llevó a cabo la primera misa. Freide, Juan. Descubrimiento del Nuevo Reino de Granada y Fundación de Santa Fe 1536-1539. Según documentos del Archivo General de Indias-Sevilla. En www.banrepcultural.org/blaavirtual/historia.

⁴ La encomienda consistía en un núcleo de indígenas que era obligado como grupo primero y más tarde per cápita a pagar temporalmente a un español un tributo que fijaban los oficiales de la Corona como cesión de la carga fiscal debida al rey, y con la obligación para el beneficiario de ocuparse de la catequización de los indios, quienes seguían dentro de la administración y jurisdicción de la Corona. Tirado Mejía, Alvaro. Introducción a la Historia Económica de Colombia. El Ancora Editores 1985.

⁵ Los indígenas debieron servir como peones en las haciendas, ocuparse del servicio doméstico y como amas de leche para los niños, traer leña, hierba para los caballos, y a acompañar en los viajes, llevando la carga a cuestas. Fueron además utilizados gratuitamente para los servicios públicos, como mantener caminos, deshierbar las calles, construir casas Reales, monasterios e iglesias. Tomado de Freide, Juan. Op. Cit.

⁶ Colmenares, Germán, Ocampo, Jose Antonio y Otros. Historia Económica de Colombia. Cap. 1 la Formación de la Economía Colonial. En: www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia.

las únicas vías eran los caminos de herradura, por donde transitaban mulas que se utilizaban como medio de transporte y para llevar el correo. Los viajes de una región a otra duraban semanas e incluso meses. El Estado era pobre a pesar de seguir cobrando los impuestos. El dinero no era suficiente para construir escuelas y vías de comunicación, que integraran a las regiones.

Apenas se terminaron las guerras de independencia comenzaron en Bogotá y sus alrededores algunos intentos de hacer industria, los historiadores han llamado al periodo de 1830 a 1845 “primera industrialización”. En el Cuadro 1 se puede ver un recuento de las empresas creadas en esta época, se destaca la Ferrería de Pacho, las fábricas de loza, tejidos y cristales. Estos esfuerzos tropezaron con múltiples problemas en la mano de obra disponible, abastecimiento de materias primas, dificultades técnicas y sobrevaloración del mercado, es decir, no vendían sus productos. También las limitaciones se encuentran en la misma sociedad que “indudablemente no era mercantil y esta es una de las condiciones naturales para el desarrollo del capitalismo”⁹.

A mediados del siglo XIX se había abandonado la perspectiva industrial y la élite dedicó sus esfuerzos al comercio. Durante la existencia de los Estados Unidos de Colombia (1863-1886) Bogotá recibió el título de Capital Federal y sus pocos barrios fueron elevados a la categoría de cantones. En 1867 fue fundada la Universidad Nacional, 1882 se inaugura el ferrocarril de la sabana pero su primera línea se estrenó en 1889, desde San Victorino hasta Facatativa. Finalizando el siglo XIX ya se contaba con más de 100 km de vías férreas permitiendo, con los empalmes, llegar a distintas zonas del país e incluso hasta el Mar Caribe. En 1884 comenzó a operar el servicio de tranvía de mulas (de la Plaza de Bolívar a Chapinero)¹⁰.

Las principales industrias creadas en la segunda mitad del siglo XIX se pueden

Cuadro 2
La Industria en Bogotá 1850-1900

Año	Tipo de Industria
1856	Fábrica de Tejidos de lana y algodón
1861	Producción de hierro
1870	Fábrica de Cerillas Rey-Borda
1871	Acido sulfúrico. Compañía Fabricante de Cundinamarca
1874	Fabricación de vidrio. Compañía Nacional Vidriera.
1877	Chocolates
1882	Fábrica de Tejidos
1888	Fabricación de ácido sulfúrico. Sociedad Industrial de Bogotá
1889	Chocolates La equitativa. Hoy llamada Compañía Nacional de Chocolates.
1889	Cervecería Bavaria
1892	Fabricas de Pastas El Gallo y el Papagayo. Hoy Doria.
1896	Provisión de energía eléctrica
1897	Envases de vidrio Fenicia
1897	Fábrica de ladrillos

Fuente: Rodríguez Sossa, Henry. Raíces históricas de la Industria Colombiana. Universidad del Valle. Cuadernos de Administración. Enero de 1990. En: <http://administracion.univalle.edu.co/Publicaciones>

ver en el Cuadro 2. Las más importantes se crearon hacia el final del siglo como las de Chocolates, la Cervecería Bavaria que impulsó la producción de cebada y la empresa de energía eléctrica de Bogotá, que permitió a partir de 1905 el uso de este tipo de energía como fuerza motriz de la maquinaria industrial¹¹.

Entre 1846 y 1863 funcionó la primera caja de ahorros en Bogotá y a finales del este siglo se fundaron los bancos: en 1871 Banco de Bogotá, 1875 Banco de Colombia y entra en operación la Compañía Colombiana de seguros, 1877 Banco Popular, 1881 Banco de Cundinamarca y Banco de la Unión, 1883 Banco de Crédito Hipotecario y en 1885 Banco Internacional¹². Lo que demuestra que se estaba empezando a dar un incremento del mercado y un proceso de acumulación.

Desde el punto de vista demográfico la ciudad se había quintuplicado¹³, pasando en 1800, de 21.964 habitantes a 100.000 según el censo de 1905. A finales del siglo XIX se puede considerar que Bogotá

seguía siendo una aldea, a pesar de ser la capital.

El desarrollo económico del país se había dado sin concentrarse en una sola región, el occidente se comunicaba con el exterior por el río Magdalena, usando el puerto de Honda y sin tener que pasar por la capital, de la misma forma, las provincias de oriente tampoco recurrían a las comunicaciones que ofrecía Santafé, de tal manera que la condición de capital fue una centralidad más política que económica o de comunicaciones¹⁴.

Siglo XX

Luego de la guerra de los mil días se dieron las reformas que permitieron el despegue económico del siglo XX, reformas fiscales, saneamiento de la deuda pública, elección popular del presidente y del congreso por cuatro años, permitieron estabilidad y paz política entre 1905 a 1940, lo que permitió organizar la naciente industria. Esto generó acumulación de capital en el sector exportador, inversión en infraestructura y trazados urbanos más modernos¹⁵.

Desde comienzos del siglo los centros urbanos más importantes eran Barranqui-

⁹ Rodríguez Sossa, Henry. Raíces históricas de la Industria Colombiana. Universidad del Valle. Cuadernos de Administración. Enero de 1990. En: <http://administracion.univalle.edu.co/Publicaciones>.

¹⁰ Pardo, Nicolás. Correrías de Bogotá al Territorio Nacional. Bogotá. En: www.banrepcultural.org/blavirtual

¹¹ Acebedo Restrepo, Luis Fernando. Las industrias en el proceso de expansión de Bogotá hacia el occidente. Universidad Nacional de Colombia. Sede Bogotá. Facultad de Artes. Colección Punto Aparte. Mayo de 2006

¹² Correa R, Juan Santiago. Banca y Nación: banqueros, regiones y política económica 1880-1992. Colegio de Estudios Superiores de Administración –CESA. En: <http://gocesa.cesa.edu.co/investigacion>.

¹³ Torres Carrillo, Alfonso. Identidades barriales y subjetividades colectivas en Santafé de Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional. En: www.insumisos.com/lecturasinsumisos.

¹⁴ Zambrano Pantoja, Fabio. Las ciudades colombianas en la historia: Persistencia del policentrismo urbano. Cincuenta años de la construcción en Colombia. Camacol 1957-2007.

¹⁵ Kalmanovitz, Salomón y López Rivera, Edwin. Un caso de desarrollo local en la antesala de la industrialización en Colombia: Bogotá, 1900 – 1930.

lla, primer puerto del país, Bogotá y Medellín, en etapa de pre-industrialización, y en menor medida, las zonas cafeteras, situadas en la región Andina¹⁶. Entre los factores que dieron origen al incipiente proceso de industrialización en la sabana de Bogotá, siendo uno de los lugares más alejados de los puertos, se señalan: los ferrocarriles, las vías y medios de transporte, la energía eléctrica, las industrias, los barrios obreros y el crecimiento demográfico¹⁷.

En materia energética, a finales del siglo XIX se había fundado la primera empresa de energía eléctrica Samper Brush y Cía, que fue comprada por el municipio en 1927. En 1930 se construyó la represa del Muña. También se tenía suministro de carbón de las minas de Zipacón, Suesca, Nemocón y Chocontá. El contar con carbón y electricidad fue determinante para que Bogotá, junto con Medellín surgieran como los dos principales centros industriales del país, mientras que en la Costa Atlántica la industria se afectó por la ausencia o por costos elevados de los recursos energéticos, lo mismo ocurrió en otras ciudades¹⁸.

En las primeras décadas del siglo XX se dio un desplazamiento masivo de campesinos a la ciudad, lo que hizo que de 100.000 habitantes en 1905 se pasara a 325.650 en 1938 (Gráfica 1). Esto debido a la electrificación de las industrias, la oferta de servicios y las vías de comunicación. Se empieza a densificar el casco urbano tradicional y nacen los barrios obreros en la periferia, los cuales no tenían en un comienzo ni acueducto, ni alcantarillado, afectando las condiciones de salubridad¹⁹.

A partir de la década de los 30 se empezaron a desarrollar grandes proyectos como: el complejo urbanístico en el barrio de Teusaquillo, la Ciudad Universitaria, el Parque Nacional y el estadio Nemesio Camacho El Campín. Sin embargo, este florecimiento urbano se vio detenido tras la muerte de Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril de 1948, que fue seguida por

la destrucción y el saqueo de parte de la ciudad, en el suceso conocido como el Bogotazo.

Posteriormente, la dictadura militar de mediados de los años 1950 continuó con el desarrollo de la ciudad, gracias a la construcción de la Autopista Norte, del Aeropuerto Internacional El Dorado y la reconstrucción de la avenida que lo unía al centro de la ciudad (Calle 26) y el Centro Internacional, cerca del Hotel Tequendama.

En el año 1954 mediante el Decreto Legislativo 3640 se organizó el Distrito Especial de Bogotá con autonomía respecto del departamento de Cundinamarca, a pesar de continuar siendo su capital y la de la nación, y mediante la Ordenanza 7 se anexaron los municipios de Usaquén, Suba, Engativá, Fontibón, Bosa y Usme.

En el aspecto económico, durante los años 40 y 60 se amplió la capacidad de generación de energía eléctrica para consumo industrial, que permitió a las industrias mejorar y ampliar su maquinaria instalada, y que se fundaran empresas como: la Compañía Nacional de Cloro, Icollantas, Eternit y Acider, esta última dedicada a la fabricación de ácidos minerales e Industriales. El sector del comercio tuvo fuerte impulso desde finales de los 40 y comienzos de los 50 cuando aparecen en Bogotá los primeros almacenes por departamentos y supermercados como Sears, Tia, Carulla y Ley, y al mismo tiempo se diseñaron los primeros cen-

A partir de los años 70 Bogotá empezó a tomar la delantera, tanto en aspectos demográficos como económicos.

tros comerciales pequeños como centros vecinales y comunitarios²⁰.

Hasta aquí puede decirse que, a pesar de los esfuerzos realizados en el avance de algunas industrias y en el comercio, Bogotá todavía no ejercía un verdadero liderazgo económico. Como lo señala Fabio Zambrano “La única preeminencia constante en toda la historia territorial de Colombia es la que ha ejercido Bogotá. Sin embargo, hay que precisar que primero se trata de un predominio simbólico, por ser el escenario simbólico del poder político, y la ciudad comenzó a ejercer una centralidad más real solamente en las últimas décadas del siglo 20”²¹.

Hasta la década de los 50 las principales urbes del país habían mantenido un desarrollo similar, dada la dispersión

²⁰ Muller, Jan Marco. Grandes centros comerciales y recreacionales en Santafé de Bogotá: Origen, características y tendencias de desarrollo. Revista Perspectiva Geográfica No. 3. Diciembre 2004. En: www.banrepcultural.org.

²¹ Zambrano, Fabio. Op. Cit.

¹⁶ Zambrano Pantoja, Fabio. Op. Cit.

¹⁷ Acebedo Restrepo, Luis Fernando. Op. cit

¹⁸ De la Pedraja, Rene. Historia de la Energía en Colombia 1537-1930. Bogotá 1985, citado en Acebedo Restrepo, Luis Fernando. Op. Cit.

¹⁹ Acebedo Restrepo, Luis Fernando. Op. Cit.



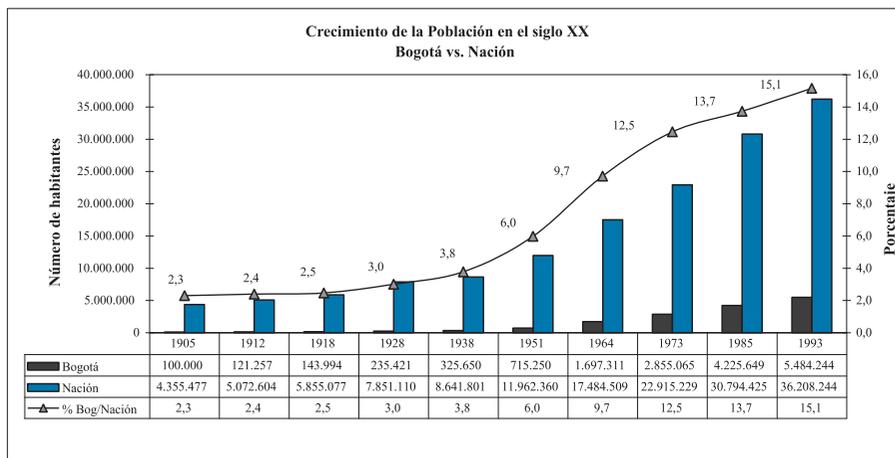
geográfica de los asentamientos, que también produjo una dispersión en la oferta de servicios. Barranquilla, Cali, Medellín y Bogotá se distanciaron más en la década de los 60 consolidando el modelo de “cuadri-cefalea urbana” que caracterizó a Colombia.

A partir de los años 70 Bogotá empezó a tomar la delantera tanto en aspectos demográficos como económicos. Como se pudo observar en la Gráfica 1, en el año 1951 la capital tenía solo el 6% de la

población, en 1973 tenía el 12% y finalizó el siglo con más del 15%. En cuanto al PIB, mientras que en 1960 el PIB de la capital representaba el 14% del PIB total, en 1997 su participación alcanzó el 24,2%²².

²² Galvis, Luis Armando y Meisel Roca, Adolfo. El crecimiento económico de las ciudades colombianas y sus determinantes 1973-1998. Documentos de trabajo sobre economía regional. Banco de la República. Noviembre 2000.

Gráfica 1



Fuente: Revista Credencial Historia - www.banrepublica.org y DANE

Otro aspecto importante, es la concentración de los servicios financieros en Bogotá. En 1997 concentró el 56% de las captaciones y el 44,7% de la cartera colocada del país. Antioquia el 13,48% de captaciones y 14,8% de la cartera y Valle 8,6% captaciones y 13,61% en colocaciones. Es decir, que los dineros captados en el Distrito Capital sirvieron para prestar recursos en otras regiones²³.

Son múltiples las razones que influyeron en el crecimiento económico de Bogotá en las últimas décadas del siglo XX. El estudio realizado por Adolfo Meisel y Luis Galvis para el periodo de 1973 a 1998 en 20 ciudades del país, encontró que las variables que más explicaban el nivel y crecimiento del PIB per cápita eran el capital humano (cobertura de la

educación secundaria y porcentaje de población con estudios universitarios) y la infraestructura (disponibilidad de servicios básicos en las viviendas). Bogotá tuvo el crecimiento más acelerado del PIB per cápita en este periodo²⁴.

En síntesis, en el final del siglo XX se aceleró la transformación de Bogotá en todos los ámbitos. Se impulsaron los medios de comunicación, periódicos, revistas, cine y la radio. Las telecomunicaciones, las vías y el transporte aéreo conectaron a Bogotá con el país y a nivel mundial. Las migraciones multiplicaron la población. La ciudad se modernizó y se ampliaron todos los sectores económicos: financiero, industria, comercio, construcción, educación y todo tipo de servicios.

²⁴ Debido a que en Colombia solo se calcula el PIB departamental y en Bogotá y no para otras ciudades, en el estudio de Galvis y Meisel utilizaron como variable proxy los depósitos bancarios. La tasa de crecimiento de los depósitos bancarios per cápita reales entre 1973 y 1998 fue: Bogotá 6.53%, Medellín 6.32%, Bucaramanga 5.29%, Cali 4.70%, Barranquilla 3.99%

²³ Datos de la Superintendencia Bancaria. Tomado de: Valle, Null. Concentración Financiera en Bogotá. Julio de 1998. En: www.eltiempo.com

La única preeminencia constante en toda la historia territorial de Colombia es la que ha ejercido Bogotá. Sin embargo, hay que precisar que se trata de un predominio simbólico.

En las últimas décadas del siglo XX, Bogotá tuvo el crecimiento más acelerado del PIB per cápita.





Funcionario Dirección de Economía y Finanzas Distritales Exdirector de Programación y Seguimiento a la Inversión S.D.P

LAS INFLEXIBILIDADES DEL GASTO EN EL PRESUPUESTO DE BOGOTÁ D.C

Uno de los temas más interesantes de analizar en esta época preelectoral, tiene que ver con los márgenes de maniobra que tienen los mandatarios locales, para impulsar sus iniciativas de gasto a través del presupuesto público, entendido éste como un instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social¹.

El presupuesto es el elemento económico y financiero a través del cual se calcula para una vigencia fiscal las partidas de ingresos y gastos en virtud de leyes, acuerdos y decretos con el fin de entregar los bienes y servicios para atender las necesidades de la ciudadanía². El gobernante electo y su equipo de gobierno determinan por medio de la ejecución del presupuesto, el programa de gobierno aprobado por los electores en las urnas, sus prioridades y énfasis, y el sello propio con que quiere ser reconocido por la ciudadanía, y que se plasma en el Plan de Desarrollo.

En el monto asignado a los entes territoriales, y a las diferentes entidades, no todos los recursos son de libre destinación, pues muchos gastos son inflexibles³, a pesar de los principios de universalidad y unidad de caja⁴ que se estipulan en las normas presupuestales⁵. De hecho, la nómina, el servicio de la deuda, las transferencias de la Nación, el pasivo pensional, los gastos amparados con vigencias futu-

ras y los de destinación específica⁶, atan y condicionan su manejo, dado que tienen un propósito definido previamente en la ley.

Según ANIF⁷, dentro de los desafíos fiscales se debe corregir el panorama de Colombia en el periodo 2011-2014, pues arroja un persistente déficit primario del 1% del PIB, en cabeza del Gobierno Central. Esto como consecuencia de una presión de gastos recurrentes, inflexibles y con tendencias hacia el deterioro, totalizando un 18.6% del PIB. Entretanto, los ingresos difícilmente superarán un 14% del PIB. De esta manera, se tiene un déficit estructural del orden del 4% del PIB, por el lado del gasto, las transferencias territoriales totales (6,7% del PIB), los pagos pensionales (4,5%), el gasto militar (3,3%) y los intereses de la deuda (3,3%), todos ellos ineludibles, hacen que el presupuesto de la Nación arroje una elevada inflexibilidad cercana al 90%.

La discusión sobre las ventajas o desventajas de las inflexibilidades presupuestales no es objeto de este artículo⁸, sin embargo, es claro que el tema genera polémica, los defensores argumentan que con ellas se blindan el presupuesto de oscilaciones coyunturales y se aíslan rubros como la nómina, los gastos en educación, salud y pensiones de la discusión para la aprobación del presupuesto en la corporación correspondiente. Es decir, que el crecimiento de estos gastos no debe depender únicamente de esas discusiones; de otra parte, sus contradictores dicen que es factible que algunos de estos rubros no son prioritarios, sino el resultado del “atrapamiento” de rentas por parte de grupos de interés y que no deben perpetuarse en el tiempo. Dichas inflexibilida-

des pueden reflejar desconfianza frente a la acción futura del Estado⁹.

⁹ CEPAL. *Rentaría Carolina y Echeverri Juan Carlos. Series y conferencias No 51, Planificar y Presupuestar en América Latina. Presupuestar en Colombia. Y Banco de la Republica, Iregui B Ana María y otros, Hacia dónde se dirigen los recursos de Inversión del Presupuesto General de la Nación.*

Inflexibilidad del gasto en el Distrito Capital

En el caso particular de Bogotá, para la vigencia 2011, la ciudad cuenta con un Presupuesto General Consolidado por \$17.4 billones¹⁰, a su interior el Presupuesto Anual¹¹ que es el aprobado por el Concejo de la Ciudad, se ubicó en \$12.2 billones y el de las Empresas Industriales y Sociales, aprobado por el Confis Distrital, en \$5.2 billones. Gráfica 1.

¹⁰ Este monto corresponde al consolidado general que incluye el Presupuesto Anual y el de las Empresas Industriales y Sociales, el primero se discute en el Concejo Distrital y los otros son aprobados por el Confis Distrital. Este presupuesto es neto, al no incluir doblemente el valor de las transferencias entre los niveles de gobierno principalmente de la Administración Central a los Establecimientos Públicos, Contraloría y Universidad.

¹¹ El presupuesto Anual esta conformado por la sumatoria de los presupuestos de la Administración Central, los Establecimientos Públicos, la Universidad Distrital y la Contraloría de Bogotá.

¹ Decreto 714 de 1996, artículo 6, Estatuto Orgánico del presupuesto Distrital.

² Manual Operativo Presupuestal Fondos de Desarrollo Local. SHD.

³ La inflexibilidad en el presupuesto hace referencia a la imposibilidad que tiene el gobernante de turno de direccionar el gasto pues tiene una destinación específica y no depende de la discrecionalidad de la autoridad en la vigencia fiscal respectiva, es decir que su uso no podrá ser diferente al objetivo previamente establecido.

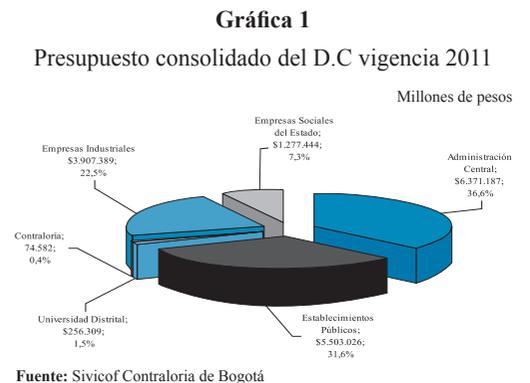
⁴ Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el presupuesto anual del Distrito salvo las excepciones contempladas en la ley. Acuerdo 24 de 1995, artículo 11.

⁵ Constitución Política de Colombia Artículo 359, Decreto Nacional 111 de 1996, Decreto 714 de 1996 Artículo 13 literal e. Unidad de caja. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el presupuesto general de la Nación.

⁶ Se entienden como ingresos corrientes de destinación específica, las designadas por ley o acto administrativo a un fin determinado.

⁷ Clavijo Jorge, ponencia, Los desafíos Fiscales en Colombia, Foro ANIF – Fedesarrollo 17 junio de 2011.

⁸ Profundizar con más detalle este análisis en: Echeverri Juan Carlos, Bonilla Jorge y Moya Andrés. Resumen Ejecutivo, Rigideces Institucionales y Flexibilidad Presupuestaria: Origen, Motivación y Efectos sobre el presupuesto. Universidad de los Andes.



En la composición del Presupuesto Anual (Administración Central, Establecimientos Públicos, Universidad Distrital y Contraloría), El presupuesto se financia con ingresos corrientes, transferencias y recursos de capital. Los ingresos corrientes

tienen la mayor participación, principalmente por el componente tributario, en segundo lugar, los recursos de capital, donde se incluye los recursos del balance y posteriormente las transferencias de la Nación. Cuadro 1.

para impulsar un nuevo gobierno? y de estos recursos, ¿cuales tienen limitaciones para cambio de destino?.

En un primer análisis de fuentes y usos, utilizando el presupuesto Anual Distrital, se observó que el 35% de los ingresos corrientes cubren la totalidad del gasto de funcionamiento y el servicio de la deuda y con el 65% se financia parte de la inversión pública; la inversión restante se costea con las transferencias y los recursos de capital, incluido el crédito, muchos de los cuales tienen restricciones de ley. Bajo este panorama, los recursos de libre destinación no son cuantiosos.

Al revisar el Balance Financiero de la Administración Central¹⁴ que presentó el gobierno de la Ciudad para la aprobación del presupuesto de la vigencia 2011 (Cuadro 2), se observó que lo clasificado como

Cuadro 1

Presupuesto Anual del Distrito Capital vigencia 2011.

Millones de pesos

Rubros	Presupuesto	% Partic.
Ingresos corrientes	6.008.003	49,2
Tributarios	4.349.182	35,6
No tributarios	1.658.821	13,6
Transferencias	2.610.935	21,4
Nación	2.598.306	21,3
Otras	12.629	0,1
Recursos de capital	3.586.165	29,4
Recursos del balance	2.084.616	17,1
Recursos del credito	762.386	6,2
Rendimiento de operaciones financieras	147.064	1,2
Excedentes financiero Establecimientos Públicos	562.042	4,6
Donaciones	2.507	0,0
Otros recursos de capital	27.550	0,2
Total Ingresos	12.205.103	100,0

Fuente: Sivicof Contraloría de Bogotá

¹⁴ Instrumento de planificación y gestión financiera que tiene como base las operaciones efectivas de las entidades distritales y tiene en cuenta las proyecciones de ingresos, gastos, superávit o déficit y su financiación.

En la financiación del gasto, según la ley, los recursos por transferencias de la Nación se deben orientar a salud, educación, agua potable, saneamiento básico y restaurantes escolares¹², es decir, vienen destinados previamente. En los de capital se nota una restricción similar, pues un gran porcentaje de los recursos del balance amparan compromisos generados en el periodo anterior y pasivos exigibles¹³, y los de crédito tienen obligaciones totalmente definidas en el proceso de contratación del mismo.

Con los Ingresos corrientes se presentan algunas restricciones, rubros como los de valorización, sobretasa a la gasolina y acpm, transporte de gas, plusvalía, explotación de canteras, IVA recibido, estampillas etc, tienen destinación específica, situación que limita la disponibilidad de recursos para nuevas iniciativas de gasto. De aquí, se desprenden dos cuestionamientos: ¿con cuántos y cuáles recursos dispone efectivamente un administrador

Cuadro 2

Balance Financiero Administración Central Distrital 2010 - 2011

Millones de pesos

Concepto	2010	2011	variación 2011/2010
A. INGRESOS TOTALES (1+3)	7.121.272	7.937.704	11,5
1. INGRESOS CORRIENTES (1.1+1.2+1.3)	6.687.352	7.224.999	8,0
1.1 TRIBUTARIOS	4.102.881	4.323.182	5,4
Impuesto predial unificado	868.503	961.895	10,8
Vehiculos automotores	371.794	380.247	2,3
Impuesto de industria y comercio	2.084.187	2.187.121	4,9
Sobretasa a la gasolina	315.083	321.839	2,1
Otros ingresos tributarios	463.314	472.080	1,9
1.2 NO TRIBUTARIOS	453.053	657.788	45,2
1.3 TRANSFERENCIAS	2.131.418	2.244.029	5,3
B GASTOS TOTALES (2+4)	7.427.215	7.995.579	7,7
2. GASTOS CORRIENTES (2.1+2.2+2.3+2.4+2.5+2.6)	6.845.758	7.372.721	7,7
2.1 FUNCIONAMIENTO	1.400.246	1.528.290	9,1
Gastos de personal	418.241	468.739	12,1
Gastos generales	120.990	117.367	-3,0
Transferencia para funcionamiento	861.015	942.184	9,4
2.2 GASTOS FINANCIEROS DE DEUDA	149.620	173.816	16,2
2.3 GASTO RECURRENTE	3.599.795	3.818.384	6,1
2.4 GASTO NO RECURRENTE	1.634.097	1.727.231	5,7
2.5 AMORTIZACIÓN BONOS PENSIONALES	55.000	100.000	81,8
2.6 OTROS GASTOS RECURRENTE	7.000	25.000	257,1
DEFICIT O AHORRO CORRIENTE (1-2)	-158.406	-147.722	-6,7
3. INGRESOS DE CAPITAL	433.920	712.705	64,2
Rendimientos financieros	104.091	127.705	22,7
Excedentes financieros utilidades empresas	259.774	560.000	115,6
Otros recursos de capital	70.055	25.000	-64,3
4. GASTOS DE CAPITAL	581.458	622.858	7,1
Formación bruta de capital (construcción, reparación)	581.458	622.858	7,1
5. BALANCE TOTAL (A-B)	-305.943	-57.875	-81,1
BALANCE PRIMARIO (5+2.2)	-156.324	115.941	-174,2
7. BALANCE TOTAL (PIB)	-0,24	-0,04	-83,3
8. BALANCE PRIMARIO (7+2.2)	-0,12	0,08	-166,7

Fuente y cálculos: SHD, Dirección Distrital de Presupuesto y Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales

¹² Constitución Política de Colombia. Artículos 356 y 357. Ley 715 de 2001. Acto Legislativo 04 de 2007 y Ley 1176 de 2007.

¹³ \$1.4 billones respaldan reservas y \$0.3 billones pasivos exigibles.

gasto recurrente¹⁵ corresponde al 49,3% del total del gasto y el no recurrente únicamente al 21,6%, determinándose de hecho una inflexibilidad presupuestal¹⁶.

Así las cosas, del monto total del presupuesto un importante porcentaje es inflexible, hecho que limita el margen de maniobra del gobierno de turno. Por ello, se hace necesario priorizar cuál es el monto de los recursos para inversión que dispone efectivamente para dar cumplimiento a su programa de gobierno, teniendo en cuenta que debe definir prioridades después de atender la inversión forzosa

¹⁵ Los gastos recurrentes se asocian principalmente con las inversiones públicas ya realizadas. Son aquellos gastos necesarios para garantizar el mantenimiento, operación y rehabilitación de las obras de infraestructura y los gastos de inversión social que permiten mantener los niveles de cobertura en salud, educación, bienestar social y seguridad, entre otros. Según la exposición de motivos para el proyecto de presupuesto 2010, la administración anota que el gasto recurrente implica una reducción de la flexibilidad en la asignación y reasignación de recursos y genera un mayor nivel de gasto permanente.

¹⁶ El restante 29,1% corresponde a funcionamiento, gastos financieros de la deuda y formación bruta de capital.

a que lo obliga la ley, o generar nuevas rentas a través de reformas tributarias o venta de activos, procesos no fáciles pues deben surtir la discusión y aprobación en el Concejo de la Ciudad.

En el análisis del presupuesto aprobado para 2011, en los ingresos corrientes de la Administración Central se encontró que el 25,9% de éstos tienen destinación específica. De los recursos de libre destinación se debe disminuir lo que se asignó a la Contraloría y al Concejo Distrital para el cumplimiento de su misión institucional, igualmente el porcentaje para los Fondos de Desarrollo Local (10%), y el 50% para los gastos de funcionamiento de la Administración Central (Cuadro 3).

Para dilucidar cuáles rubros tienen un mayor grado de inflexibilidad dentro del presupuesto Anual del Distrito Capital¹⁷,

¹⁷ Se seleccionó el presupuesto Anual dado que es el aprobado por el Concejo de la Ciudad y de mayor resorte del ejecutivo distrital.

en el (Cuadro 4) se clasificaron de acuerdo a sus especificidades entre alto y medio.

Los gastos de funcionamiento, a través de las políticas de austeridad, se han disminuido y ajustado (Ley 617 de 2000), siendo prácticamente los necesarios para atender la funcionalidad de la administración¹⁸. A su interior los servicios personales y los gastos generales no permiten mayores modificaciones en el corto plazo. El servicio de la deuda tiene relación directa con los compromisos establecidos en la contratación del crédito, y en la inversión pública, asociada al cumplimiento del plan de desarrollo, se ubican una serie de rubros que cumplen las características de gasto inflexible, entre los cuales se incluye el gasto recurrente financiado con recursos de destinación específica, como lo transferido por la Nación; el otro gasto recurrente, financiado con recursos de libre destinación, es un poco más flexible y depende de la discrecionalidad de la administración.

Los pasivos exigibles, son compromisos que fenecen por no haber sido cancelados en la vigencia en que se constituyeron como reserva presupuestal o cuenta por pagar, y por tanto, deben cancelarse con cargo al presupuesto de la vigencia en que se haga exigible su pago.

Los pasivos contingentes corresponden a obligaciones pecuniarias que dependen de la ocurrencia de eventos futuros e inciertos, y se dividen entre explícitos e implícitos¹⁹. A pesar de sus características, en el evento en que se presenten deben ser atendidos inmediatamente. Tomando los puntos anteriores, se deduce el alto grado de inflexibilidad del presupuesto del Distrito Capital, teniendo en cuenta el compromiso de atender los requerimientos normativos que condicionan su orientación, cubrir el gasto imprescindible para mantener las coberturas existentes en educación y salud.

Cuadro 3

Administración Central Distrital / Ingresos corrientes de libre destinación / Vigencia 2011

		Millones de pesos
Concepto		Presupuesto
Ingresos corrientes (A)		4.980.970
Tributarios		4.323.182
No tributarios		657.788
Ingresos que tienen destinación específica (*) (B)		1.291.184
Sobretasa a la gasolina		289.655
Sobretasa al ACPM		33.655
10,0% Ingresos corrientes (Fondos de Desarrollo Local)		498.097
Azar y espectáculos (IDRD y Fondo de Vigilancia)		0
1% Industria, comercio y avisos (IDRD)		21.871
Fondo de pobres		0
80% Impuesto unificado de fondo de pobres, azar y espectáculos (Sec. Integ. Social)		15.925
20% Impuesto unificado de fondo de pobres, azar y espectáculos (IDRD)		3.981
Impuesto al deporte		0
Estampilla pro-cultura		16.033
Estampilla pro-personas mayores		16.033
0,5% Tributarios (FOPAE)		21.616
Multas tránsito y transportes		236.294
Semaforización		41.669
Transporte de gas		38
Explotación de canteras		126
Plusvalía		20.552
IV A cedido de licores (IDRD)		3.622
IV A al Servicio de la Telefonía Móvil (Fondo de Vigilancia y Seguridad)		1.994
Derechos de tránsito		70.023
Ingresos corrientes de libre destinación (C) = (A) - (B)		3.689.786

Fuente: Subdirección de Análisis financiero, presupuestal y estadísticas fiscales -Contraloría de Bogotá D.C. -SIVICOF.

Cálculos: Contraloría de Bogotá - Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales.

(*) De acuerdo a normatividad vigente.

Cuadro 4

Grado de Inflexibilidad del Gasto en el Presupuesto Anual 2011

				Millones de pesos
Rubros	Presupuesto	% Partic.	Pto Inflexible	
Gastos de funcionamiento	1.679.237	13,8		
Servicios personales	859.150	7,0	alto	
Gastos generales	222.236	1,8	medio	
Transferencia para funcionamiento	525.688	4,3	alto	
Reservas presupuestales	53.867	0,4	alto	
Pagos de cesantías	18.296	0,1	alto	
Servicio de la deuda	453.110	3,7		
Interna	58.352	0,5	alto	
Externa	262.437	2,2	alto	
Pensiones	115.000	0,9	alto	
Pasivos contingentes	16.900	0,1	alto	
Transferencias servicio de la deuda	421	0,0	alto	
Inversión	10.072.756	82,5		
Inversión Directa	6.654.892	54,5	medio	
Transferencias para Inversión	1.226.542	10,0	alto	
Deficit compromisos vigencia anterior	315.709	2,6	alto	
Pasivos exigibles	406.518	3,3	alto	
Reservas presupuestales	1.469.095	12,0	alto	
Total Gastos	12.205.103	100		

Fuente: Sivicof, Contraloría de Bogotá, criterios del autor con base en estudio de Juan Carlos Echeverri, Jorge Bonilla y Andrés Moya, ya citado, y clasificación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

¹⁸ La ley 617 de 2000 sobre racionalización del gasto público determina que los gastos de funcionamiento deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que éstos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional En el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2010 - 2020, se anotó: Las acciones en materia de gastos obedecen a políticas de austeridad y racionalización del mismo, las cuales recaen directamente en el gasto e funcionamiento de tal forma que los gastos generales y servicios personales se incrementen con la inflación.

¹⁹ Los explícitos hacen referencia a garantías directas otorgadas por los gobiernos; los implícitos, cuando se trata de las obligaciones que se generan en la función general del Gobierno como ente responsable del bienestar general del sistema.

LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES – TIC, EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ, D.C.

Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (en adelante TIC), son el conjunto de recursos, herramientas, equipos, programas informáticos, aplicaciones, redes y medios; que permiten la compilación, procesamiento, almacenamiento, transmisión de información como: voz, datos, texto, video e imágenes¹. La aplicación fundamental de las TIC se da en la informática, el internet y en las telecomunicaciones.

Las TIC se encuentran relacionadas con la mayoría de las actividades que desarrolla el ser humano incidiendo en casi todos los aspectos de su vida, principalmente en los ámbitos de la educación, el trabajo, las instituciones gubernamentales, las empresas y los servicios, entre otros. Se pueden considerar como un concepto dinámico, en constante crecimiento y evolución, que se extiende fuertemente en los países desarrollados.

En los últimos años estas tecnologías han evolucionado notoriamente, adquiriendo importancia en todos los terrenos, logrando ocupar un lugar sustancial en la sociedad y en la economía. Forman parte de la cultura tecnológica que nos rodea,

amplían las capacidades físicas y mentales, incrementan las posibilidades de desarrollo social, y su uso cada vez más integrado en los aparatos incide como factor de cambio en nuestra sociedad.

En la actualidad no es posible ignorar la importancia de los aportes de las TIC, especialmente con el uso de Internet y en la contribución al mejoramiento de la productividad de las empresas, facilitando la calidad, el control y la comunicación, entre otras bondades. Saber utilizarlas sirve para aprender, enseñar y para vivir de acuerdo con nuestro entorno, y no desenvolverse con ellas propicia el atraso tecnológico.

Así mismo, las TIC tienden a tomar un lugar creciente en la vida humana y el funcionamiento de las sociedades, desde la agricultura de precisión y la gestión del bosque, a la monitorización global del medio ambiente planetario o de la biodiversidad, a la democracia participativa (*TIC al servicio del desarrollo sostenible*) pasando por el comercio, la telemedicina, la información, la gestión de múltiples bases de datos, la bolsa, la robótica y los usos militares, sin olvidar la ayuda a los discapacitados (ciegos que usan sintetizadores vocales avanzados)². Estas tecnologías se pueden agrupar en tres ámbitos así:

¹ Ley 1341 de julio 30 de 2009. Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-, se crea la Agencia Nacional del Espectro y se dictan otras disposiciones.

² <http://es.wikipedia.org/>



Funcionario Dirección de Economía y Finanzas

Dentro de la nueva generación de servicios TIC, el Peer to Peer es la comunicación entre iguales para el intercambio de ficheros en la red, donde el usuario pone a disposición del resto, sus contenidos y asume el papel de servidor. El blog, es un lugar web donde se recogen textos o artículos de uno o diversos autores ordenados del más moderno al más antiguo.

BOGOTÁ Y LAS REDES

Las redes son un componente básico de las TIC, a través de ellas y con ayuda de las diferentes terminales se prestan los servicios relacionados con las telecomunicaciones en la ciudad de Bogotá. A continuación se analizan las diferentes redes de acceso actuales.

Telefonía Fija

Al comparar algunas ciudades latinoamericanas líderes en prestación de servicios de TIC, se observa que Bogotá presenta el menor cubrimiento en telefonía fija frente a las capitales analizadas, por debajo de Medellín, alejada del promedio y muy distante de Buenos Aires. Así mismo, la ETB en Bogotá presenta índices de capacidad ociosa (líneas no vendidas), muy superiores a las de las otras ciudades latinoamericanas. (Gráfica 2)

Si bien es cierto que la ETB se encuentra rezagada en cobertura con relación a otras ciudades de Latinoamérica, también es cierto que a nivel nacional tiene el mayor porcentaje de penetración (4,2%) al igual que a nivel de la ciudad de Bogotá (25,6%). La ETB tiene 27,5% de las líneas fijas del país, seguida de UNE con 24,6% y de Telefónica-Telecom, con 21,9%. La entidad seguirá siendo tenida en cuenta como proveedor de este servicio, por el valor agregado que contiene y dado que tiene como cliente al sector gubernamental, que es un alto consumidor. (Gráfica 3)

Gráfica 1



Sin embargo, según el Boletín Trimestral de las TIC, al término del primer trimestre del año 2011, la Telefonía Pública Básica Conmutada (TPBC) continuó presentando una tendencia decreciente, al igual que durante el transcurso del año 2010. De acuerdo a los reportes de los proveedores de redes y servicios en Colombia al 31 de marzo de 2011 el número de líneas fue de 6.955.702, un 3,21% menos con respecto al cierre de 2010 y un 5,33% menos con respecto al primer trimestre de ese año.

Son determinantes en este comportamiento el auge de las comunicaciones voip (se envía la señal de voz en forma digital, en paquetes de datos, en lugar de enviarla en forma analógica a través de circuitos utilizables sólo por telefonía

convencional), es decir, la integración de servicios de telefonía e Internet que reducen los costos para el usuario, especialmente en larga distancia internacional, así como la preferencia en la utilización de los móviles que incide en el servicio de larga distancia nacional.

En el segmento corporativo, la ETB cuenta con 25,3% de las líneas fijas que tiene en su área de cobertura y éstas a su vez corresponden a más de 33% del total de líneas corporativas en todo el país. Esto muestra las oportunidades de la ETB en el segmento, las cuales de seguro requieren alianzas estratégicas con proveedores de infraestructura líderes en servicios de computación en la nube³.

³ Alcaldía Mayor de Bogotá, Adelante Bogotá – Edición No. 12, Un patrimonio de Bogotá.

Telefonía Móvil

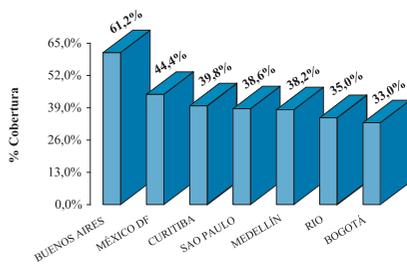
En Colombia los tres proveedores autorizados para prestar el servicio de Telefonía Móvil, cubren un total de 45.342.049 abonados, el 98,5% de la población nacional. Comunicación Celular S.A. COMCEL triplica en la prestación de este servicio a Telefónica Móviles Colombia S.A.(Movistar) y Colombia Móvil S.A. E.S.P.(Tigo), en la cual ETB tiene el 25% de participación, cubre el menor porcentaje de penetración frente a estos competidores. (Gráfica 4)

Banda Ancha

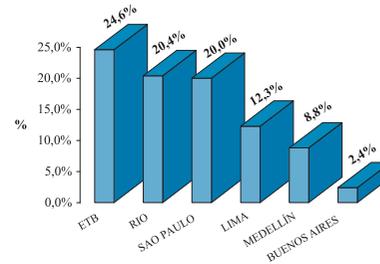
Se conoce como banda ancha en telecomunicaciones a la transmisión de datos

Gráfica 2

COMPARATIVO COBERTURA DE TELEFONÍA FIJA



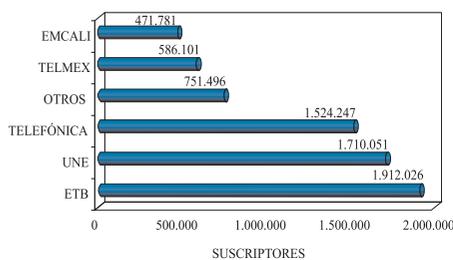
CAPACIDAD OCIOSA EN TELEFONÍA FIJA



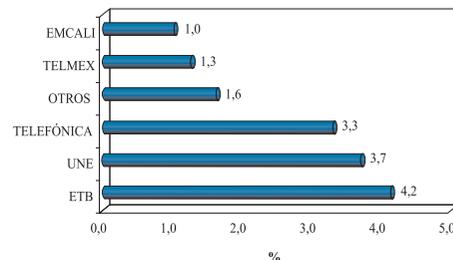
Fuente: Mintic. Presentación niveles de competitividad en la ciudad a la Contraloría de Bogotá. Datos de reguladores y agencias de estadística de los diferentes países investigados.

Gráfica 3

SUSCRIPTORES POR OPERADOR TELEFONÍA FIJA A NIVEL NACIONAL



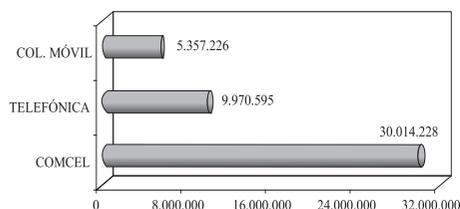
PORCENTAJE DE PENETRACIÓN A NIVEL NACIONAL



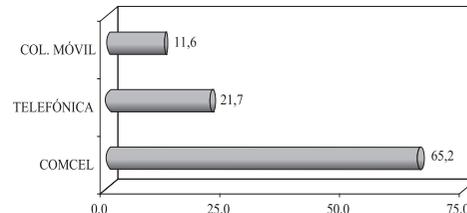
Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Datos reportados por los proveedores de redes y servicios al SIUST

Gráfica 4

ABONADOS POR OPERADOR TELEFONÍA MÓVIL A NIVEL NACIONAL



PORCENTAJE DE PENETRACIÓN A NIVEL NACIONAL



Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Datos reportados por los proveedores de redes y servicios al SIUST

simétricos por la cual se envían simultáneamente varias piezas de información, con el objeto de incrementar la velocidad de transmisión efectiva. En ingeniería de redes este término se utiliza también para los métodos en donde dos o más señales comparten un medio de transmisión⁴.

Según la Resolución 2352 de 2010 de la Comisión Reguladora de Comunicaciones, para efectos de la comercialización, una conexión será considerada de “Banda Ancha” sólo si las velocidades efectivas de acceso cumplen los siguientes valores mínimos:

⁴ <http://es.wikipedia.org/>

Sentido de la conexión	Velocidad Efectiva Mínima
ISP hacia usuario o “Downstream”	1024 Kbps
Usuario hacia ISP o “Upstream”	512 Kbps

ISP = Proveedor de servicios de Internet, por el inglés Internet Service Provider.
Kbps = Kilobits por segundo.

En el caso de los accesos satelitales, la relación Downstream/Upstream es de 1024Kbps/256Kbps.

En Bogotá el servicio de banda ancha se encuentra rezagado con respecto a las principales ciudades latinoamericanas, e incluso con las ciudades de Medellín y Bucaramanga. La proporción de líneas fijas que cuentan con banda ancha es inferior, y la cobertura por hogares también se encuentra por debajo de estas ciudades. (Gráfica 5)

Colombia logró un total de 2.857.231 suscriptores a Internet fijo al finalizar el primer trimestre de 2011, de los cuales 2.055.160 son de banda ancha y 802.071 de banda angosta. Mientras la penetración de acceso a Internet de banda ancha se incrementó el 26,6%, con relación al trimestre inmediatamente anterior, la de banda angosta se disminuyó el 11,2%.

De otra parte, cinco empresas concentran la mayor cantidad de suscriptores

con acceso fijo dedicado a Internet, las cuales reúnen el 88,9% del total de las conexiones dedicadas fijas. Sin embargo, el porcentaje de penetración de éstas dentro de la población total escasamente llega al 6,2% y el de la ETB alcanza el 1,1%, lo que demuestra la necesidad de ampliar dicha cobertura y la gran oportunidad de negocio con la prestación de este servicio. (Gráfica 6)

El acceso a Internet es el rubro más dinámico en la prestación de servicios de la ETB, mitiga en parte la caída de los otros productos. En el mercado nacional suministra el 25% de las conexiones y en Bogotá provee el 56%. La empresa continúa adelantando esfuerzos para aumentar la penetración de Banda Ancha y sustituir sus ingresos tradicionales decrecientes, por ingresos crecientes provenientes de esta línea de negocio. De todas formas, la penetración del Internet inalámbrico está generando una mayor exposición a la

competencia, lo que conlleva a concluir que el servicio de comunicación voz a voz (telefónico) disminuye gradualmente mientras que la comunicación virtual crece aceleradamente.

Según Hamadoun Touré, representante de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, “estamos en el decenio de la banda ancha”. La tecnología DSL permite que la banda ancha pueda ir por las líneas de cobre que unen las redes de telefonía fija, más extendidas que la fibra óptica. Los costos asociados a la construcción y masificación de redes para las telecomunicaciones representan tres cuartas partes de la inversión del sector, pero para empresas como la ETB los costos del montaje de las líneas de cobre están completamente cubiertos, la red ya existe. Entonces el valor de la instalación de conexiones de Internet banda ancha a muchos hogares es mínimo⁵.

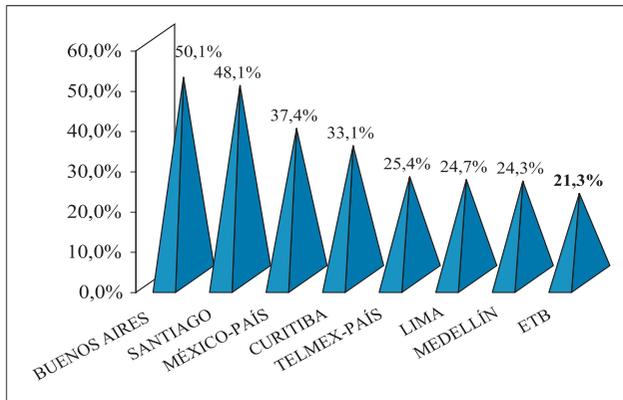
Internet Móvil

Los suscriptores con acceso móvil a Internet al concluir el primer trimestre de 2011, se incrementaron en un 28,62% con respecto a diciembre del año 2010, llegando a 2.197.646 de los cuales el 94,5% es atendido por Telefónica Móviles S.A., Comunicación Celular S.A. Comcel S.A. y Colombia Móvil S.A. E.S.P., la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P. participa con el 1,5%.

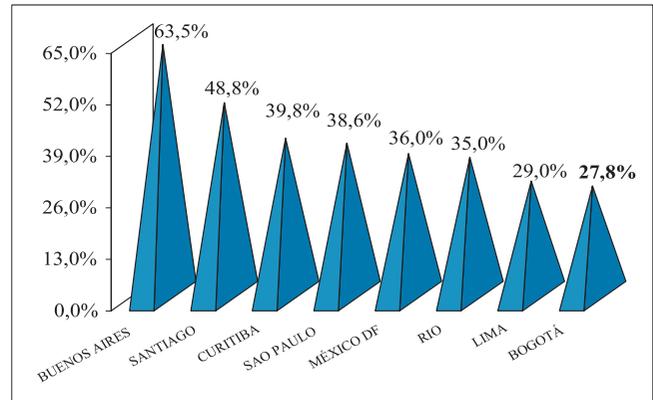
⁵ Alcaldía Mayor de Bogotá, adelante bogotá – Edición No. 12, Un patrimonio de Bogotá.

Gráfica 5

PROPORCIÓN DE LÍNEAS FIJAS CON BANDA ANCHA



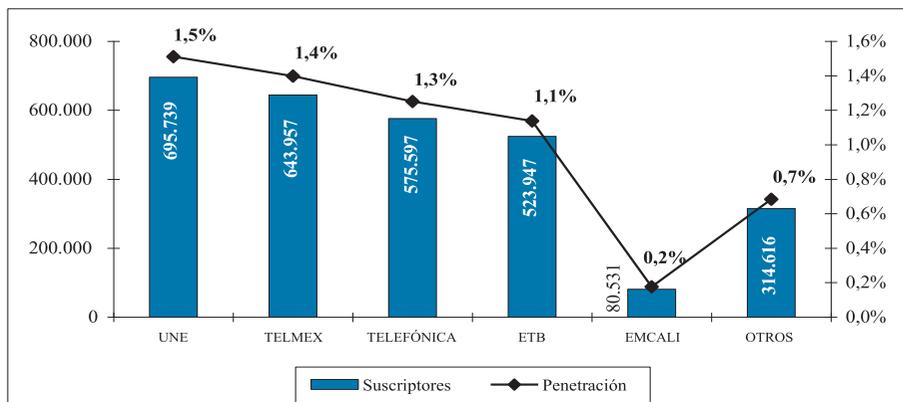
COBERTURA DE BANDA ANCHA POR HOGARES



Fuente: Mintic. Presentación niveles de competitividad en la ciudad a la Contraloría de Bogotá. Datos de reguladores y agencias de estadística de los diferentes países investigados

Gráfica 6

SUSCRIPTORES CON ACCESO FIJO DEDICADO A INTERNET POR PROVEEDOR



Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
 Datos reportados por los proveedores de redes y servicios al SIUST

La tecnología móvil está creciendo de manera más acelerada que los accesos fijos a Internet como sucede con la tendencia mundial. Sin embargo, al igual que el Internet fijo el porcentaje de penetración es bastante bajo, pues ésta abarca sólo el 4,8% de la población total y la ETB apenas logra el 0,07%, demostrándose una vez más el rezago y la oportunidad de participar en el cubrimiento de este servicio. (Gráfica 7)

De otro lado, como es bien sabido el mercado de las TIC requiere de grandes recursos de capital para mantener su competitividad. Aun así las empresas de telecomunicaciones que operan en el Distrito Capital desempeñan un papel preponderante en este mercado y en el desarrollo del país.

La Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá y sus Perspectivas

La ETB es la tercera empresa de telecomunicaciones en Colombia, ofrece con sus combos: telefonía fija, Internet banda ancha, Internet móvil y televisión. Próximamente podrá ofrecer televisión IP (por internet) lo que hará bajar el valor de sus combos. ETB llega a todos los estratos de Bogotá, con servicio de calidad. El aumento de los indicadores comerciales en servicios de Internet la pone en sincronía con las tendencias del mercado y ha subsanado el decrecimiento de la telefonía fija. El aprovechamiento mayor de las redes de cobre para los servicios digitales aumentaría aún más las utilidades y está en una posición perfecta para buscar alianzas o fusiones con otras empresas

públicas del país que la complementen⁶.

De otra parte, la empresa tiene una calificación AAA en la calidad de su deuda corporativa⁷, la mayor nota posible. Tiene una alta capacidad de endeudamiento, de generación de recursos propios y unos indicadores financieros envidiables. Sus competidoras en Colombia, Telmex (BBB-) y Telefónica (A), tienen calificaciones inferiores a las de la ETB en deuda corporativa. Ecopetrol, la empresa más grande de Colombia, tiene calificación BBB- y Bancolombia, el mayor banco del país, BBB-⁸.

Así mismo, la ETB genera permanentemente flujo de caja siendo esta una de sus principales fortalezas. En 2010 la entidad generó cerca de \$749 mil millones de EBITDA⁹ y su margen EBITDA¹⁰ fue

⁶ Alcaldía Mayor de Bogotá, adelante bogotá – Edición No. 12, Un patrimonio de Bogotá.

⁷ La calificación de crédito, establece la capacidad de una entidad para pagar su deuda y el riesgo que conlleva invertir en esta deuda (ej. bonos). Para asignar una calificación de crédito las agencias tienen en cuenta tanto el historial de pagos como la actual relación de bienes y deudas de la entidad. Las principales agencias privadas de calificación de riesgo sobre cualquier instrumento financiero son Moody's, Standard & Poor's y Fitch. S&P y Fitch dan una AAA como mejor calificación, y una D para las peores.

⁸ Alcaldía Mayor de Bogotá, adelante bogotá – Edición No. 12, Un patrimonio de Bogotá.

⁹ EBITDA es la producción bruta de caja (también se conoce como utilidad operativa de caja) que se destina después de cubrir impuestos a la atención de servicio de la deuda (abono a capital y pago de intereses), al reparto de utilidades, a la inversión en capital de trabajo y al apoyo a la financiación de inversiones en activos fijos.

¹⁰ Margen EBITDA se refiere a los centavos que por cada peso de ingresos retornan a caja con el propósito de pagar impuestos, cubrir el servicio a la deuda, repartir utilidades y apoyar la reposición de activos y el crecimiento de la empresa.

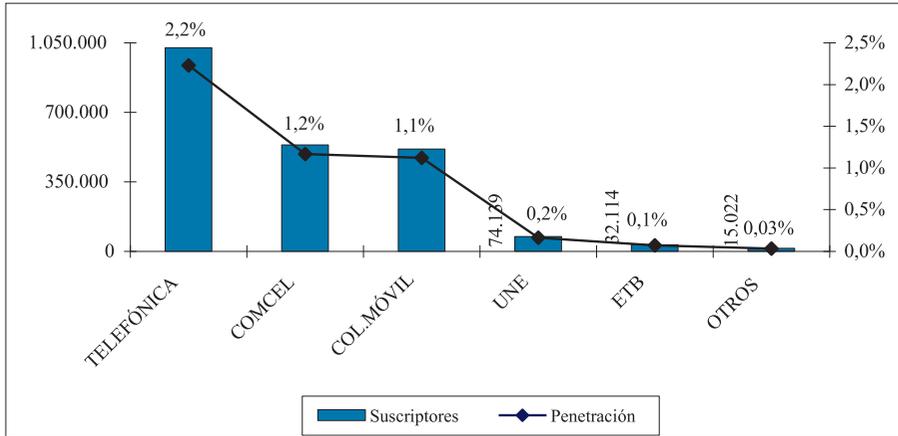


La tecnología móvil está creciendo de manera más acelerada que los accesos fijos a Internet como sucede con la tendencia mundial.

La ETB debe ser atractiva para los inversionistas, en la medida que genera importantes márgenes EBITDA

Gráfica 7

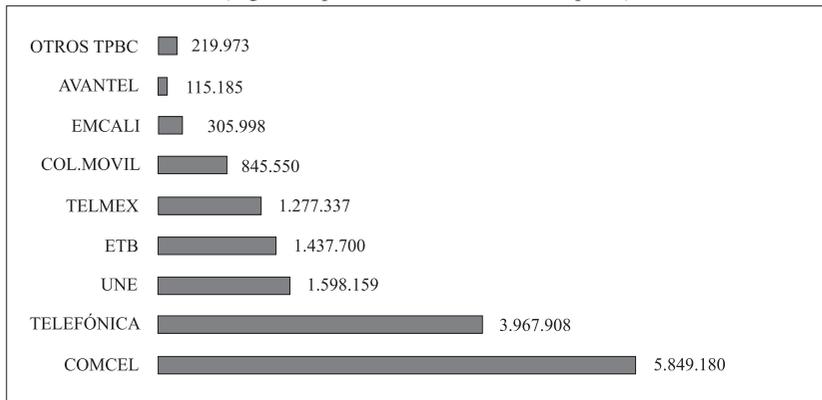
SUSCRIPTORES CON ACCESO MÓVIL A INTERNET POR PROVEEDOR



Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Datos reportados por los proveedores de redes y servicios al SIUST

Gráfico 8

TAMAÑO DE LAS EMPRESAS DE TELECOMUNICACIONES EN BOGOTÁ - 2009
(Ingresos operacionales en millones de pesos)



Fuente: Mintic. Presentación niveles de competitividad en la ciudad a la Contraloría de Bogotá. Datos de Supersociedades, Superservicios, páginas WEB de los operadores. Las cifras de EMCALI y de otros operadores de TPBC (Otros Telco) son al 2088.

del 51,0%, que comparado con los márgenes de compañías del sector de telecomunicaciones en Latinoamérica, es superior. El margen EBITDA para el 2010 del grupo Telefónica fue 42,4%, el de Telmex (TMX) de 39,7%, el de América Móvil de 40,0% y el de Telmex Intl. 27,3%¹¹.

Es decir, la ETB debe ser atractiva para los inversionistas en la medida que genera importantes márgenes EBITDA. Sin embargo, en el mediano plazo requeriría de estrategias que coadyuven a mantener la generación de flujos de caja que permitan cubrir, los requerimientos de capital de trabajo, reposición de sus activos fijos y por ende la creación de va-

lor agregado. Eso con miras a continuar siendo viable y seguir siendo sostenible en un futuro próximo.

De no ser así, tendría dificultades para enfrentar la fuerte competencia a la que se encuentra sometida, por ser este un sector que requiere de fuertes y constantes cantidades de recursos, para invertir en tecnología de punta y para aumentar su participación en el mercado de las telecomunicaciones, logrando así aprovechar los beneficios que traen las economías de escala.

Ahora bien, la ETB tiene la posibilidad de aprovechar la oportunidad que se presenta con la adopción del Programa Vive Digital del gobierno nacional, cuyo objetivo principal es impulsar la masificación del uso de Internet, para dar un

salto hacia la Prosperidad Democrática¹². A través de la masificación del uso de Internet, de la apropiación de tecnología y de la creación de empleos TIC directos e indirectos, se logra reducir el desempleo, la pobreza y aumentar la competitividad del país. Así mismo, la ETB puede aprovechar su presencia de en los estratos 1, 2 y 3 para dar acceso a Internet en convenio con la alcaldía de Bogotá.

De otra lado, la ETB tiene la posibilidad de integrarse con UNE y las Empresas Públicas de Cali con miras a fortalecerse mutuamente. Una integración de la ETB y UNE crearía una empresa con ventas mayores a las de Telefónica y cercanas a las de Comcel, quedaría con el mayor número de líneas fijas y una presencia nacional que le permitiría participar con éxito en los planes de extensión de la fibra óptica. En todo el mundo las empresas de telecomunicaciones se están integrando porque la fusión crea valor y fortalece frente a la competencia¹³.

TERMINALES

Dentro de las TIC, los terminales son puntos finales de comunicación, que a través de equipos permiten la interfaz con el usuario, por lo que pueden convertirse en una limitante para el acceso a la información. Los requerimientos de estos equipos están en función de los servicios disponibles y de la tecnología utilizada.

En Colombia la evolución del grado de adopción y uso de las TIC se monitorean por medio de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), a través de la cual se miden la cobertura, el acceso y el aprovechamiento de las tecnologías de la

¹² Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Vive Digital Colombia.

¹³ Alcaldía Mayor de Bogotá, adelante bogotá – Edición No. 12, Un patrimonio de Bogotá.

En Bogotá el servicio de banda ancha se encuentra rezagado, con respecto a las principales ciudades latinoamericanas.

¹¹ Fuente: www.reuters.com., www.cnnexpansion.com. www.telmexinternacional.com.

información y las comunicaciones en los sectores: productivo, educativo, Estado y comunidad de la nación. El resultado de esta encuesta para 2010 incluye un módulo sobre tenencia y uso de bienes en el hogar, que se encuentran dentro de las TIC. (Gráficas 9, 10 y 11)

SERVICIOS

Dentro de los servicios mencionados al inicio en la agrupación de las TIC, se destacan los siguientes, por su importancia y el impacto que generan en la ciudad de Bogotá.

TIC en centros educativos oficiales de Bogotá

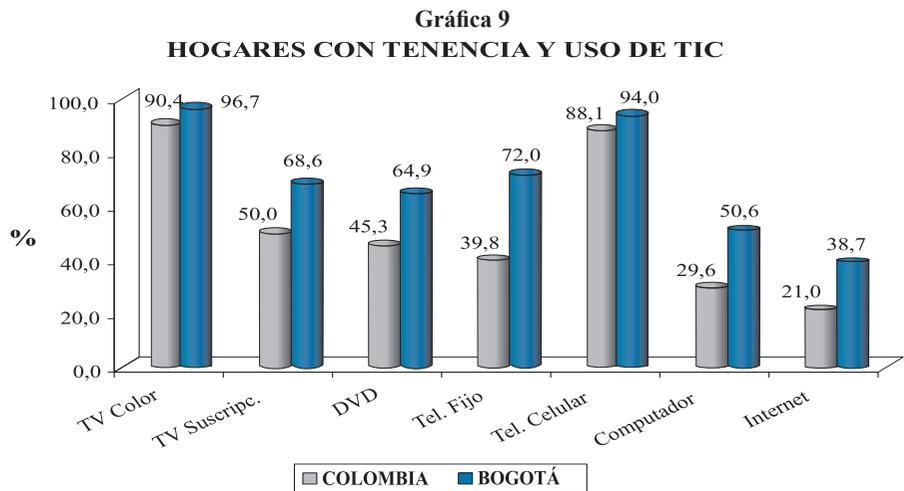
Los estudiantes de Bogotá se benefician con equipos y aulas de tecnología de informática y comunicaciones, a través de un convenio entre la Secretaría de Educación del Distrito, la ETB, los Fondos de Desarrollo y 17 alcaldías locales de la ciudad. Es así que se han suministrado computadores portátiles y de escritorio, tableros interactivos, Video Beam, Impresoras multifuncionales, Acces Point, puntos de red, diademas y el servicio de Hosting para colegios.

Por medio de la transformación pedagógica de la escuela y la enseñanza las TIC sirven de herramienta para el desarrollo de competencias en la generación, búsqueda y transformación de la información, potenciando las capacidades intelectuales de los estudiantes y de los docentes.

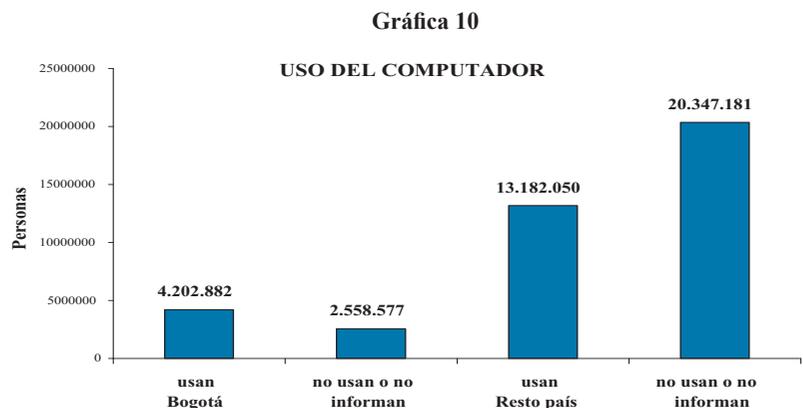
Conexión Total - Red Educativa Nacional

Según el Ministerio de Educación Nacional, las TIC deben ser parte fundamental del quehacer educativo en toda institución educativa, sea rural o urbana, para lo cual se requiere integrar planes, programas y proyectos que masifiquen el uso de las tecnologías de información y comunicación en todas las diferentes regiones del país. El objetivo de Conexión Total es disminuir la desigualdad en el acceso y ofrecer espacios en los que predominen las nuevas herramientas de formación.

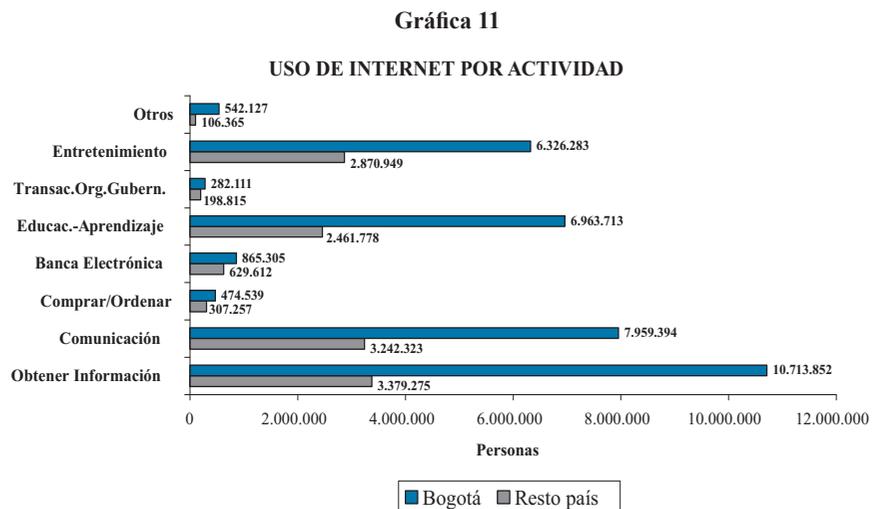
El proyecto busca llevar conectividad de calidad, acorde con la matrícula y el número de computadores, para todas las



Fuente: DANE ECV 2008 – ECV 2010
Datos expandidos con proyecciones de población, con base en los resultados del Censo 2005



Fuente: DANE. Gran Encuesta de Hogares GEIH (enero-diciembre 2010)



Fuente: DANE. Gran Encuesta de Hogares GEIH (enero-diciembre 2010)

sedes educativas del país, con una disponibilidad de 24 horas durante los siete días de la semana y de la mano de las Secretarías de Educación.

La Secretaría de educación de Bogotá recibió \$3.817 millones, del programa de

Conexión Total – Red Educativa Nacional en 2009, y en 2010 \$5.099 millones mediante el CONPES 131 de 2010. Los recursos de conexión total y de la Secretaría permiten contar con el 100% de conectividad en los centros educativos distritales.

Dotación Computadores y Conectividad en Centros Educativos Oficiales - Año 2010

Concepto	Dotación Computadores			Conectividad		
	Total	Con Computador	Cobertura %	Total	Conectados	Conect. %
Bogotá						
Establecimientos Educativos	400	400	100	400	400	100
Sedes	749	749	100	749	749	100
Matrícula	1.020.464	1.020.464	100	1.020.464	1.020.464	100
Colombia						
Establecimientos Educativos	13.977	11.746	84	13.977	10.253	73
Sedes	42.870	30.013	70	42.870	22.490	52
Matrícula	9.370.264	8.406.758	90	9.370.264	7.685.243	82

Fuente: Ministerio Nacional de Educación. Oficina Asesora de Planeación Finanzas y Sistemas de Información.

En Bogotá la totalidad de los centros educativos oficiales y sus sedes cuentan con computadores, mientras que en la nación solamente los tienen el 84% de los establecimientos y el 70% de las sedes. En Bogotá el número de alumnos por computador es de 57 y en la nación de 21. Así mismo, en Bogotá todos los establecimientos educativos y sus sedes tienen acceso a internet, pero en la nación únicamente lo tienen el 73% de los colegios y el 52% de sus sedes educativas.

Por otra parte, la ciudad dispone de varios portales que apoyan al sector de la educación: La Secretaría de Educación con el portal www.sedbogota.edu.co, se comunica con la ciudadanía para mantenerla informada sobre los avances de educación distrital. Con el portal educativo www.redacademica.edu.co logra el depósito de los objetos de aprendizaje, donde se enlazan cientos de blogs, videos, fotografías, ensayos publicados por maestros y estudiantes, y se comparte el conocimiento y la experiencia acumulada.

A través de otro portal, www.semillerostic.net, se fomentó el uso de herramientas en línea en grupos de profesores del Distrito, mediante la aplicación de una metodología que recoge la experiencia, productos e iniciativas como red de aprendizaje, organizada como semilleros.

De otro lado, dentro de las acciones públicas relacionadas con las TIC, El Plan Sectorial de Educación 2008-2012, “Educación de Calidad para una Bogotá Positiva”, viene aportando desde el sector educativo a la conformación de Bogotá como una sociedad del conocimiento y una ciudad digital, a través de dos programas:

Bogotá Sociedad del Conocimiento. Con este programa se busca formar redes de empresarios innovadores; incrementar ventas en empresas intervenidas, en áreas comercial, financiera y de desarrollo de

productos e innovación; implementar sistemas de vigilancia tecnológica; y desarrollar el Centro de Operación de Bibliotecas Virtuales.

Ciudad Digital. El propósito de este programa es la Implementación de un modelo de conectividad básico para el Sistema Distrital de Información; el cubrimiento territorial con “Radio enlaces” para Sedes Administrativas Remotas; la implementación de “Puntos de Telesalud, la Integración de entidades al Sistema Distrital de Información; y la Implementación del “Software libre de Impacto Distrital”.

Así mismo, la ETB dentro del Programa Masificación de TIC-ETB en Bogotá y Cundinamarca, cuenta con 113 Portales Interactivos con los cuales interviene en las áreas de capacitación, gobierno en línea, juegos en línea, aula virtual y servicios de telecomunicaciones. Con estos Portales se busca la masificación y apropiación de las nuevas tecnologías, a través de las diferentes redes de acceso disponibles.

Consideraciones

Es indiscutible la importancia de las TIC en el desempeño de la sociedad y de la economía, especialmente a través del uso del Internet y de la contribución de éstas en la productividad de las empresas, y no apropiarse de ellas conlleva al atraso tecnológico.

En Bogotá, la enseñanza y aplicación de las TIC potencian las capacidades intelectuales de los estudiantes y de los docentes, y apoyan las empresas e instituciones en las áreas de capacitación, gobierno en línea, juegos en línea, aula virtual y servicios de telecomunicaciones, entre otros. Para esto la Capital dispone de los portales Ciudad Digital y Bogotá Sociedad del Conocimiento.

Al comparar algunas ciudades latinoamericanas líderes en servicios de TIC, Bogotá presenta el menor cubrimiento en telefonía fija, se encuentra por debajo de Medellín y muy distante de algunas ciudades latinoamericanas. Mientras que la comunicación virtual crece aceleradamente la Telefonía Pública Básica Conmutada (TPBC) disminuye gradualmente, debido a la preferencia en la utilización de los móviles y a la integración de servicios de telefonía e Internet, que reducen los costos para el usuario. Sin embargo, la banda ancha se encuentra rezagada frente a las principales ciudades latinoamericanas, e incluso frente a Medellín y Bucaramanga.

La ETB es la tercera empresa de telecomunicaciones en Colombia, ofrece con sus combos: telefonía fija, Internet banda ancha, Internet móvil y televisión. En cuanto a la generación de flujos de caja, la entidad es atractiva para los inversionistas en la medida que genera importantes márgenes EBITDA. Sin embargo, en el mediano plazo requeriría de estrategias que coadyuven a la creación de valor, como por ejemplo aprovechar la posibilidad de integrarse con UNE y las Empresas Públicas de Cali con miras a fortalecerse mutuamente para lograr los beneficios de las economías de escala.

La enseñanza y aplicación de las TIC potencian las capacidades intelectuales de los estudiantes y de los docentes, y apoyan las empresas e instituciones en las áreas de capacitación y gobierno en línea.



Juan Ricardo Ortega López / Rosa Elena Ahumada
Fernando Aguirre Gómez

Informe

especial

Impuestos y competitividad en Bogotá

Bogotá es una ciudad que podría y debería perfilarse como un gran centro de negocios regional, especialmente en servicios, gracias a su ubicación privilegiada entre el norte y el sur del continente americano, al igual que por el tamaño potencial de su demanda interna, entre otros. En ese mismo sentido, son alentadoras las cifras macroeconómicas de la ciudad, ya que el desempleo y la pobreza van cediendo y el recaudo de impuestos va en aumento. Sin embargo, los problemas urbanos, la baja productividad de sus empleados, la creciente informalidad laboral, el atraso inexplicable en infraestructura (la 13 sigue siendo un carretable mas que una avenida para manejo de carga pesada) y los problemas de seguridad hacen que el panorama deje de ser tan brillante. Más aún, Bogotá está expuesta a un singular riesgo: el canibalismo tributario; que en el contexto internacional los anglosajones lo llaman *the race to the bottom*. La competencia desleal de los municipios aledaños, los cuales se valen de artimañas tributarias para socavar la base tributaria de Bogotá, genera el peor de los mundos. Esto teniendo en cuenta que los municipios circunvecinos no cuentan con una estructura administrativa e ingresos para garantizar, ni la infraestructura, ni la supervisión, ni los servicios básicos como bomberos, pero sí ofrecen que no les paguen casi nada de impuestos por 8 y 10 años. Por esta razón se recomienda discutir y poner en marcha un proceso real de transformación en la vocación de ciudad a mediano plazo, para que su competitividad no dependa de las gabelas y reducciones de impuestos para los empresarios. De lo contrario, la ciudad podría terminar con crecientes demandas sociales y sin recursos para sostenerlas, a menos que se dicten unas reglas claras sobre cómo equilibrar la competencia a costa de los impuestos, con el nivel de cumplimiento y calidad de la administración pública, con relación al mejor estándar a nivel nacional.

Desempleo a la baja

Para los últimos 3 años, la situación del desempleo en Bogotá podría denomi-

narse como estable. Esto debido a que es normal que en ciclos económicos mundiales ascendentes se generen más empleos y viceversa. Tal es el caso de lo que vivió Colombia hasta el año 2007, gracias al crecimiento en las industrias de servicios, incluyendo bancos y entidades financieras, al igual que el crecimiento en la explotación de recursos naturales, la inversión extranjera directa atraída por buenas oportunidades de negocios y el éxito de las políticas de seguridad. Como se pudo notar, dicho crecimiento se vio menguado por la crisis financiera mundial que se intensificó en el 2008, como consecuencia de un lamentable manejo del riesgo de las entidades financieras más poderosas del mundo y un relajamiento inexplicable de la regulación. Paul Krugman, en su libro, *El retorno a la economía de la depresión*, explica que se especuló de forma poco ética con los activos de la población - en este caso los bienes raíces -, se socializaron las pérdidas, y se generó una escasez de liquidez a nivel mundial. Esta situación aumentó vertiginosamente la desconfianza de los inversionistas internacionales, los cuales sacaron sus capitales de las economías emergentes hacia activos más seguros, dejando a dichas economías con dificultades para financiarse.

Colombia, incluyendo a Bogotá, no estuvo ajena a estos problemas financieros internacionales. A partir del 2008 comienza un ciclo de decrecimiento económico que afectó todas las finanzas nacionales, a causa de la reducción de las exportaciones hacia los Estados Unidos y



Director, Dirección de Impuestos y Aduanas - DIAN
Ex secretario de Hacienda de Bogotá
Foto: Tomada revista DINERO

Venezuela, la disminución en la Inversión Extranjera Directa, y el aumento en los costos de financiación externa. En dichos momentos, en Colombia subió el desempleo de 10,5% a casi 13%, mientras en Bogotá, éste pasó de 9,0% a 12,5% respectivamente.

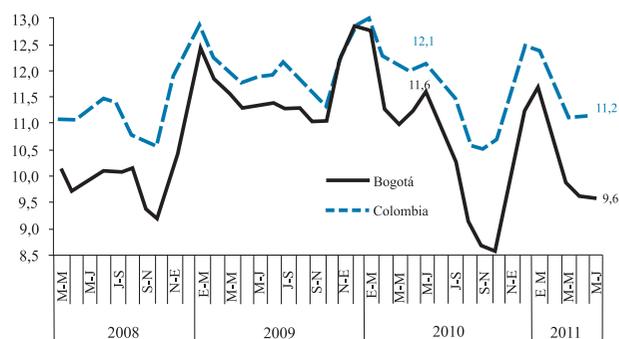
Actualmente, y revisando las cifras más recientes de desempleo brindadas por el DANE, se puede notar que éste ha descendido en los últimos meses y, según el boletín del empleo número 13 de la Secretaría de Desarrollo Económico, ha llegado a un nivel de 9,6% para el trimestre mayo-julio de 2011. Cifras que confirman el aparente buen momento, en cuanto a la generación de empleo, en el que actualmente se encuentra la ciudad¹.

En lo respectivo a la creación de empleo, la Secretaría de Desarrollo Económico² divulga una cifra de 289 mil trabajos generados entre julio de 2010 y julio de 2011, lo que equivale a 40% de los empleos generados en Colombia, cifra que

¹ Tomado del boletín #13 de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, con base en cifras del DANE.

² Tomado del boletín #13 de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, con base en cifras del DANE.

Gráfica 1 (Desempleo en Colombia y Bogotá 2008-2011)



Fuente: Boletín #13 de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, con base en cifras del DANE

algunos consideran muy positiva ya que posiciona a Bogotá como la tercera ciudad colombiana con menor desempleo, detrás de San Andrés y Barranquilla. Aunque vale la pena anotar que las cifras de desempleo y de ocupación manejan unas definiciones usadas para identificar condiciones extremas, no empleos como los que todos imaginamos; el estadístico busca observar que, se cuente con aunque sea una hora remunerada, en dinero o especie en 15 días como para sobrevivir, y eso, no nos permite observar empleos dignos.

Recaudo de impuestos en crecimiento

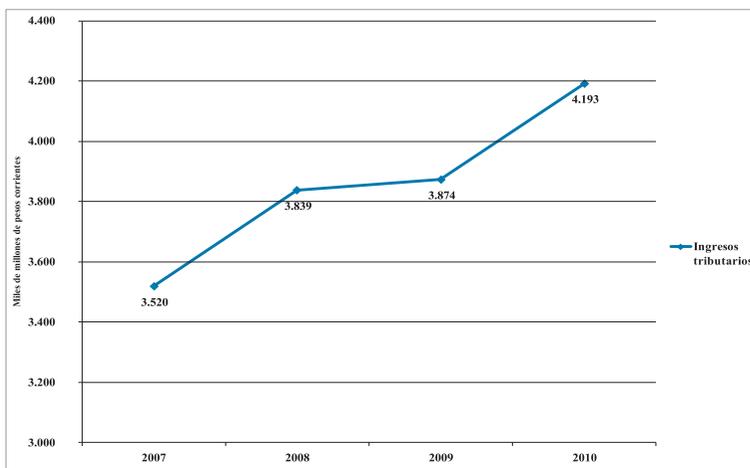
Por su parte, las últimas noticias económicas hablan de un incremento en el recaudo distrital de 12% en los primeros seis meses del 2011, llegando a los 3 billones de pesos. Dicho crecimiento ha sido alimentado en gran parte por un aumento en el recaudo de impuesto predial del 28%³ y el impuesto de vehículos con

³ Cifras divulgadas por la Secretaría de Hacienda Distrital a través de <http://www.dinero.com/actualidad/economia/articulo/recaudo-impuestos-bogota-crecio-12/130989>. Último acceso septiembre 23 de 2011.

firma cifras donde el número de hogares en niveles de pobreza multidimensional, medida a partir del método desarrollado por Oxford Poverty and Human Development Initiative, se reduce de 538 mil en el 2003 a 432 mil en el 2007.

Por éstas razones, y teniendo en cuenta los indicadores mencionados anteriormente, se podría afirmar que Bogotá ciertamente ha mejorado en los últimos años en la calidad de vida de sus habitantes, al igual que en la generación de empleos. Sin embargo, como se verá a continuación, hay situaciones que merecen ser estudiadas a fondo antes de dar por sentado que el diagnóstico es tan positivo como el visto anteriormente.

Gráfica 2: Ingresos tributarios Bogotá



Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda.

un 15% (Gráfica 2). Bogotá claramente es la ciudad con el catastro más actualizado, y por hacer bien la tarea queda castigada. Por ejemplo, son los Bogotanos los que pagan el 50% del impuesto al patrimonio de personas naturales del país. Sin duda Bogotá acumula muchas ventajas, pero siendo apenas el 17% de la población y un poco más del 25% del producto interno bruto, su sobre representación en impuestos como el patrimonio emana de tener un catastro actualizado en unos 225 billones de pesos, casi el 50% del catastro nacional, y tres veces el avalúo del IGAC de todo el territorio rural del país.

Gasto público social en aumento

En este sentido, la ciudad de Bogotá ha mejorado claramente sus indicadores de gasto social, teniendo en cuenta que éste tuvo un aumento de casi el 54% en términos reales entre el 2001 y el 2009,

y ha logrado demostrar una relación inversa entre inversión social y pobreza⁴. Qué tan efectivo es dicho gasto, debe ser la pregunta hacia el futuro que la ciudadanía debería debatir.

Índices de pobreza a la baja

Para el 2009, el 22% de la población de Bogotá se encontraba bajo la línea de pobreza, y un 4,1% se encontraba bajo la línea de pobreza extrema o indigencia⁵. Dichos indicadores han mejorado a partir de cifras cercanas al 36% y 9% en el 2002, respectivamente. Por su parte, la Secretaría de Planeación Distrital⁶ con-

Calidad del empleo en descenso

Para comenzar, el coeficiente Gini se ha mantenido por encima de 0,54 en los últimos 3 años, demostrando que la distribución inequitativa del ingreso en la ciudad no mejora⁷. En este sentido, cabe destacar que la calidad del empleo generado en Bogotá muestra una tendencia a desmejorar, esto teniendo en cuenta, entre otros factores, el crecimiento muy marcado en el subempleo subjetivo, al igual que la informalidad. Por ejemplo, el subempleo subjetivo llega al 32,7%⁸, lo que manifiesta que por cada tres trabajadores, al menos uno presenta algún tipo de inconformismo con su actividad laboral.

Adicionalmente, el sector con mayor crecimiento en creación de empleos fue el denominado “comercio, hoteles y restaurantes”, el cual registró 110 mil puestos de trabajo nuevos, en su gran mayoría informales. Y la manufactura, que es esencial, no levanta cabeza en la ciudad.

Por otra parte, de todos los puestos de trabajo creados en la capital entre 2008 y 2010, el 48,8% corresponde a empleados asalariados y el restante 51,2% pertenece a trabajadores no asalariados; es decir, a trabajadores familiares sin remuneración, a empleados domésticos y a trabajadores que están por cuenta propia o autónomos⁹, en otras palabras, que viven del

⁴ Tomado de STEINER, Roberto (2010). Una caracterización de la pobreza en Bogotá, Bogotá Económica, Número 5. Bogotá.

⁵ Cálculos del MESEP (Misión para el empalme de las series de empleo, pobreza y desigualdad), 2009.

⁶ Cifras tomadas del boletín #29 de la Secretaría de Planeación Distrital (Bogotá, Ciudad de Estadísticas).

⁷ Tomado de ARIZA, Nidia (2010). Gasto público social en Bogotá, Bogotá Económica, Número 5. Bogotá.

⁸ Cifras tomadas del boletín de prensa DANE del 31 de agosto del 2011

⁹ Según información sacada del boletín del mercado laboral # 2, de la Secretaría de Desarrollo Económico (octubre 2010)

“rebusque”. Esto ha contribuido a que la relación entre trabajadores asalariados y no asalariados para la ciudad de Bogotá se sitúe en 54,8% y 45,2% para julio del 2011¹⁰.

Una cifra que confirma la presencia de la informalidad es el número de afiliados a los fondos de cesantías. De acuerdo con Asofondos, el dato de noviembre de 2010 fue de 1.875.247, mientras que en diciem-

bre fue de 1.863.515. Una reducción que señala el retiro de dinero, que podría ser un indicador de la informalidad¹¹. Es decir, sólo un poco menos de dos millones, de una población económicamente activa de casi 4 millones, de los 7.5 millones del total, cuentan con oportunidades laborales más o menos formales.

¹¹Tomado de http://www.larepublica.com.co/archivos/ECONOMIA/2011-02-07/bajonazo_en_el_desempleo_de_bogota se basa en el rebusque_121081.php. Último acceso, septiembre 23 de 2011.

¹⁰Tomado del boletín de mercado laboral #13 de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (septiembre 2011).

Cuadro 1: Ranking de Atractividad de Inversiones en América Latina

R K-2011	País	Ciudad	Clima de Inversiones {Escala País}	Clima de Inversiones {Escala Ciudad}								IN AI	Avance / Retroceso 10 Vs. 11 (No. de puestos)
				Reputación Global	PIB.11 MMUS\$	Habitantes Mill-11	PIB pc US\$	Var. % - PIB.11e	Potencial Financiero	Presencia Empresas Globales	Confort Urbano		
1	.cl	Santiago	Atractivo	100,0	99.853	6,5	15.326	6,1%	Medio	51	97,3	94,2	2
2	.br	São Paulo	Amable	97,7	341.413	21,1	16.216	4,9%	Muy Alto	93	69,2	93,5	-1
3	.mx	C. de México	Atractivo	84,5	202.571	20,2	10.038	4,4%	Bajo	98	67,8	81,9	-1
4	.br	Río de Janeiro	Amable	95,9	183.939	12,3	14.942	3,3%	Medio	21	71,9	72,8	0
5	.ar	Buenos Aires	Renuente	80,1	178.532	12,8	13.955	4,7%	Muy Bajo	106	88,1	72,0	0
6	.pa	C. de Panamá	Neutro	66,1	21.802	1,6	13.384	8,1%	Alto	12	85,1	70,4	1
7	.pe	Lima	Neutro	71,8	76.284	9,2	8.321	9,0%	Bajo	36	71,4	70,2	2
8	.mx	Monterrey	Atractivo	58,6	62.695	4,2	15.070	6,6%	Bajo	12	75,1	69,6	0
9	.co	Bogotá	Neutro	76,2	81.039	8,1	10.050	5,1%	Bajo	57	70,8	68,1	-3
10	.br	Brasilia	Amable	37,6	87.011	2,7	32.615	4,9%	Alto	4	81,9	68,0	0
11	.cl	Valparaíso	Atractivo	28,4	9.276	0,9	10.116	6,5%	Bajo	3	86,4	67,0	2
12	.cl	Concepción	Atractivo	15,1	6.998	0,9	7.697	8,9%	Bajo	0	80,9	66,4	16
13	.br	Curitiba	Amable	43,0	32.157	3,1	10.296	5,3%	Medio	4	90,2	64,9	-2
14	.br	Belo Horizonte	Amable	33,1	46.887	4,9	9.525	5,7%	Medio	4	82,7	61,0	2
15	.mx	Guadalajara	Atractivo	45,1	29.727	4,6	6.522	4,7%	Bajo	11	77,4	60,5	-3
16	.mx	Toluca	Atractivo	23,6	9.467	1,8	5.178	7,0%	Bajo	0	73,5	59,6	7
17	.mx	Puebla	Atractivo	33,7	13.325	2,8	4.819	6,4%	Muy Bajo	6	80,2	59,3	0
18	.br	Porto Alegre	Amable	36,5	39.841	3,8	10.479	2,2%	Medio	5	84,0	57,8	1
19	.mx	Querétaro	Atractivo	24,2	9.802	1,1	8.786	5,1%	Muy Bajo	8	80,2	57,7	-5
20	.uy	Montevideo	Neutro	47,5	16.647	1,3	12.465	5,7%	Bajo	13	100,0	57,6	2

Fuente: Informe sobre ranking de competitividad de ciudades. Universidad del Rosario (2011).

Atractividad de inversiones a la baja

En el reporte de la Universidad del Rosario titulado *Ranking de las ciudades latinoamericanas para la atracción de inversiones 2011*, se sitúa a Bogotá en el noveno lugar a nivel latinoamericano, siendo superada por Sao Paulo en Brasil, Ciudad de México, Santiago de Chile, Río de Janeiro, Buenos Aires, Ciudad de Panamá, Lima y Monterrey, perdiendo tres lugares con respecto al ranking del 2010 (Cuadro 1).

Entre los puntos que revisaron los académicos de dicha universidad para llegar al mencionado ranking se encuentran el potencial financiero, el confort urbano, la presencia de compañías con presencia global y el tamaño de su población. En lo respectivo a las posibilidades de apalancamiento con las que cuentan las empresas que decidan localizarse en una ciudad latinoamericana, se midieron las posibilidades de acceso al mercado de valores y la profundidad del mercado financiero local. Lo anterior permitió identificar la amplia ventaja al respecto de Ciudad

de Panamá, seguida por Santiago y Sao Paulo en el escenario latinoamericano, gracias a la sofisticación de su mercado financiero y, por ende, a la mayor oferta de instrumentos y mecanismos de financiamiento para los inversionistas. Bogotá como tal, muestra un potencial financiero bajo.

Adicionalmente, el informe toma en cuenta el tamaño del mercado. En dicho sentido, ciudades como Sao Paulo o Ciudad de México superan ampliamente a Bogotá en lo que respecta a dicho indicador, pero aún así, la capital colombiana es superada por ciudades con un tamaño de mercado mucho menor, tales como Santiago de Chile, Panamá y Monterrey. Esto se debe precisamente al índice de confort urbano, con el cual pretenden medir el nivel de vida, tranquilidad y seguridad percibida por los ejecutivos de las grandes multinacionales en cada una de las ciudades medidas, evaluación en la que Bogotá recibe una calificación baja, debido a la percepción de inseguridad y los problemas de movilidad imperantes.

Calidad de la educación a la baja

Mucho se habla del incremento en la cobertura en educación como una medida de éxito en la gestión de la Administración Distrital, sin embargo la calidad y pertinencia de la misma sigue dejando mucho que desear. Por ejemplo, un estudio hecho por el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo (IDEP), el Colegio Claustro Moderno y la Secretaría de Educación del Distrito (SED), durante el segundo semestre del 2009 y todo el 2010, da cifras que “espantan” sobre la educación primaria y secundaria en el Distrito. En él, más de la mitad del alumnado (61%) no sabía que Gabriel García Márquez había escrito Cien Años de Soledad, desconocía la existencia de La María de Jorge Isaacs (81%), del pintor Fernando Botero (57%), y hasta algunos creían (10%) que Don Quijote era una obra colombiana.

Por otra parte, la ciudad apenas cuenta con un puñado de universidades que realmente investiguen y generen conocimiento aplicado (research universities) para la industria, de manera que impulse el desarrollo empresarial. Las universidades de

verdad son esenciales y cada día aparecen nuevas instituciones de educación superior en la ciudad, con muy poco que mostrar fuera de edificaciones vistosas.

Cabe destacar que en ese sentido el Gobierno Nacional, según la Visión Colombia II Centenario, se puso la meta de aumentar los recursos utilizados para Investigación y Desarrollo de un 0,21% del PIB en el 2006, a un 1.5% del PIB (50% privado y 50% público) para el 2019¹². Adicionalmente, éste postula que la creación en Colombia de entornos donde se pueda generar conocimiento aplicado, donde se generen innovaciones radicales, y donde se cree una cultura del emprendimiento científico, es una necesidad fundamental para el desarrollo económico del país. Por esta razón pretende tener para el año 2019, un total de 20 centros de investigación de excelencia y desarrollo tecnológico, consolidados y reconocidos por su impacto social y productivo¹³.

Sin embargo, Bogotá, al parecer, ha hecho caso omiso de dicho objetivo y no ha logrado consolidar universidades de alta calidad que trabajen de la mano del sector privado y el Estado para generar conocimiento y mejores prácticas aplicables en nuestro territorio, aparte que el esquema de acreditación de calidad no tiene el rigor suficiente para garantizarle a los estudiantes colombianos que están recibiendo la mejor educación posible, lo que finalmente se traduce en una baja productividad del trabajador bogotano, comparado con otras ciudades extranjeras. Cabe resaltar en ese sentido, que la productividad promedio de un trabajador colombiano, en paridad de poder adquisitivo, llega solamente al 17%¹⁴ de un trabajador norteamericano, razón para afirmar que el problema del empleo radica en la baja calidad del capital humano y no en los niveles de su salario o de las tasas del recaudo tributario.

Observar la crisis política chilena como consecuencia de años de descuido en el control a la calidad de las “univer-

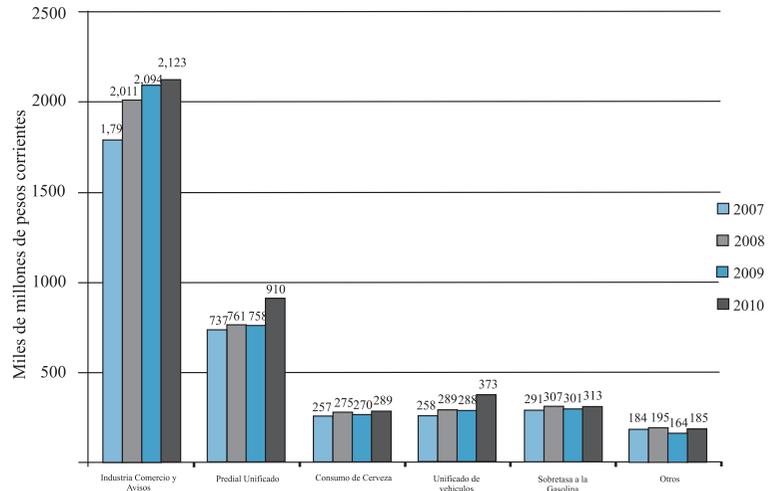
¹² Tomado de http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/2019/Libro_4ta_ed/resumen_ejecutivo.pdf Página 31. Último acceso septiembre 23 de 2011.

¹³ Tomado de http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/2019/Libro_4ta_ed/resumen_ejecutivo.pdf Pág. 43.

Último acceso septiembre 23 de 2011.

¹⁴ Cifras del DANE. Suma de productividad del empleo formal e informal (2005).

Gráfica 3: Ingresos tributarios por tipo de impuesto



Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda

Cuadro 2: Variación del recaudo por actividad económica

ACTIVIDADES	2008	2009	2010
Actividades inmobiliarias, de alquiler y empresariales	18.9%	4.1%	15.6%
Administración pública, seguridad social	-23.3%	18.5%	-2.6%
Comercio al por mayor y al por menor	3.3%	3.7%	2.4%
Construcción	21.4%	6.4%	0.6%
Educación	14.3%	16.6%	0.6%
Hoteles y restaurantes	7.9%	12.9%	2.8%
Industria manufacturera	-1.7%	-0.8%	-3.7%
Intermediación financiera	32.9%	8.5%	-15.4%
Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales	2.5%	10.3%	-1.1%
Servicios sociales y de salud	15.3%	13.5%	14.5%
Suministro de electricidad, gas y agua	13.5%	19.0%	-16.7%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	12.6%	4.3%	3.5%
Total	10.9%	4.7%	-2.6%

Fuente: Declaraciones tributarias DIB, SDH. Cálculos DEEF, SDH. Nota: Declaraciones tributarias de cada año, sin incluir las declaraciones de retención. La variación por declaraciones no coincide con la variación del recaudo por tesorería porque el primero no incluye las declaraciones de retención y por la reciprocidad bancaria.

Cuadro 3: Variación del recaudo por actividad económica tercer bimestre 2011

	Participación	Variación	Contribución
COMERCIO	35,4%	17,0%	5,4%
FINANCIERO	14,2%	5,8%	0,8%
INDUSTRIAL	15,7%	-7,9%	-1,4%
OTROS	1,3%	3,5%	0,1%
SERVICIOS	33,4%	2,8%	1,0%
TOTAL		5,8%	

Fuente: Declaraciones tributarias DIB, SDH. Cálculos DEEF, SDH. El sector ‘Otros’ es referido a aquellas declaraciones que no presentaron el código de actividad correspondiente a la actividad que desempeñan

sidades de garaje”, debería ser una gran señal de alarma. Las juventudes chilenas han sido llevadas al desespero porque la educación por la que pagaron fue una estafa y no tienen como pagar las deudas, ni como compensar los ahorros y esfuerzos de sus padres para pagar por esos títulos hoy inútiles. La promesa de una mejor

vida como resultado de invertir en una educación universitaria resultó una gran mentira. Estas entidades que ostentan el nombre de universidades, pero no son más que máquinas de hacer plata, que venden títulos aprovechando la miopía de un sector público que contrata y remunera con base en títulos, sin ningún control a las capacidades y funcionalidades de la gente, son un riesgo fenomenal para la paz social y el futuro económico de la ciudad.

La realidad del recaudo en Bogotá

Históricamente, alrededor del 50-52% del recaudo de impuestos de Bogotá se genera a través del impuesto de Industria, Comercio y Avisos (ICA), un 20-22% por el predial unificado, y el resto entre sobre-

¹⁵ Fuente: Declaraciones tributarias DIB, SDH. Cálculos DEEF, SDH.

tasa a la gasolina, impuestos a Vehículos, Cervezas y otros marginales.

En lo respectivo al Impuesto de Industria, Comercio y Avisos, se puede mencionar que alrededor de 1.000 grandes contribuyentes, en gran parte industriales, representan el 70% de dicho recaudo, razón por lo que es vital mantenerlos generando empleos e ingresos fiscales para Bogotá. En dicho sentido, es importante considerar que aunque el recaudo total ha aumentado en dicho impuesto, el recaudo proveniente de empresas de carácter industrial ha disminuido y su participación ha disminuido, cediendo espacio a predial y vehículos (Cuadro 2).

Adicionalmente, y revisando las últimas cifras publicadas, la tendencia es que los ingresos por concepto de ICA provenientes del sector industrial sigan disminuyendo, lo que es preocupante dada su magnitud e importancia para el empleo formal.

Para ilustrar, se tiene el ejemplo del tercer bimestre del 2011, donde la cifra obtenida de la Secretaría de Hacienda muestra una reducción del 7,9% con respecto al mismo bimestre del año 2010, con un importante efecto en la disminución en el crecimiento del recaudo (Cuadro 3).

Por su parte, el incremento en el recaudo por impuesto predial se debe a que Bogotá hizo una importante labor de actualización catastral, donde se logró llegar a cifras de valoración de predios cercana al 70% del valor comercial, lo que aumentó claramente la base para declarar el valor de dichas propiedades. Lo paradójico de dicha medida es que se logró tasar un catastro para la ciudad de Bogotá cercano a los 225 billones de pesos, mientras el total nacional apenas logra superar los 500 billones, y el catastro rural actualizado sólo logra llegar a los 70 billones. Situación ésta que genera posibilidades para que exista una migración de propietarios de bienes raíces de alto valor hacia municipios que cuentan con un sistema de avalúo catastral atrasado y subvalorado. Bogotá tan solo cuenta con unos 120 mil hogares en estratos altos, de los más de 2 millones que habitan en la ciudad, y son ellos quienes contribuyen con casi todo el subsidio de servicios públicos para los estratos 1, 2 y 3, incluida Soacha, y pagan cerca de un 26% del predial.

Igualmente, es importante aludir que los municipios vecinos de la capital actualmente ofrecen gabelas tributarias para invitar a empresas de vocación industrial, situadas en Bogotá, para que se ubiquen en sus territorios; situación ésta que genera un efecto negativo para la sociedad, ya que los recursos que se dejan de pagar por impuestos, en gran parte sólo enriquecen a los dueños de dichas compañías. Aunque, también es cierto que no son pocos los casos en que se hizo imposible el crecimiento y construcción de empresas, por una equivocada visión del POT y de otras autoridades de la ciudad.

Para mayor claridad, se puede hacer referencia al caso de una empresa de productos cárnicos que hasta el 2007 tributó en Bogotá y se trasladó a un municipio de la Sabana. Esta empresa tributaba anualmente alrededor de 800 millones de pesos a la capital, pero bajo el esquema de incentivos tributarios, de no pagar el impuesto de industria y comercio por 10 años, el costo fiscal para la sociedad sumará unos 8.000 millones de pesos constantes al culminar dicha medida. Esto sin tener en cuenta que de todos modos dichas empresas, al estar ubicadas en la periferia de la ciudad, se benefician de la demanda interna de la capital y el gasto social soportado por ésta.

Adicionalmente, es importante resaltar una situación compleja y estructural colombiana, en lo referente a la autonomía de crear o eliminar impuestos por parte de los municipios. En ese sentido, algo que

se está apenas comprendiendo es cómo, por ejemplo, una empresa que tiene varias sucursales o fábricas, distribuidas en varios municipios colombianos, cuenta con amplias dificultades de coordinación para pagar sus impuestos locales, dispersos por varios entes territoriales, lo que a su vez le genera una carga administrativa adicional. Sin embargo, dicha situación también promueve prácticas de arbitraje tributario entre las diferentes tasas impositivas de los municipios y elevadísimos costos al cumplimiento, con retos enormes para la fiscalización: el peor de los mundos, impuestos difíciles, caros y fáciles de evadir.

En ese sentido, se puede revisar cómo una empresa que tiene su fábrica más importante en Bogotá, pero que cuenta con otras en otros municipios, declara sus ingresos brutos en el municipio donde cuenta con una menor tasa de impuesto de industria y comercio, lo que perjudica claramente a la capital del país, ya que pierde ingresos importantes y necesarios para mantener las políticas sociales en busca de la equidad. Lo triste del asunto es que no existen actualmente mecanismos de coordinación en las labores de fiscalización por parte de las administraciones tributarias locales y la DIAN, razón por la que éstas prácticas siguen sucediendo a diario, inflando los ingresos de municipios con poca responsabilidad social y con un bajo nivel de calidad de servicios públicos, mientras la capital cuenta con un posible proceso de reducción de



sus empleadores y sus ingresos, pero las necesidades en materia social siguen en aumento.

¿Qué hacer?

Para comenzar se deben generar estrategias a mediano plazo en educación para formar, pero formar de verdad, y no dejar que los jóvenes sean estafados por las universidades piratas que abundan. Se deben formar profesionales en la prestación de servicios de nivel global, profesionales investigadores de la ciencia y la tecnología, profesionales expertos en el manejo globalizado de las empresas, profesionales que hablen varios idiomas, incluyendo el Mandarín, en otras palabras: “profesionales del mundo”. Se debe además formar profesionales que inventen cosas, que sean innovadores y emprendedores, ya que esa es la única manera de hacer que ésta ciudad sea más competitiva a nivel mundial y sus ingresos no se vean socavados por prácticas desleales de otros municipios que no tienen la responsabilidad social con sus habitantes que tiene Bogotá.

La ciudad puede ser líder en todo lo relacionado con transporte público y todos los aspectos tecnológicos relacionados con el mismo, la oportunidad está ahí, un sector multimillonario, reconocido que requiere innovación y tecnología cada día. Para esto es importante evitar que los impuestos que deben pagar las empresas y los ciudadanos se sigan esfumando a través de exenciones, las cuales no han generado el empleo esperado, han reducido los ingresos locales y nacionales, y no generan ninguna competencia virtuosa, ya que dichos municipios no están ofreciendo bienes públicos de calidad mejores que los de Bogotá a menor costo: solo ofrecen rentas y oportunidades de corrupción.

Para ilustrar se puede discutir sobre el efecto que tuvieron las políticas que daban exenciones a las nuevas inversiones en Colombia desde el 2003. Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo, demuestra que la reducción de impuestos a la renta empresarial implementada en Colombia, no promovió el incremento en la inversión¹⁵. En este caso se puede

notar que lo que se generó fue el efecto ingreso y las empresas mantuvieron sus ganancias sin incrementar sus esfuerzos o toma de riesgo por y en el país. Estos investigadores explican que el crecimiento de las inversiones que se vio a partir del 2003 en Colombia no fue gracias a dicha política, sino a factores regionales, tales como el crecimiento económico mundial, y el incremento de los flujos de capital de corto plazo, entre otros. Razón por la que la pérdida de ingresos por impuestos del gobierno colombiano, no fue compensada a través de la generación de ingresos provenientes de las nuevas inversiones que esta política debió promover.

El tema es candente y se requieren más estudios para conocer a ciencia cierta si estos millonarios gastos tributarios fueron abusados, dilapidados o efectivamente aprovechados, pero la fiscalización no es halagüeña. Familias que crearon S.A.S para invertir en finca raíz y ganarse un 40% de exención en renta, gracias a esas inversiones que llaman activos fijos productivos, como si esa fuese la imagen mental de un activo fijo productivo: un apartamento para arrendar. O carros lujosos ya no vendidos, sino entregados en usufructo, o una “diablita” palabra: amortizable, que se trepa en un Decreto del 2004, aunque la ley nunca la tomó en cuenta, y permite que las petroleras desde 2005, cuando ya los precios subían como espuma, llevaran sus pozos petroleros como activos fijos productivos contra la renta, generando un ahorro de impuestos de casi 5 billones de pesos en proyectos que ya eran solitos ampliamente rentables.

Por otra parte, se debe trabajar por generar condiciones de vida más favorables para los ciudadanos, con una movilidad fluida, con un aire limpio, con prácticas empresariales enmarcadas por el desarrollo sostenible, con empleos que dignifiquen su existencia y que sean suficientes para satisfacer todas sus necesidades. Esto se puede lograr a través del trabajo coordinado de todas las entidades de la Administración Distrital con las entidades del Gobierno Central, bajo objetivos claros y problemas bien diagnosticados. Y hacer de la logística y la calidad en la administración el baluarte de la ciudad. Basta observar la ridícula señalización de las vías bogotanas, para entender que los recursos en un sector tan vital se despilfarran. Quién puede cumplir la velocidad máxima en las vías de Bogotá cuando en un carril dice 40 y en el otro 30 como ocurre en la 134 con novena, o en la 28; o en la circunvalar que toca, en 20 metros, por la 84 pasar de 30 a 50, y luego a 30. Ni que decir de los 30 km por hora en la séptima o 26, que gracias a Dios nadie cumple, reglas absurdas que deslegitiman la norma y promueven la anarquía y la arbitrariedad. Y ahora con las cámaras que dependen del RUNT, que realmente no funciona y no controla en su proceso la dirección de los ciudadanos, lo que hará que la gran mayoría de esas fotos se sienten por ahí a la espera de una demanda por desequilibrio contractual en contra de la ciudad, sin que nada cambie.

Algo a tener en cuenta, gracias a la escarpada geografía que aleja a Bogotá de los mares, es que ésta, por ejemplo, debería enfocarse en el mediano plazo



¹⁵ GALINDO, Arturo y MELENDEZ, Marcela (2010). Corporate Tax Stimulus and Investment in Colombia. Inter-American Development Bank. Washington D.C.

en lograr ubicar industrias que produzcan materiales de alto valor agregado y de tamaño pequeño, donde el costo del transporte aéreo no afecte mucho el precio final del producto. Es decir, tecnología.

Además, se deben promover mecanismos de coordinación tributaria entre las administraciones tributarias de los municipios y la DIAN, con el fin de evitar el arbitraje, y con el objetivo de fiscalizar correcta y concertadamente a las empresas de manera justa para todos. También se debe promover que el avalúo catastral del resto de Colombia se acerque cada vez más al valor comercial, con el fin de sincerar las cuentas de ingresos, tanto locales, como nacionales. Obviamente, lo rural no puede asimilarse a lo urbano y requiere de métodos totalmente distintos. Esto se logra fortaleciendo al IGAC con herramientas de última generación para definir el valor de la tierra y los predios en Colombia.

Conclusiones

Se podría decir que Bogotá presenta un buen momento en lo respectivo a su economía, a sus ingresos y a algunos indicadores de gestión social, lo cual genera expectativas positivas sobre el futuro de dicha ciudad. Sin embargo, existen condiciones estructurales que amenazan en el mediano plazo dicha tendencia, y que merecen total atención de los gobernantes distritales, ya que de lo contrario se puede seguir perdiendo competitividad a nivel internacional, lo que a su vez puede erosionar los ingresos tributarios. La ciudad está en una encrucijada, si se hace ya lo correcto, su futuro es muy prometedor, cometer errores pueden descarrilarla de forma permanente.

Para comenzar, la calidad de la educación debe ser el tema prioritario en la agenda de la administración a corto y mediano plazo. Y educación a todo nivel, incluida la tecnológica y universitaria. Esto con el objetivo de fomentar que la productividad de los trabajadores bogotanos aumente y sea competitiva a nivel nacional e internacional, de manera que las empresas, al buscar reducir costos y aumentar sus ganancias, no tengan que moverse a municipios aledaños que no les brindan los servicios públicos e infraestructura necesaria para el correcto



funcionamiento de las mismas, y decidan quedarse en Bogotá por las ventajas que brinda. El futuro de Bogotá está en el futuro que se le de a su gente.

Segundo, se debe promover el trabajo concertado y coordinado de las administraciones tributarias locales y las nacionales con el fin de facilitarle la vida al empresario, al igual que para reducir las posibilidades de arbitraje en la declaración de impuestos entre municipios con tasas impositivas diferentes. Situación esta que, como fue explicado anteriormente, deja un saldo negativo para la sociedad, dado que nadie está generando bienes públicos, ni mejores ni más baratos, todo lo contrario, se está canibalizando lo público; miren la logística en nuestro entorno como es cada día peor.

Tercero, un objetivo nacional debe ser sincerar, lo más cercano a la realidad, los avalúos catastrales del resto de Colombia, ya que actualmente los patrimonios de muchas personas y empresas se encuentran diluidos en cifras que no corresponden a sus valores comerciales. Situación ésta que afecta los ingresos a las arcas locales y nacionales, tanto por concepto de predial, como de patrimonio, y en el caso de Bogotá, reduce los ingresos para cumplir los mandatos constitucionales del Estado Social de Derecho.

Finalmente, Bogotá tiene una gran oportunidad de entrar en el mundo de las

ciudades del conocimiento, en las cuales interactúa el Estado, la sociedad civil, el sector privado y las entidades educativas. Esto con el objetivo de crear una cultura sostenible, donde se propenda por impulsar la ciencia y las artes, y para formar personas creativas y con amplia visión científica del futuro. De esta manera, se puede generar riqueza, educación y bienestar a toda la población, haciendo a su vez sostenibles las finanzas de la capital en el mediano plazo.

El reto es contar con los cuadros gerenciales que sean capaces de administrar estos procesos. El sector privado de la ciudad puede ser el gran ganador o el gran perdedor, si sigue pasivamente esperando a ver qué sucede.

La calidad de la educación debe ser el tema prioritario en la agenda de la administración a corto y mediano plazo. Y educación a todo nivel, incluida la tecnológica y universitaria.

TITULARIZACIÓN, ALTERNATIVA DE FINANCIAMIENTO EN EL DISTRITO CAPITAL

La titularización¹ se ha venido convirtiendo en una herramienta o mecanismo de financiamiento para atender proyectos de inversión de empresas en permanente crecimiento o que deben atender la demanda de sus servicios de una manera más eficiente, dado que sus ingresos corrientes o rentas no alcanzan a cubrir esas necesidades y es preciso aprovechar las ventajas del mercado que conllevan a este proceso.

Esta alternativa de financiamiento se ha expandido en el ámbito mundial, es así, que países como Estados Unidos y en Latinoamérica son referentes de esta práctica, en donde los gobiernos locales de algunas provincias realizan operaciones de titularización para llevar a cabo proyectos de inversión y en otros casos, para refinanciar deuda en condiciones más favorables para mejorar el perfil de las mismas. En el nivel territorial colombiano, estos procesos de titularización se han llevado a cabo con éxito, comprometiéndose recursos futuros tales como: la sobretasa a la gasolina y vigencias futuras², entre otros.

Frente a la normatividad colombiana, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (parágrafo 2 del artículo 41, Ley 80 de 1993), enmarcó dentro de las operaciones de crédito público las titularizaciones que lleven a cabo las entidades estatales, mediante la constitución de patrimonios autónomos, en los siguientes términos:

¹ www.eafit.edu.co “Es el proceso mediante el cual se emiten títulos que pueden ser de renta fija, variable o mixta que se emiten en el mercado de capitales y los pagos futuros están respaldados en diferentes bienes o activos que se entregan a un fideicomisario (el que administrará y organizará sus rendimientos con los cuales se atenderá el flujo de caja futuro de la emisión), tales como: Títulos de deuda pública, títulos inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, cartera de crédito, activos inmobiliarios y rentas y flujos de caja determinables con base en estadísticas de los últimos tres años o en proyecciones de por lo menos tres años continuos. Estos bienes o activos constituyen un patrimonio autónomo, con cargo al cual se emiten títulos...”

² La vigencia futura es una operación que afecta esencialmente el presupuesto de gastos y se entiende como un compromiso que se asume en un año fiscal determinado, con cargo al presupuesto de gastos o ley de apropiaciones de un año fiscal posterior.

Paragrafo 2o. Operaciones de crédito público. Sin perjuicio de lo previsto en leyes especiales, para efectos de la presente ley se consideran operaciones de crédito público las que tienen por objeto dotar a la entidad de recursos con plazo para su pago, entre las que se encuentran la contratación de empréstitos, la emisión, suscripción y colocación de bonos y títulos valores, los créditos de proveedores y el otorgamiento de garantías para obligaciones de pago a cargo de las entidades estatales...”

De otra parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público –MHCP, mediante la Circular Externa 002 del 31 de enero de 1997, se pronunció al respecto en el siguiente sentido:

“Los procesos de titularización son operaciones de financiamiento que anticipan la realización de los activos, inversiones y rentas de las entidades estatales y comprometen su capacidad de endeudamiento en tanto pueden significar una reducción de sus ingresos.”

Bajo estas consideraciones, se concluye que el Programa de Emisión y Colocación no constituye uno de los actos o contratos que se encuentre sujeto al trámite de inclusión en la Base Única de Datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional-de conformidad con el artículo 13 de la Ley 533 de 1999, en el sentido que no involucra la actuación directa de una de las entidades estatales definidas en el artículo 2, num. 1 de la Ley 80 de 1993.

Adicionalmente conceptuó, a través del Grupo de Asuntos Legales, que una vez definida la titularización, su objeto es de obtener beneficios como el mejoramiento en sus niveles de apalancamiento, obtención anticipada de liquidez y saneamiento contable entre otros.

Por su parte, la Superintendencia Financiera ha conceptuado que:

“La titularización es un mecanismo de financiación que permite a cualquier persona natural o jurídica, entre éstas últimas las empresas, fundaciones, cooperativas,



Funcionaria de la Dirección de Economía y Finanzas

entidades estatales, denominadas para el efecto del proceso de titularización originadores, obtener recursos del mercado de capitales, por parte de lo anterior, siempre y cuando su régimen legal no disponga lo contrario.

Esta alternativa de emisión le permite al originador dar liquidez a sus activos “(...) permite generar recursos transfiriendo a una fiduciaria activos no líquidos, la cual se encarga de emitir títulos respaldados con tales bienes. Lo anterior sin afectar el nivel de endeudamiento de su compañía”.

Adicionalmente, el Decreto 2555 de 2010, “Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones” emana todo un articulado para desarrollar este tipo de operaciones y para el caso que nos ocupa destacamos el capítulo 8 “autorización y vigilancia” y el título 8 “obras de infraestructura y servicios públicos”, libro 3 autorización de oferta pública de valores, que hacen parte de un programa de emisión y colocación, entre otros.

La titularización³ genera una verdadera reducción de costos financieros y no se incurre en impuestos por la emisión, frente a otras formas tradicionales de crédito que puedan obtenerse del sector financiero.

Un factor determinante para las titularizaciones es la calificación de riesgo, soporte para definir la tasa de interés necesaria para atraer a los inversionistas. En Bogotá, D. C., la TRANSPORTADORA DEL TERCER MILENIO S.A.

³ www.titularizadora.com – La titularización “Sus costos son sustancialmente inferiores en comparación con los márgenes de intermediación de las entidades de crédito. Los gastos administrativos de la titularización son mínimos y en Colombia, la Titularizadora no realiza encajes, ni inversiones forzosas”.

“TRANSMILENIO”⁴ y LA EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO⁵ - EAAB ESP., obtuvieron calificaciones de “AAA”, razón suficiente en el éxito de las emisiones. Esta calificación de riesgo, no se hubiera obtenido en títulos directamente emitidos por las empresas. Para los inversionistas, es una garantía de que los activos titularizados y los flujos por ellos generados, están separados única y exclusivamente para responder por sus inversiones. Las calificaciones se definen bajo los criterios señalados en el Cuadro 1.

Bajo este esquema de calificación, la titularización puede proporcionar obvios ahorros en costos, y es allí donde se conjugan diferencias marcadas frente a una emisión normal de bonos con un grado de inversión destacado, incluso en los mismos bonos de deuda pública, como se aprecia en el Cuadro 2.

En este contexto, el Distrito Capital ha experimentado un dinámico crecimiento

⁴ Titularizaciones fundamentadas para la obtención de recursos para financiar el proyecto fase III de Transmilenio. (calle 26).

⁵ Titularizaciones realizadas y canceladas con destino a sustituir deuda pública.

Cuadro 2

Diferencia en Emisión de Bonos vs. Titularización

Identificación	Bonos	Titularización
Emisor	La empresa. Por lo tanto debe realizar todo el trámite de inscripción en la Bolsa.	El Patrimonio Autónomo. Por lo tanto la empresa se libra de este trámite
Garantías de la emisión	Quirografía ⁶ de la empresa	Los activos o flujos del Patrimonio Autónomo
Demanda de valores	Generalmente se presentan limitaciones para la adquisición de valores de "deuda"	La titularización no es considerada "deuda". La demanda de títulos es alta, por la calidad crediticia y la diversificación de riesgo que ofrece.
Calificación de Riesgo	Depende de la calidad los indicadores sobre solvencia y sostenibilidad de la empresa.	Siempre superior al de la empresa. Depende de la calidad de los activos y flujos del Patrimonio Autónomo reflejado en el apalancamiento y la obtención anticipada de liquidez.
Riesgo del inversionista	Sobre la gestión de toda la empresa	Sobre únicamente las ventas de la empresa o la calidad del activo titularizado
Pagos a calificadora, inscripciones anuales	Paga la empresa anualmente	Paga la empresa únicamente el primer año. Posteriormente paga el Patrimonio Autónomo
Costo financiero	Mayor al de la titularización	Siempre menor a los bonos, por tener calificación de riesgo superior
Contablemente ⁷	Deuda	Ingreso diferido o activo reflejado básicamente en el saneamiento contable
Ventajas impositivas para la empresa	La empresa no tiene ninguna ventaja fiscal	Los flujos de la titularización generan para empresa ahorros de tipo fiscal.
Fuente de Pago	La empresa	El Patrimonio Autónomo
Default ó Cesación de pagos	Responsabilizan en su totalidad a la Empresa	Responsabilizan totalmente al Patrimonio Autónomo

Fuente: Revista “La Titularización en Colombia”, una ventana hacia la modernización. Financiera, autor División de Ofertas Públicas, Superintendencia de Valores, Bogotá, 1999 y entrevista con el Dr. Rigoberto Lugo – Gerente Financiero Transmilenio S.A. 18 de agosto de 2011.

⁶ O garantía sobre firmas, es la garantía constituida únicamente mediante la firma del prestatario.

⁷ Superintendencia Financiera De Colombia - Capítulo XV - Titularización De Cartera De Créditos.

Cuadro 1

Calificaciones otorgadas para títulos de largo plazo y su factor de riesgo

Escalas posibles	Descripción	Factor de riesgo
AAA	La más alta calidad crediticia. Factores de riesgo prácticamente inexistentes.	0%
AA+ AA AA-	Emisiones con muy alta calidad crediticia. Factores de protección muy fuertes. Riesgo modesto que puede variar ligeramente en forma ocasional por las condiciones económicas.	0%
A+ A A-	Emisiones con buena calidad crediticia. Los factores de protección son adecuados. En periodos de bajas en la actividad económica los riesgos son mayores y más variables.	1%
BBB+ BBB BBB-	Factores de protección al riesgo inferiores al promedio, pero suficientes para una inversión prudente. Variabilidad considerable en el riesgo durante los ciclos económicos que pueden hacer fluctuar la calificación.	2%
BB+ BB BB-	Emisiones por debajo del grado de inversión, pero con probabilidad de cumplir sus obligaciones al vencimiento. Calidad de emisiones variable	15%
B+ B B-	Emisiones por debajo del grado de inversión, con riesgo de incumplimiento de sus obligaciones. Factores de protección financiera fluctuantes con ciclos económicos, condiciones de la industria y habilidad de administración de las compañías. Calificación variable.	45%
CCC	Emisión muy por debajo del grado de inversión, con un alto riesgo en su pago oportuno. Factores de protección escasos. El riesgo puede ser sustancial en las situaciones desfavorables tanto de la industria como de la empresa.	50%
DD	Emisión con incumplimiento en algún pago u obligación	100%
EE	Sin suficiente información para calificar.	100%

Fuente: superintendencia Bancaria, Circular externa 023 de 1997.

a través de esta alternativa de financiamiento, dado que cuentan con un marco legal que favorece este proceso y donde los inversionistas están seguros por el respaldo que ofrece el mercado sobre estos productos. En el sector público Empresas

“TRANSMILENIO”⁸ y - EAAB ESP⁹, entre otras, obtuvieron recursos a través de este mecanismo, la primera para financiar la construcción de la Fase III – Calle 26, operación que comprometió las vigencias futuras, mientras que la segunda, lo hizo comprometiendo sus ingresos, producto de la facturación de servicios.

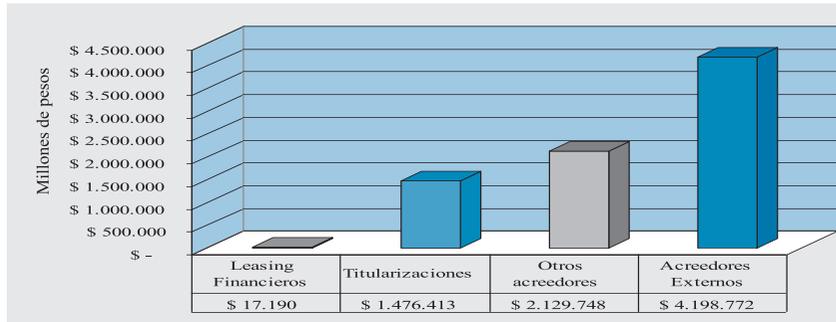
Así las cosas, las obligaciones del Distrito relacionadas en el pasivo, al cierre del 30 de junio de 2011, muestran que las titularizaciones representan alrededor del 18,9%, si se consolidaran dentro de las obligaciones de endeudamiento (Gráfica 1).

Si bien es cierto, la titularización beneficia sustancialmente a los originadores, caso EAAB y TRANSMILENIO, valdría la pena reflexionar que a pesar de estar normado el derecho sobre las rentas estatales, en virtud de las autorizaciones de gasto con cargo a apropiaciones de vigencias futuras, avaladas por la autoridad técnica competente (CONFIS o su equivalente territorial), estas deberían registrarse como deuda pública, toda vez que restringen la disponibilidad de recursos futuros de las entidades públicas, “pignorando” o comprometiendo las rentas futuras como servicio de la deuda.

⁸ Titularizaciones fundamentadas para la obtención de recursos para financiar el proyecto fase III de Transmilenio. (calle 26).

⁹ Titularizaciones realizadas y canceladas con destino a sustituir deuda pública.

Gráfica 1
Distribución de las Obligaciones del Distrito
A 30 de Junio de 2011 por \$7.822.123 millones



Fuente: Empresas con obligaciones crediticias –Incluye las titularizaciones de la EAAB y TRANSMILENIO. Consolidadas por el Grupo de Deuda Pública.- Contraloría de Bogotá.

Operatividad de la Titularización de Transmilenio¹⁰

En la medida que el mercado fue conociendo y asimilando la estructura de la titularización, las tasas de colocación se ajustaron a la baja, hasta el punto que en las dos últimas subastas, las tasas de colocación estuvieron muy por debajo de las tasas máximas fijadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para cada una. En el Diagrama 1 se ilustra la estructura y colocación de la titularización realizada por Transmilenio.

Una vez culminado el proceso de estructuración se dio inicio inmediatamente a la colocación de esta operación. Este proceso se concreta mediante el mecanismo de subasta holandesa el cual se realiza a través de la Bolsa de Valores de Colombia vía el MBC (mercado electrónico colombiano). En general, el proceso de colocación se efectúa mediante distintas ofertas publicas que se hacen de los diferentes “lotes” que se diseñen de acuerdo con los estudios de mercado que realicen los agentes colocadores de la misma. En este caso se establecieron inicialmente realizar cinco (5) ofertas, tres de las cuales estaban previstas para el año 2009.

En desarrollo de esta estrategia de mercado, durante el año 2009 se colocaron Bonos de la titularización por un monto de \$944.143 millones, es decir, el 67% del valor total a colocar (\$1.4 billones aproximadamente). Estas Colocaciones se realizaron mediante tres emisiones,

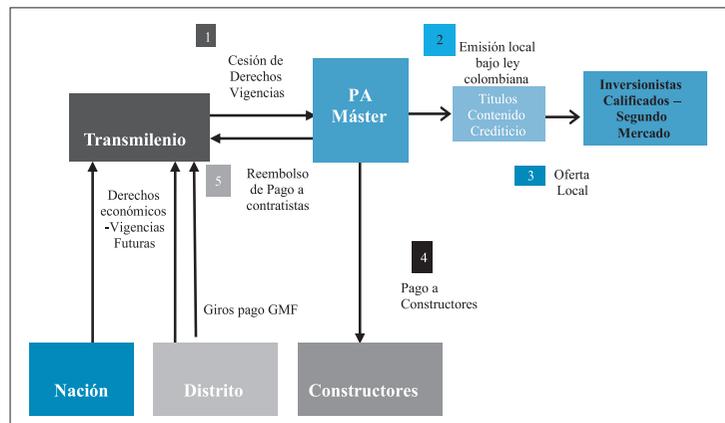
¹⁰ Fuente: Entrevista Director Financiero de Transmilenio S.A. Dr. Rigoberto Lugo.

la primera el 18 de junio, la segunda el 8 de septiembre y la tercera el 18 de noviembre, con los resultados generales que se presentan en el Cuadro 3.

La titularización tuvo una demanda cercana a 1.5 veces el monto colocado, que evidencia la credibilidad y confianza de los inversionistas institucionales en el instrumento de la titularización y de manera general, en el Sistema Transmilenio.

Los resultados de las tres colocaciones realizadas y la tendencia decreciente de las tasas de interés han permitido que TRANSMILENIO S.A., haya obtenido ahorros financieros por cerca de \$185.000

Diagrama 1



Fuente: Transmilenio S.A.
Nota: GMF, gravamen a los movimientos financieros (Ley 863 del 29 de diciembre de 2003).
PA Máster, patrimonio autónomo.

Cuadro 3
Colocaciones Por Subasta de las emisiones 2009

Subastas	Monto Demandado	Monto Adjudicado	Distribución	
	Millones \$	Millones \$	Fondo Reservas	Disponible TM
Primera: junio 18/09	441.657	299.992	20.801	279.190
Segunda: Sept 8/09	457.142	323.298	22.173	301.125
Tercera: Nov 18/09	457.142	320.854	35.933	284.921
Total	\$1.355.941	944.143	78.907	865.236

Fuente: Transmilenio S.A.

millones constantes de 2009 sobre el flujo de intereses. Estos ahorros obedecen a que en la perspectiva de colocación que se tenía para finales de 2008 las tasas para los mismos títulos han descendido en promedio en más de 400 puntos básicos para este tipo de estructuras. El consolidado de la colocación de la titularización se observa en el Cuadro 4.

Durante la vigencia 2010, se programó la colocación del saldo de la titularización. La meta era, entonces, terminar

este proceso de colocación en cuatro o cinco subastas programadas desde el mes de febrero. Las condiciones de mercado existentes indicaban apetito por instrumentos en UVR. Adicionalmente, poder reabrir los títulos con vencimiento en 2013 y 2016 con las mismas condiciones financieras de los que estaban en circulación, traería muchos beneficios para Transmilenio y el mercado en general. Se pensaba que al incrementar el monto en circulación de las series que ya esta-

ban emitidas, mejoraría sensiblemente la liquidez del título en el mercado secundario, lo cual haría más atractivos los títulos y dinamizaría el mercado.

Sin embargo, los acontecimientos que sobrevinieron entre febrero y mayo de 2010, en relación con las obras de la Fase III, obligaron a suspender las subastas

te a la Fiducia Bancolombia S.A. quien administra el Patrimonio Autónomo de Transmilenio Fase III. El Cuadro 5 registra el activo subyacente de esta financiación:

Cuadro 4
Resultados Consolidados de las Subastas de Titularización

Títulos	Monto Demandado		Monto Adjudicado		Distribución Millones de pesos	
	UVR	Millones de \$	UVR	Millones de \$	Fondo Reservas	Disponible TM
Primera: junio 18/09	2.051.300.000	441.656,5	1.496.600.000	299.991,6	20.801,3	279.190,4
Segunda: Sept 8/09	2.198.400.000	457.142,0	1.731.400.000	323.297,6	22,1	301.125,1
Tercera: Nov 18/09	2.450.600.000	457.142,0	1.720.000.000	320.853,7	35.933,0	284.920,8
Cuarta: Mayo 20/10	1.374.787.097	261.111,4	521.000.000	150.952,8	13.220,9	137.731,8
Quinta: Julio 22/10	1.055.000.000	201.307,8	688.200.000	131.317,5	13.328,7	117.988,8
Total	9.130.087.097	1.818.359,9	6.157.200.000	1.226.413,3	105.456,4	1.120.956,9

Fuente: Transmilenio S.A.

iniciales, hasta tanto no se respondieran las inquietudes de los inversionistas. En este sentido, la primera subasta del año se realizó el 20 de mayo y la segunda subasta se realizó el 22 de julio de 2010.

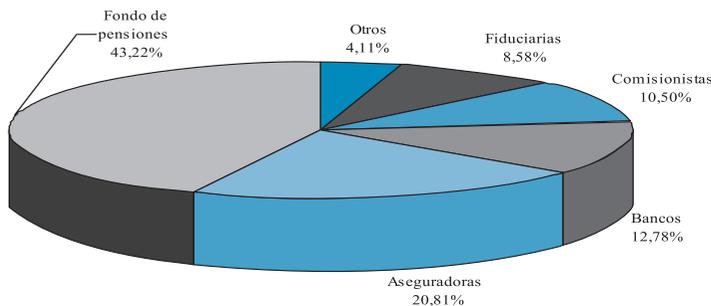
A partir de esa fecha y en consideración a la situación de mercado generado básicamente por la actitud de prudencia que asumieron los principales Fondos de Pensiones, quienes constituyeron los más importantes inversionistas institucionales, particularmente por el alto volumen de títulos de la titularización en sus portafolios, se dejaron de realizar más subastas.

La distribución de lo colocado por tipo de inversionista se muestra en la (Gráfica 2):

Para el año 2011, se espera terminar el proceso de colocación de cerca de \$300.000 millones en el segundo semestre del año. A fecha 30 de julio, no se han realizado colocaciones, debido nuevamente a las condiciones de mercado que se han presentando, aún cuando cabe resaltar que se han realizado varias presentaciones a diferentes tipos de inversionistas, y reuniones con la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, para determinar las lecturas del mercado y las posibilidades de realizar la colocación que está en proceso.

Las vigencias futuras comprometidas, soporte de la titularización (2010 al 2016), alcanzan un total de \$2.164.748.1 millones corrientes, de los cuales \$1.424.999.8

Gráfica 2
Distribución de las Colocaciones por tipo de Inversionista



Fuente: Transmilenio S.A.

millones son aportes de la Nación y \$739.748.3 del Distrito, vía sobretasa a la gasolina¹¹. Estos valores deberán ser transferidos en cada vigencia, tanto por la Nación como por el Distrito, directamen-

¹¹ Descrito en el convenio CONPES 3093 de noviembre del 2000, se obligó a aportar, hasta el año 2016, recursos para financiar las inversiones en Transmilenio hasta por US\$1.296 millones, cifra que fue calculada como el 66% de las inversiones requeridas. De otro lado, el Distrito de Bogotá, en virtud de la misma Ley y previa autorización del CONFIS Distrital, cedió los recaudos correspondientes a la sobretasa a la gasolina por un valor equivalente al 34% faltante.

¹² Vigencia Futura - Entendida como una modalidad excepcional de autorización de gasto.



Cuadro 5

Vigencias Futuras que Amparan Titularizaciones de Transmilenio S.A.

Vigencia	Nación	Distrito	Total recursos convenio
2010	9.400,3	26.090,7	35.491,0
2011	48.100,7	28.159,9	76.260,6
2012	284.306,9	120.433,9	404.740,8
2013	284.306,9	119.926,0	404.232,9
2014	284.306,9	117.381,7	401.688,6
2015	284.306,9	122.613,8	406.920,7
2016	71.998,1	119.114,7	191.112,7
Total	1.266.726,5	653.720,8	1.920.447,3

Fuente: Informe de Auditoría gubernamental con enfoque integral 2009.

Cuadro 6

Distribución de la Titularización EAAB

Subserie	Millones de \$	Monto
TAB 2016	100.000	IPC+4.95%
TAB 2017	50.000	IPC+5.09%
TAB 2018	100.000	IPC+4.94%

Fuente: EAAB.

Titularizaciones Realizadas por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá¹³

Para la Empresa de Acueducto, la realización de la titularización a través del fideicomiso fue todo un éxito, al presentarse una sobredemanda del 260%. Bajo la modalidad de títulos de 10 a 12 años, en el 2006.

Características de los Títulos:

Emisor: Fideicomiso Acueducto de Bogotá

Originador: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P.

Monto: Serie 2A: \$100.000 Millones, Serie 2B: \$ 50.000 Millones y Serie 2C: \$100.000 Millones

Pago de Capital: Serie 2A: 2016, Serie 2B: 2017 y Serie 2C: 2018

Pago de Intereses: Serie 2A: IPC + 4,95% (Trimestre Vencido)

Serie 2B: IPC + 5,09% (Trimestre Vencido)

Serie 2C: IPC + 4,94% (Trimestre Vencido)

Agente de Manejo: Corficolombiana Fiduciaria S.A.

Agente Estructurador: Corficolombiana S.A.

La calificación de AAA (Triple A) en Grado de Inversión a la Titularización Fideicomiso Acueducto de Bogotá indica que la capacidad de repagar oportuna-

mente capital e intereses es alta. De hecho, es la más alta calificación en grados de inversión.

La operación alcanzó \$250.000 millones y se destinó al prepago de obligaciones financieras. El total de demandas recibidas fue de \$660.000 millones; el 40,7% de las mismas fueron efectuadas por sociedades de servicios financieros, el 40,1% por los Fondos de Pensiones y el 19,3% adicional por los establecimientos de créditos, compañías aseguradoras y otros fondos comunes. Los \$250.000 millones quedaron distribuidos como se puede ver en el Cuadro 6.

La EAAB entregó al Encargo Fiduciario los derechos sobre los flujos de caja futuros, y a su vez recibió del Encargo Fiduciario, recursos financieros líquidos (efectivo) producto de la emisión de títulos de contenido crediticio. Para tal fin, constituyó un encargo fiduciario denominado Acueducto de Bogotá con Corficolombiana, Fiduciaria cuyo propósito exclusivo es la de respaldar el pago de los derechos conferidos a los titulares de los valores emitidos con cargo a dicho patrimonio y no al del Acueducto de Bogotá. Comprende asimismo, la transferencia de los flujos de caja futuros correspondientes a los pagos de facturas por concepto de servicios públicos de acueducto y alcantarillado prestados por la Empresa, que se lleven a cabo en las cuentas bancarias, cuya titularidad paso al fideicomiso un día antes de la publicación del primer aviso de oferta.

Este proceso de titularización realizada por la EAAB, no afecta las tarifas del servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado, toda vez, que esta operación tiene por objeto sustituir el financiamiento de la empresa y no incrementar el endeudamiento neto. La solidez y el fortalecimiento financiero presentado por la entidad fueron la base principal de la primera subasta de títulos que se realizó en la Bolsa de Valores de Colombia.

Este mecanismo de financiamiento optimizó el perfil del portafolio de deuda al mejorarla en estructura de monedas del 63% al 82% en pesos, dobló la duración del portafolio de 4 a 9 años y se proyectó un rendimiento inferior en 25pb a la tasa de techo autorizada. Además, redundó en una sólida posición libre de escenarios críticos de liquidez y garantizó una reducción sustancial en el riesgo financiero de su portafolio.

Sin embargo, es preciso advertir que existe una tendencia negativa en los ingresos comprometidos por facturación, debido al efecto de la inflación sobre el ajuste de las tarifas y por la reducción del consumo por parte de los usuarios, relacionado con el aumento de las tarifas por excesos y despilfarros. De llegar a este extremo, se recurrirá a mecanismos de complementación de cuentas que permitan mantener los recursos suficientes para atender el servicio de la deuda y los condicionamientos financieros ofrecidos en la emisión.

Consideración Final

La titularización como fuente de financiamiento, tomó un mayor auge en el Distrito a partir del 2008, con la aprobación de las vigencias futuras territoriales VFTs extraordinarias, como mecanismo de apoyo a la inversión en infraestructura territorial, tales como los planes de aguacantarillado o los sistemas de transporte masivo. Nótese, que el pago de las obras, compromete muchas más vigencias de las administraciones de gobierno, en las cuales habrán de ejecutarse y/o recibirse las mismas, lo cual volverá más inflexibles los presupuestos.

¹³ Resolución Número 3479 del 18 de septiembre de 2006 emitida por el MHCP.

POR QUÉ DEBEN BAJAR LAS TARIFAS DE ASEO EN BOGOTÁ

El esquema de aseo implementado en la Capital de la República a través de concesionarios privados, no sólo ha logrado mejorar de forma significativa la prestación del servicio, sino también, ha demostrado que financieramente es auto sostenible, contribuyendo así al logro de los criterios establecidos por la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios, en especial, los de Eficiencia económica y Suficiencia financiera. Sin embargo, después de remunerar a todos los concesionarios y demás prestadores del servicio continuamente se generan elevados excedentes, lo que permite deducir que a los usuarios se les está cobrando tarifas superiores al costo económico de prestar el servicio, contraviniendo así la normatividad regulatoria del sector.

La Nueva Regulación del Servicio Público Domiciliario de Aseo

Frente al oscuro panorama que presentaba el sector de los servicios públicos en Colombia a finales de la década del ochenta, en 1991 el Constituyente reconoce su gran importancia como medio para lograr la finalidad social del Estado, quien debe asegurar su prestación eficiente, motivo por el cual se ve en la obligación de replantearlo, introduciendo grandes cambios estructurales que posteriormente desarrolló la Ley 142 de 1994, “Ley de Servicios Públicos Domiciliarios”.

Los lineamientos así establecidos se convierten en el nuevo régimen de los servicios públicos domiciliarios, el cual tiene como objetivo evitar la concentración de poderes monopólicos, garantizar la igualdad de acceso, cobertura, cantidad y calidad del servicio, no discrecionalidad del cobro de tarifas, así como la defensa del interés colectivo, fallas de las que no era ajeno el sector aseo y que la regulación tiende a corregir simulando escenarios de competencia o fomentando la competencia por el derecho a prestar un servicio exclusivo. La Capital de la República en 1994 entrega a operadores



Funcionario Dirección de Hábitat y Servicios Públicos



privados la prestación del servicio de aseo en la ciudad, desarrollando de forma anticipada los principios de la Ley 142 de 1994.

Bajo los nuevos lineamientos regulatorios la Comisión de Regulación de Agua potable y Saneamiento Básico -CRA, expide la primera metodología de costos y tarifas para el servicio de aseo, Resolución 015 de 1997 (compilada en la Resolución 151 de 2001), con base en la cual se presta actualmente el servicio en Bogotá. La segunda metodología se expide en el 2005, Resolución 351, la cual en la actualidad aplican la mayoría de los municipios del país, pero Bogotá apenas se encuentra en proceso de implementarla.

La Primera Generación de Concesiones

Hasta comienzos de la década del noventa la Empresa Distrital de Servicios Públicos -EDIS- era la entidad encargada de prestar directamente el servicio de aseo en Bogotá, monopolio estatal que de años atrás no sólo fue entrando en un estado de

incapacidad para prestar el servicio bajo condiciones mínimas de calidad, sino también que se encontraba en una difícil situación financiera, lo que desde 1989 obligó al Distrito a entregar gradualmente la prestación del servicio al sector privado, para finalmente, tras la liquidación de la empresa distrital, entregar su operación total a operadores privados.

De esta forma, en 1994 la Administración Distrital entrega la prestación del servicio de aseo a operadores privados bajo la figura de concesión, para desarrollar las actividades de recolección de residuos, barrido y limpieza de vías y áreas públicas y el transporte de los residuos hasta el Relleno Sanitario Doña Juana -RSDJ, primera concesión que operó hasta septiembre de 2002. De forma similar, la disposición final de residuos le fue entregada a otro operador, contrato al que se le declaró la caducidad a raíz del derrumbe del relleno en 1997.

Con el propósito de garantizar la prestación, coordinación, supervisión y control del servicio de aseo en la ciudad, en 1994 es creada la Unidad Especial de Servicios Públicos -UESP, entidad que

en adelante velaría por el cumplimiento de las obligaciones contractuales de los diferentes concesionarios, bajo el ámbito del Reglamento Comercial y Financiero diseñado para tal fin.

El modelo así implementado en la ciudad permitió mejorar de manera integral la prestación del servicio de aseo, financieramente se estructuró de tal manera que fuera auto sostenible, soportado exclusivamente en las tarifas, sin necesidad de recurrir a los recursos del presupuesto distrital como históricamente se había hecho, tan es así que en 1995 el Distrito dejó de transferir al esquema \$50.000 millones. De esta forma, la ciudad logra importantes niveles de eficiencia en la prestación del servicio y su auto sostenibilidad financiera, anticipándose en buena parte a los lineamientos establecidos por la nueva regulación del sector.

La Segunda Generación de Concesiones

Con base en la experiencia de las primeras concesiones, en el 2003 el Distrito se preparó para iniciar la segunda generación, aunque antes tuvo que ajustar el esquema a los lineamientos de la Ley 142 de 1994 y en especial a la metodología de costos y tarifas contenida en la Resolución CRA-151 de 2001, la cual estructura los costos para el servicio de aseo en tres componentes, a saber: Costo de recolección y transporte -CRT, Tasa de barrido y limpieza -TB- y Costo de disposición y tratamiento final -CDT, componentes con base en los cuales se calcula el costo medio máximo (Tarifa tope) que se permite reconocer a los prestadores del servicio, por tonelada y por usuario, así:

Por Tonelada:

$$\text{CST (\$/Ton)} = \text{CRT} * (1 + \text{TB}) + \text{CDT}$$

Por Persona:

$$\text{CSU (\$/usuario/mes)} = \text{CST} * \text{PPU}$$

El CSU es equivalente a la tarifa máxima a cobrar al estrato 4, es la tarifa plena a partir de la cual se calculan las tarifas de los diferentes estratos, acorde con el factor de producción -PPU- y los factores de contribución y de subsidio.



Fuente: Auditorías de la C. de B. y cuentas rendidas por la UAESP

Los costos así establecidos corresponden a la tarifa tope máxima a cobrar a los usuarios del servicio en todo el país, sin embargo, para iniciar las nuevas concesiones la UESP consideró que dicho tope no alcanzaba a cubrir los costos de prestación del servicio en la ciudad, por tal motivo solicitó al Regulador elevar el valor del CRT, solicitud parcialmente avalada por la Resolución CRA-164 de 2001, de esta forma la tarifa tope se incrementó en 20,04%, nueva tarifa que sirvió como referente en la licitación para adjudicar los nuevos contratos de concesión, los cuales iniciarían en septiembre de 2003, a un plazo de siete años, pero que finalmente en el 2010 hubo necesidad de prorrogar por un año más.

Teniendo en cuenta que en un proceso de licitación se presenta puja entre los diferentes oferentes, debido a que estos continuamente ofertan con una tarifa cada vez más baja, dicho proceso permitió reducir los costos muy por debajo de la tarifa tope, niveles que adicionalmente se fueron reduciendo cada año conforme a las ganancias por productividad que establece la Ley 142, menores costos que permitieron que las tarifas de aseo en Bogotá inicialmente fueran inferiores al tope en 13% y gradualmente han seguido reduciéndose llegando a sobrepasar el 17% en la actualidad, acorde con la aplicación de la Resolución UESP-156 de 2003.

El esquema financiero así desarrollado permitió encontrar un equilibrio en la bolsa de aseo, con un mecanismo de cruce automático de subsidios y aportes, donde a cada concesionario se le remunera con base en el recaudo de su zona, pro-

ceso que permite absorber el déficit que se pueda presentar, ante lo cual el Distrito no ha tenido que realizar aportes al fondo de subsidios y contribuciones; solo a partir del año 2007 empezó a hacerlo, debido al incremento del subsidio ordenado para el estrato uno, el cual pasó del 50% pasó al 70%.

Con el recaudo proveniente de las tarifas del servicio de aseo se remunera a todos los concesionarios y demás prestadores del servicio, sin embargo, en la bolsa de aseo continuamente se generan unos excedentes que a finales de 2010 ascienden a \$64.290 millones¹, lo que permite confirmar que a los usuarios del servicio en la ciudad se les está cobrando tarifas superiores a los costos que demanda su prestación, contraviniendo uno de los criterios rectores de la Ley 142, el de Eficiencia económica, el cual establece que las tarifas deben reflejar el nivel y la estructura de los costos económicos de la prestación del servicio.

Durante las actuales concesiones los excedentes de la bolsa de aseo presentan gran crecimiento, congelándose al final (ver gráfica 1), debido a que las diferentes administraciones de la Unidad los han utilizado con mayor intensidad para financiar actividades que el Regulador prohíbe², al amparo de una resolución interna³ por medio de la cual hacen caso

¹ De forma similar, los excedentes de la primera generación de concesiones (1994 – 2003) fueron de \$27.125 millones, recursos que finalmente pasaron a la Unidad desatendiendo lo ordenado por la Resolución CRA-235 de 2002.

² Ver Resolución CRA-164 de 2001, Capítulo III, Numeral 3, Literal c, lo cual lo confirma la Resolución CRA-235 de 2002.

³ Resolución UESP-113 de 2003, Reglamento comercial y financiero del esquema de aseo en Bogotá.

El modelo implementado en la ciudad permitió mejorar de manera integral la prestación del servicio de aseo, financieramente se estructuró de tal manera que fuera auto sostenible, soportado exclusivamente en las tarifas.

omiso a normatividad superior, contratando diversidad de actividades de planeación, supervisión y control, que por estar financiadas con presupuesto de la Unidad no se pueden cargar a las tarifas. Otras actividades como las del programa de reciclaje, a través del cual se han invertido recursos por más de \$11.000 millones, tampoco se deben financiar con recursos de la bolsa de aseo, por ser actividades auto sostenibles.

De no haberse financiado dichas actividades con los excedentes de la bolsa de aseo, en la actualidad éstos superarían los \$100.000 millones, cobros de más realizados a los usuarios del servicio y que por lo tanto se les debe devolver vía menores tarifas, tal como la Contraloría de Bogotá en diferentes oportunidades lo ha observado⁴, exhortando a la UAESP⁵ a reducir las tarifas. Informes trasladados a la CRA, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios –SSPD, a la Personería de Bogotá y a otras entidades competentes, sin que hasta el momento se haya logrado una respuesta efectiva, en especial de la SSPD, entidad encargada de ejercer el control, quien argumenta que no tiene la competencia para intervenir a la Unidad, por no ser prestadora del servicio.

⁴ Por medio del Pronunciamento de enero de 2010 y de diferentes auditorías.

⁵ Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos -UAESP (nuevo nombre dado a la Unidad a partir de la reestructuración del Distrito en 2007).

Frente a tal actitud pasiva, se debe tener en cuenta que efectivamente la Ley 142 asignó a los operadores del servicio el manejo de las tarifas, lo cual no es óbice para que no se pueda intervenir a la UAESP, quien se abrogó este derecho debido a la dificultad que presentaba el hecho que cada concesionario maneje un sistema de tarifas en su zona, motivo por el cual, la Unidad se convierte en el responsable directo de su manejo, por lo tanto también entra a ser parte del esquema y de esa forma en sujeto de control de la SSPD.

Conforme a lo expuesto, la UAESP debe devolver a los usuarios del servicio de aseo los excedentes que se han generado durante las actuales concesiones, sin que ello sirva de atenuante a la hora de establecer posibles responsabilidades por la utilización de recursos en actividades que la regulación prohíbe, ¿de tipo disciplinario e incluso penal? o ¿también fiscal?, aunque en este último caso se debe tener en cuenta que los recursos provenientes de las tarifas de servicios públicos son privados, no importando si el prestador es un ente público, tal como lo establece la Ley 142 de 1994, la cual señala que sólo los recursos correspondientes al fondo de subsidios y contribuciones son públicos.

Licitación de la Tercera Generación de Concesiones

Para dar inicio a la tercera generación de concesiones la UAESP debe realizar los ajustes necesarios para adecuarla a la nueva normatividad, lo cual, conjunto con la eficiencia alcanzada con las concesiones anteriores, se debe traducir en menores tarifas, teniendo en cuenta los mayores niveles de eficiencia que trata de imprimir sobre el sector las resoluciones CRA 351 y 352 de 2005. De esta forma,

las nuevas tarifas del servicio de aseo en Bogotá se deben ubicar por debajo de la nueva tarifa tope (máxima establecida en todo el país), debido a que surge una serie de factores que así lo permiten, entre los que se encuentran:

A partir de octubre de 2010 un nuevo concesionario entró a operar el relleno sanitario de la ciudad, asumiendo las actividades que antes desarrollaban dos operadores, la de Recepción y disposición de residuos sólidos y la de Tratamiento de lixiviados⁶, unificación de procesos que entra a generar unas economías de escala, que aunadas a una mejor tecnología implementada por el operador ha permitido reducir las tarifas en 4%. Adicionalmente, éste asumió una nueva actividad, la del aprovechamiento de los residuos que llegan al relleno, la cual generará importantes recursos por tonelada aprovechada⁷, ganancias por eficiencia que acorde con la Ley 142 de 1994 se deben reflejar en menores tarifas, por lo tanto no pueden pasar a la UAESP, como se estableció contractualmente, así sea para desarrollar actividades relacionadas con el servicio de aseo.

Los beneficios así alcanzados en el componente de disposición final pueden ser mayores si se tiene en cuenta que los recursos que se generan por la explotación del biogás producido en el Relleno Sanitario Doña Juana⁸, los cuales ascienden a cerca de \$6.000 millones anuales,

⁶ Lixiviados: Líquidos producidos por la descomposición de residuos biodegradables.

⁷ Según lo establecido en el Pliego de condiciones, el operador debe pagar a la UAESP \$573 por tonelada aprovechada, a pesos de diciembre de 2009. Se debe tener en cuenta que al relleno llegan en promedio 6.200 Ton/día, de las cuales se puede aprovechar máximo el 20%.

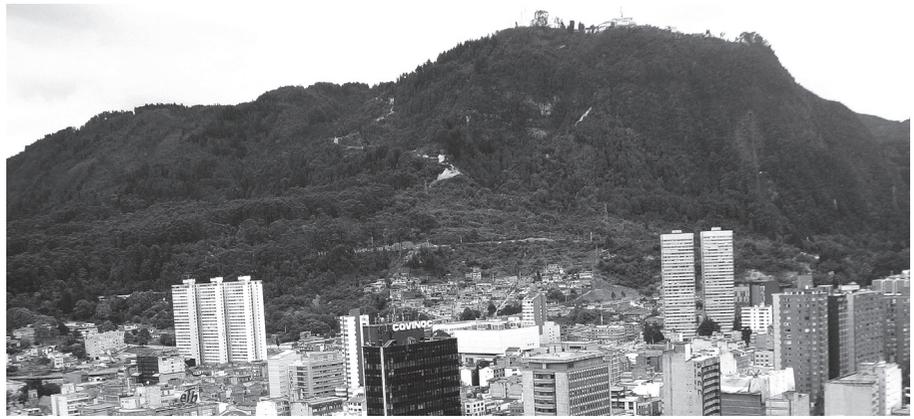
⁸ Según las condiciones contractuales de la concesión del biogás, de los recursos que obtenga el operador por Bonos verdes, el 23% le corresponden a la Unidad y adicionalmente el 50% cuando estos sobrepasen un nivel preestablecido.



correspondientes a ganancias por eficiencia que tampoco deben quedar en manos de la UAESP, deben pasar a la bolsa de aseo para luego, vía menores tarifas, ser devueltos a los usuarios del servicio.

De otra parte, se debe tener en cuenta que actualmente se encuentra en la parte final el proceso de licitación para entregar en concesión el componente de recolección, barrido y limpieza -RBL, en la ciudad, con lo cual se espera que las tarifas del servicio se reduzcan otro tanto, esto si se tiene en cuenta que con base en la Resolución 151 a los usuarios residenciales se les cobra una tarifa sobre una producción promedio de residuos sólidos de 120 kgs-usuario/mes, cantidad que la nueva metodología reduce a casi la mitad, sin embargo, tal como se encuentra estructurado el pliego de condiciones, la pretendida reducción no será posible, por lo menos en la magnitud que pudiéramos esperar, debido a que aparece una serie de factores que tienden a contrarrestarla, entre ellos:

- La UAESP pretende asumir algunas actividades del servicio de aseo sin tener la infraestructura ni la experiencia necesaria para hacerlo, entre las que se encuentra la operación del Sistema Integrado de Información del Servicio de Aseo -SIISA, el cual incluye el manejo de las PQR⁹, todo a cambio de recibir una remuneración de la bolsa de aseo. Tal como se anotó anteriormente, esta práctica la prohíbe no solo la Ley 142 y específicamente la Resolución CRA-164 de 2001, sino que también recientemente lo ratifica la Resolución CRA-541 de 2011. En tal sentido, si la Unidad asume alguna de estas actividades, debe hacerlo con cargo a su propio presupuesto, además de demostrar que con ello logrará imprimir mayores niveles de eficiencia al sistema de aseo, situación que difícilmente puede lograr.
- Los rangos establecidos para que oferten los proponentes de las seis Áreas de Servicio Exclusivo -ASE's, en que se dividió la ciudad son estrechos, y además, permiten que estas se



adjudiquen a quien presente la propuesta más cercana al promedio, por encima, decisión que tiende a ubicar las tarifas cerca del nivel superior, lo cual va en contravía del objetivo que se persigue con un proceso licitatorio y la puja que se pueda presentar entre los oferentes, ganancias en eficiencia que se reflejarían en menores costos y por ende en una reducción de tarifas para los usuarios del servicio.

- La incorporación al esquema del servicio de aseo ordinario del servicio de aseo rural, siendo que este es un servicio vigilado más no regulado para el componente de recolección, motivo por el cual, debe estructurarse de forma independiente y no puede ser subsidiado por los usuarios del servicio de la ciudad. En tal sentido, en caso de ser necesario, la Administración Distrital debe asumir los faltantes con su propio presupuesto.
- En el pliego de condiciones se establece que una vez se terminen los contratos de concesión, los cuales se estipulan a un plazo de ocho años, los concesionarios deben entregar a la UAESP todos los activos¹⁰, así como software y bases de datos, pretensión que para los últimos es lógica debido a que son necesarios para una adecuada prestación del servicio, pero inconcebible para los primeros. Se debe tener en cuenta que la mayor parte de estos activos son vehículos de recolección y transporte de basuras que al final de la concesión, y de su vida útil, se encontrarán en

un estado de obsolescencia que económicamente no tendrán valor significativo, en cambio, generarían un elevado costo para la Unidad debido a que se tendrá que hacer cargo de gran cantidad de vehículos y equipos obsoletos, cuya administración y custodia sería más costosa que los ingresos que recibiría en una posible subasta.

Las anteriores son algunas de las objeciones que se pueden hacer al pliego de condiciones de la actual licitación de RBL, las cuales tienden a incrementar los costos de prestación del servicio de aseo en la ciudad, pliego que debe ser ajustado con el fin de conseguir una mayor eficiencia del sistema y por ende menores tarifas para los usuarios del servicio. De igual forma, también se requiere hacer una serie de ajustes al reglamento comercial con el propósito que el nuevo sea más exigente con el cumplimiento de las obligaciones de los operadores, y de esa forma mejorar la prestación del servicio en la ciudad.

En conclusión, los usuarios del servicio de aseo en Bogotá están a la espera de una rebaja de las tarifas en un porcentaje significativo, de una parte, como reflejo de la devolución de los elevados excedentes que se han generado debido al cobro de tarifas superiores a su costo económico, de otra, por que la experiencia adquirida con las dos primeras concesiones y de igual forma los lineamientos de la nueva metodología tarifaria permiten estructurar unas tarifas inferiores al tope máximo, logros que responden a uno de los principios regulatorios, el de Eficiencia económica, todo en beneficio de los usuarios del servicio, fin último de la regulación.

⁹La Ley 142 de 1994 establece que el prestador de cada servicio es el responsable de decepcionar y solucionar las PQR.

¹⁰ La Resolución CRA-351 de 2005 establece que la vida útil de los vehículos de recolección y transporte de residuos sólidos, que corresponden a la mayor parte de dichos activos, en promedio es de 7,2 años.



Cesar Prieto / Carlos Rodriguez / Diana Ruiz / **Viana Rubiano**
Amparo Peña / **Maria Eugenia Vásquez**
Ana Leonor Rojas / Oscar Estupiñan / Nancy Alvis
Marcela Mesa / **Clara Torres**

Políticas úblicas y control fiscal

LA INTERVENTORÍA EN COLOMBIA: UN ASPECTO DE REFLEXIÓN ACADÉMICA

Las entidades públicas tienen la necesidad de hacer control de calidad de los productos y servicios entregados por los proveedores contratados. Esta función en ocasiones no puede ser llevada a cabo por el personal de la misma entidad, dado que en muchos casos este proceso es desatendido por los funcionarios que reciben esta responsabilidad, pues tienen a su cargo otras funciones ajenas a la misma, circunstancia que afectaba sobre manera la calidad de los productos requeridos por las entidades, razón por la cual, éstas se ven obligadas a recurrir a un tercero para que asegure el logro de los objetivos propuestos en cada contratación, con el ánimo de cumplir con el principio de responsabilidad que le compete a cada institución.

El principio de responsabilidad fue consagrado en la ley 80 de 1993 en su artículo 26, como contrapartida al otorgamiento de una gran autonomía en cabeza de los administradores de la cosa pública y una contratación semejante a la de los particulares, que de suyo, conlleva, una mayor responsabilidad.

Para garantizar el cumplimiento de este principio, los servidores públicos que intervienen en la actividad contractual responderán civil, penal y disciplinariamente, y están obligados a cumplir los fines de la contratación, vigilando la correcta ejecución de lo contratado y velando por la protección de los derechos de la entidad y del contratista¹. Al respecto, la Ley 1474 de 2011 por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, se ocupa en sus artículos 82, 83, 84, 85 y 86 de dictar los deberes y obligaciones de la interventoría y supervisión con el fin de prevenir y combatir la corrupción en la contratación pública.

En este contexto, todas las actividades que se desarrollan por parte de la entidad para vigilar la correcta ejecución del objeto contractual y la buena calidad de los bienes y servicios exigidos en el contrato, se realizan a través de la interventoría.

Cuándo se habla de interventoría, generalmente se piensa en conceptos como seguimiento, control, supervisión y auditoría de los procesos que se llevan a cabo con el fin de elaborar un bien o un servicio. Cuyas condiciones se encuentran definidas en el correspondiente contrato celebrado entre una entidad contratante y una entidad contratista, y que el desarrollo de dicho contrato implica el consumo de recursos físicos, humanos y financieros.

Al existir una limitada formación acerca del concepto de interventoría, pero con el ánimo de cumplir con el principio de responsabilidad establecido en la Ley 80 de 1993, se tiende a asimilar y confundir indistintamente los conceptos: interventoría, supervisión y auditoría. Por esta razón a continuación el equipo investigador presenta un marco teórico acerca de la distinción entre estas tres distintas definiciones.

Interventoría

En Colombia, la función de Interventoría se ha desarrollado empíricamente, ya que no hay una reglamentación clara, amplia y precisa que trate todos los aspectos fundamentales que tienen que ver con esta labor. La poca bibliografía existente esta generalmente ligada a proyectos de obra civil. De hecho, la metodología que comúnmente se ha utilizado para su estudio consiste en acomodar o asimilar la teoría referente a Interventoría de obra civil, a Interventoría de contratos de todo tipo.

El interventor es la persona (natural o jurídica), independiente de la entidad, encargada de controlar, exigir, colaborar, absolver, prevenir y verificar la ejecución y el cumplimiento de los trabajos, servicios, obras y actividades contratadas,



Profesor Investigador Universidad Nacional de Colombia con la colaboración de Carlos Rodríguez, Diana Ruiz y Viviana Rubiano, investigadores Universidad Nacional de Colombia

teniendo como referencia los principios establecidos en las leyes, decretos y normas que apliquen, así como los pliegos de condiciones y demás documentos que originaron la relación contractual entre la entidad contratante y el Contratista (Fonade, 2010).

Es importante aclarar que dado que en muchos casos la interventoría resulta ser especializada y las entidades no cuentan con el personal para el desarrollo de dicha actividad, se opta por contratar los servicios de distintas personas naturales y jurídicas para llevar a cabo las tareas del interventor.

El proceso de interventoría implica un entendimiento claro y absoluto del proyecto por parte del equipo interventor, pero también una comprensión, por parte de la entidad contratante y de la firma contratista, del modelo de Interventoría a ser implementado. Por lo anterior, es importante que la firma interventora sea contratada al inicio de la ejecución del proyecto, para que no se causen traumas por procesos de entendimiento y aprendizaje, cuando dicha ejecución ya esté en curso.

La interventoría debe propiciar la participación activa y permanente de los diferentes involucrados en el proceso con el fin de obtener más argumentos que permitan diseñar mecanismos efectivos de gestión.

También resulta vital aclarar que el interventor no valida metodologías, con el fin de mantener su posición de independencia y objetividad. No obstante, puede hacer sugerencias con el fin de facilitar el logro de los objetivos del proyecto. Debe concentrar su atención en verificar el cumplimiento de los productos exigidos en el contrato, de tal manera que se asegure el cumplimiento de las 4C: Calidad, Cantidad, Costo y Cronograma.

¹ Consejo de Estado, Sección 3, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 3 de diciembre de 2007, M.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio Tomado de: Régimen jurídico de la supervisión e interventoría del contrato estatal, Beltrán Gonzalo.

El interventor debe ser cuidadoso en lo que tiene que ver con la imparcialidad, debido a que no puede asumir posiciones a favor o en contra de ninguna de las entidades firmantes del contrato. Su posición debe ser objetiva frente al cumplimiento del contrato, para lo cual deberá ejercer una posición de mediador entre las partes y siempre a favor del objeto contractual, sin que esto lo lleve a convertirse en objeto de consulta permanente ante cualquier situación de duda.

Auditoría

La American Accounting Association², define la auditoría como “*un proceso sistemático para obtener y evaluar de manera objetiva las evidencias relacionadas con informes sobre actividades económicas y otros acontecimientos relacionados, cuyo fin consiste en determinar el grado de correspondencia del contenido informativo con las evidencias que le dieron origen, así como establecer si dichos informes se han elaborado observando los principios establecidos para el caso*”.

La labor y el interés de la auditoría han sido dirigidos principalmente hacia actos de carácter económico; su labor abarca aspectos administrativos, por lo cual, es necesario hallar una definición más cercana a todas las áreas de desempeño de la auditoría: “Una sistemática evaluación de las diversas operaciones y controles de una organización, para determinar si se siguen políticas y procedimientos aceptados, si se siguen las normas establecidas, si se utilizan los recursos eficientemente y si se han alcanzado los objetivos de la organización”³

En términos generales, la auditoría constituye una herramienta de control que permite descubrir fallas o debilidades en las estructuras existentes en la organización; bajo este concepto, es fácil confundir la auditoría con la interventoría. La diferencia estaría entonces en los parámetros utilizados para evaluar los procesos, los cuales, en la auditoría son mucho más amplios ya que tiene a su alcance leyes, manuales, instructivos suministrados por

la misma organización para corroborar la calidad en la ejecución de los procesos, mientras que la interventoría se ciñe a lo estipulado en el contrato; por lo tanto, la labor del auditor es mucho más exhaustiva en la verificación del proceso, y la del interventor más contundente en la evaluación de los resultados finales correspondientes al objeto pactado.

Supervisión

Si existe ambigüedad entre auditoría e interventoría, la confusión es mayor cuando se habla de supervisión, ya que el supervisor y el interventor se encargan de ejercer las labores de monitoreo, seguimiento y vigilancia para la correcta ejecución de los contratos, es decir, sus funciones son similares en la teoría, pero distan en la práctica. El supervisor es quien realiza las funciones antes descritas, única y exclusivamente ante el contrato de Interventoría. Es decir, es el interventor del interventor (Sánchez, 2007).

El supervisor es entonces, un funcionario vinculado laboralmente con la entidad contratante, y tiene por objeto vigilar, controlar y coordinar la ejecución de interventorías contratadas por la entidad que representa. Es el puente de comunicación entre la interventoría y la entidad contratante, y, además, coordina y brinda directrices para el desarrollo de los contratos intervenidos.

El supervisor es quien representa a la entidad frente al interventor, y es el encargado de suministrar elementos de juicio y brindar soporte profesional y técnico para la toma de decisiones relacionadas con la ejecución de la interventoría.

La práctica de la Interventoría en Colombia

La falta de formación en interventoría ha dado lugar a que profesionales y empresas, que con el tiempo se han convertido en reconocidos especialistas en el tema, desarrollen su propia filosofía y su propia metodología para la aplicación de los procesos de vigilancia y control, fomentado que existan múltiples formas de realizar la interventoría.

Esta ausencia de unanimidad de criterios ha generado que las instituciones públicas, principales organizaciones con necesidad de contratar Interventoría, ha-

yan optado por diseñar sus propios manuales de interventoría, los cuales se han elaborado a partir de la experiencia que han adquirido las instituciones mediante la contratación de entidades que hacen Interventoría a sus contratos.

Estos manuales suelen ser en su mayoría genéricos, es decir, se pueden adecuar a los diferentes contratos, de acuerdo con el correspondiente objeto, y se constituyen entonces como una herramienta básica de trabajo del interventor de contratos, por cuanto resumen el marco de actuación establecido para el desempeño de sus funciones.

El enfoque de la interventoría está determinado por las funciones hacia las cuales el interventor se dirige dependiendo del objeto del contrato; dichas funciones son básicamente las que abordan asuntos administrativos, legales, laborales, financieros y técnicos, siendo estos últimos los que hacen diferencia de acuerdo con el contrato que se esté verificando.

Con esto, las entidades buscan que el proceso de la interventoría se desarrolle de una manera eficiente y acorde con las necesidades propias de cada una.

En la totalidad de los manuales se muestra una definición de interventoría que en resumen la describe como el seguimiento y control de lo pactado contractualmente entre las partes.

Son pocos los manuales que hacen claridad en el objeto de la Interventoría, no solo como la fiscalizadora de un contrato, sino como el agente que conlleva de manera progresiva y preventiva el cumplimiento del objeto del correspondiente contrato intervenido.

Estos manuales hacen énfasis en las funciones que debe llevar a cabo el interventor, las cuales están clasificadas en cinco grandes ámbitos: Jurídico, Laboral, Tributario, Técnico y Financiero. No obstante, algunos manuales incluyen los ámbitos laboral, tributario y financiero en uno solo denominado administrativo.

Perfil del Interventor

En muchos de estos manuales se hace una reflexión sobre el perfil del interventor, haciendo claridad en que de acuerdo con la normatividad vigente no se establece como específica ninguna profesión para ejercer esta clase de funciones. No

² Tomado de: Auditing Page Definition of Auditing Auditing is the process. <http://www.docstoc.com/docs/5319089/Auditing-Page-Definition-of-Auditing-Auditing-is-the-process>

³ <http://www.mitecnologico.com/Main/TiposDeAuditoria>

obstante, por la tecnicidad de los aspectos examinados es necesario que el interventor designado posea conocimientos profesionales afines con los temas a examinar, y dependiendo del enfoque que se le deba dar a la interventoría. Se hace énfasis en la posición imparcial que éste debe mantener durante el transcurso del contrato, lo cual implica asumir sus funciones con responsabilidad.

En este sentido, la interventoría puede ser llevada a cabo por un único profesional o por un equipo de trabajo, dependiendo de la magnitud del proyecto, de sus múltiples características y de sus condiciones. En aquellos proyectos de gran magnitud, es importante contar con grupo interdisciplinario, de manera que se cuente con profesionales especializados para cada ámbito evaluado, sin descuidar ninguno de éstos, garantizando el éxito de la ejecución tanto del contrato intervenido, como del contrato de interventoría.

Análisis comparativo de algunos manuales de Interventoría

A continuación se realiza un análisis comparativo de cinco manuales de Interventoría existentes en Colombia, de manera que se evidencie la robustez de cada manual, y generar así reflexiones que permitan un mejor entendimiento del proceso de interventoría.

Los aspectos a evaluar, para cada uno de los manuales se muestran en el Cuadro 1.

Es importante que la interventoría tras las validaciones efectuadas en cada uno de los ámbitos explicados, emita su concepto e informe a la entidad contratante cualquier diferencia, inconsistencia o hallazgo que afecte la ejecución del contrato.

Resultados del Análisis comparativo

El análisis propuesto se realiza sobre cada uno de los ámbitos descritos anteriormente, de manera que se evidencie la robustez de cada manual, como se muestra en el Cuadro 2, y se realizan una serie de reflexiones que conllevan a la generación de recomendaciones por parte del equipo investigador, según se muestra en el Cuadro 3.

Cuadro 1. Ámbitos a evaluar en Interventoría

Ámbito	Criterio	Descripción
JURIDICO	Alcance del contrato	Se valida de manera general el contenido del contrato. Se revisan las obligaciones del contratista y los productos y entregables
	Plazo	Se constatan todas las fechas relevantes dentro de la ejecución del contrato, como firma del acta de inicio, firma del contrato, terminación del mismo, y en caso de presentarse, prórrogas, adiciones, y en general cualquier modificación efectuada al contrato.
	Garantía	se valida que tanto el contrato como sus modificaciones están amparadas por una póliza
	Entrega de productos	Se debe garantizar la entrega de cada uno de los productos y entregables a la entidad contratante
LABORAL	Equipo ejecutor	Es necesario verificar que el contrato se esté ejecutando con el equipo de personas requerido por la entidad contratante en los pliegos de condiciones. Es importante aclarar que dicho equipo puede estar incluido dentro de la propuesta técnica presentada por el contratista, convirtiéndose, dicha propuesta aprobada por la entidad contratante, en parte del contrato.
	Seguridad social y aportes parafiscales	Se debe asegurar que el contratista efectúa los pagos correspondientes a estos ítems.
	Reclamaciones	En virtud de la cláusula de autonomía administrativa y ausencia de relación laboral contenida en los contratos, es importante garantizar que el contratista maneja adecuada y oportunamente todo tipo de solicitud por parte de los integrantes del equipo ejecutor.
	Accidentes de trabajo o conflictos activos	El interventor debe asegurarse de que este tipo de situaciones estén totalmente controladas por el contratista, ya que están únicamente bajo su responsabilidad.
TRIBUTARIO	Control tributario	Se verifica que se cancelen valores correspondientes a impuestos y publicaciones, tanto del contrato como de sus prórrogas.
TECNICO	Calidad	Se debe garantizar la calidad óptima de los productos y entregables, así como del proceso por medio del cual se obtienen los mismos.
	Cantidad	Es necesario garantizar que se logren el número de entregables pactados
	Cronograma	Los productos intermedios (entregables parciales) y el producto final debe lograrse en los tiempos establecidos
	Costo	El presupuesto ejecutado debe ser el planeado para el logro de cada producto
	Programación	Se debe asegurar que el contratista tenga definido un plan de trabajo con actividades lógicas y secuenciales, y que la duración de cada una de éstas se ajuste a los requerimientos, de manera que la plena ejecución de cada actividad conduzca al logro de los productos intermedios, y éstos a su vez, a la consecución de un producto final de calidad.
FINANCIERO	Ejecución	Se debe garantizar que los recursos se están ejecutando en la forma en la cual se han programado. Así mismo, debe velar por que los pagos a favor del contratista y a favor de los proveedores del mismo se efectúen correctamente y oportunamente.

Fuente: Autores

Cuadro 2. Variables evaluadas en los manuales de interventoría

AMBITO	ASPECTOS	MANUALES ANALIZADOS	MANUAL DE INTERVENTORIA PARA EL PROGRAMA DE SUPERVISION DE CONTRATOS U ORDENES CONTRACTUALES DIFERENTES A CONTRATOS DE OBRAS	MANUAL DE INTERVENTORIA PARA EL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO NUTRICIONAL INTEGRAL ESCOLAR - Gobernación Valle del Cauca	MANUAL DE INTERVENTORIA DE LA EMPRESA DE ENERGIA DE CUNDINAMARCA S.A. E.S.P.	MANUAL DE INTERVENTORIA DEL SERVICIO DEL PROGRAMA DE RESTAURANTES ESCOLARES	MANUAL DE INTERVENTORIA VERSION 02, FOMPIPME
JURIDICO	Alcance del contrato		X	✓	✓	✓	✓
	Plazo		✓	✓	✓	✓	✓
	Garantía		✓	X	✓	X	X
	Entrega de productos		✓	✓	✓	✓	✓
LABORAL	Equipo ejecutor		X	✓	✓	✓	✓
	Seguridad social y parafiscales		✓	X	✓	X	✓
	Reclamaciones		X	X	X	X	X
	Accidentes de trabajo o conflictos activos		X	X	✓	X	X
TRIBUTARIO	Control tributario		✓	X	✓	✓	X
TECNICO	Calidad		✓	✓	✓	✓	✓
	Programación		✓	✓	✓	X	✓
FINANCIERO	Programación (presupuesto)		✓	✓	✓	✓	✓
	Ejecución		✓	✓	✓	✓	✓

Cuadro 3. Conclusiones del análisis a los manuales de Interventoría en Colombia

Ámbito	Conclusiones del Análisis	Recomendaciones
JURÍDICO	Cuando se hace referencia al alcance del proyecto, la mayoría de estos manuales hacen alusión a este aspecto, sin embargo se presentan de manera general, como función del interventor	Es indispensable revisar y estudiar los documentos e información que dieron origen al contrato objeto de interventoría, con el propósito de establecer criterios claros y precisos sobre el alcance del contrato, que le permitan adelantar con efectividad las labores encomendadas, solicitando las aclaraciones del caso.
	En la evaluación del plazo establecido en el contrato; esta evaluación se plasma en los manuales, tan solo como la correspondiente revisión.	Se debe verificar la coherencia de la relación: obligaciones – plazo.
	En algunos manuales es evidente la desatención en la instrucción en cuanto a la revisión de los documentos soportes de las garantías del contrato frente a un incumplimiento, pese a ser éste un aspecto vital para dar inicio a la ejecución	La interventoría debe asegurar que el contrato se encuentre amparado por las respectivas pólizas, incluyendo el aviso a la compañía aseguradora de cualquier modificación contractual que se lleve a cabo.
LABORAL	En lo que hace referencia al personal, se enuncia en estos manuales, la verificación del equipo ejecutor, evaluando el cumplimiento de los perfiles estipulados en los pliegos de condiciones. Cabe aclarar que se menciona como una actividad a realizar solamente al inicio de la ejecución.	Dada la importancia del recurso humano dentro del cumplimiento del contrato, se propone realizar una verificación periódica, con el fin de garantizar que el equipo se mantenga, según lo estipulado en los pliegos de condiciones y en el contrato.
	En cuanto a las reclamaciones por parte de los trabajadores, ninguno de los manuales incluye este aspecto, el cual es relevante para la buena ejecución del contrato.	dentro de la ejecución del contrato, es necesario garantizar que se le dé un manejo adecuado a las solicitudes de parte de los integrantes del equipo ejecutor; de no ser así se debe notificar a la entidad contratante para que sea esta quien tome las correspondientes acciones preventivas
TRIBUTARIO	La totalidad de los manuales citan dentro de las obligaciones, el control tributario, con una verificación inicial de la cancelación de los valores correspondientes a impuestos y publicaciones	Es importante tener en cuenta que cada vez que se realice una modificación al contrato, es necesario realizar la verificación de este ámbito, debido a que se incurre nuevamente en obligaciones tributarias
TÉCNICO	Aunque siempre se hace hincapié en la verificación de la calidad de los productos no se menciona un procedimiento a seguir por parte de la interventoría para garantizar su cumplimiento.	La verificación de calidad debe contener, un seguimiento a los procesos desarrollados dentro de la ejecución del contrato puesto que la calidad del producto puede verse afectada en cualquier momento.
	No se tiene en cuenta la medición del nivel de avance de la ejecución,	El cual se logra haciendo seguimiento a cada uno de los entregables y productos correspondientes, contra el plan de trabajo presentado por el contratista al iniciar el contrato.
	El plan de trabajo se limita a mencionar solamente el cronograma.	El plan de trabajo debe ser un documento que permita ver las obligaciones contractuales, su avance, responsables y recursos comprometidos en cada actividad.
FINANCIERO	Los manuales, en general, incluyen este ámbito en los temas administrativos, y no lo trabajan independientemente de los ámbitos laboral y tributario. Para este control los manuales no definen con claridad el alcance de esta verificación.	El interventor debe conocer el manejo presupuestal del contrato, que incluye el control de la programación y el control de la ejecución. Vale la pena resaltar, que dependiendo del destino de los recursos financieros, se debe hacer seguimiento a la ejecución sobre rubros agregados o desagregados: si se trata de la remuneración, se trabaja con valores agregados. Cuando se entregan recursos en administración, la validación recae sobre rubros desagregados.

Bibliografía

AAA (2011). Auditing Page Definition of Auditing. Auditing is the process. Consultado en línea, abril 10 de 2011. <http://www.docstoc.com/docs/5319089/Auditing-Page-Definition-of-Auditing-Auditing-is-the-process>American Accounting Association. American Accounting Association.

CID (2007). Manual de Interventoría ver 2. Proyecto Auditoría Integral FOMIPYME. Centro de Investigaciones para el Desarrollo – CID. Universidad Nacional de Colombia

CEO (2007). Manual de Interventoría del servicio de programa de restaurantes escolares. Centro de estudios de opinión. Universidad de Antioquia

Fonade (2010). Manual de Interventoría ver 5. Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo, Bogotá.

Ley 80 (1993). Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Congreso de Colombia.

Ley 1474 (2011). Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Congreso de Colombia.

Sánchez Julio. (2007). Regulación de la Interventoría de proyectos en Colombia. Tesis doctoral, Madrid, España.

Suarez, Magola (2010). Manual de Interventoría en los contratos y convenios que celebre la S.D.T.B.S. para garantizar el cumplimiento de su misión institucional. Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social de Santiago de Cali.

Univalle. (2009). Manual de Interventoría o supervisión de contratos u órdenes contractuales diferentes de los contratos de obras.

Gobernación del Valle (2006). Manual de Interventoría para el programa de fortalecimiento nutricional integral escolar - Gobernación Valle del Cauca

Energía Cundinamarca (2010). Manual de Interventoría de la Empresa de Energía de Cundinamarca S.A. E.S.P.

POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN BOGOTÁ -COMPONENTE ALIMENTARIO

Amparo Peña

Maria Eugenia Vásquez

Ana Leonor Rojas



Funcionarias Dirección de Economía y Finanzas

La Conferencia Internacional de Nutrición, celebrada en Roma en 1992, abordó los problemas de alimentación y nutrición a nivel mundial y trazó líneas de acción para la atención del problema, hechos que se registraron en dos (2) acápites fundamentales: a) La Declaración Mundial, que reconoce el derecho de todo ser humano a acceder a la alimentación y a una nutrición balanceada y apta para el consumo. b) El Plan de Acción para la Nutrición, como compromiso de todos los países participantes (159 en total), de elaborar planes a nivel nacional con inclusión de metas claras y objetivos medibles, de acuerdo con las directrices de dicho plan.

Colombia, como país participante en dicho evento, cumplió con el compromiso adquirido y expidió el *Plan Nacional de Alimentación y Nutrición*, en el cual se plasmaron las políticas sectoriales de salud y seguridad social, agricultura, educación, comunicación y medio ambiente¹.

La Constitución Política de 1991 consagra los derechos fundamentales, entre ellos, el derecho a la vida, la integridad física, la salud, la seguridad y la alimentación equilibrada. El mandato constitucional determinó que la alimentación y la nutrición apropiadas se constituyen en un derecho básico y por ende las instituciones públicas deben propender por respetar y hacer cumplir esta premisa fundamental para el desarrollo integral de los niños.

A nivel local, los problemas de desnutrición en Bogotá, D.C., afectan de manera directa el bienestar general de gran parte de la población e influyen en la productividad social, debido al bajo rendimiento físico, a la menor capacidad intelectual desarrollada y a los bajos grados de resistencia a las enfermedades, entre otras².

El Sistema Distrital de Nutrición, es el resultado de un proceso iniciado entre 1998 y 1999, que conllevó a la creación del Comité Distrital Intersectorial de Alimentación y Nutrición, mediante el Acuerdo 086 del 13 de junio de 2003.

Las acciones asistenciales, sobre apoyos alimentarios, se inician en el Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas “Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado”, período 2001-2004, en el objetivo “Justicia Social” y dentro de la estrategia “Desarrollar programas que contribuyan a generar condiciones mínimas a poblaciones vulnerables en nutrición, salud, educación, habitación e infraestructura urbana”, para este propósito formuló el proyecto “Nutrir para el Futuro”, el cual tenía la intención de “desarrollar acciones pedagógicas y asistenciales con diferentes sectores de la ciudad para mejorar las condiciones nutricionales de las poblaciones en mayor vulnerabilidad y contribuir a mejorar su calidad de vida, a través del suministro de alimentos que aportan un porcentaje de nutrientes de acuerdo a las recomendaciones nutricionales por grupo poblacional, todo ello enmarcado dentro de un proceso pedagógico, orientado a las familias y a los educadores para mejorar hábitos alimenticios”.

La política se formula en el Plan de desarrollo “Bogotá sin Indiferencia”, como la garantía de acceso y abastecimiento adecuado de alimentos y nutrientes en un horizonte de sostenibilidad y como espacio de encuentro para la formación ciudadana, de manera complementaria a otros servicios sociales del Estado. Esta política se denominó “Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá”³, se operativiza a través del programa “Bogotá Sin Hambre”, con el objetivo de avanzar pro-

gresivamente en la garantía del derecho a la alimentación con prioridad para las personas en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad.

En el Eje “Ciudad Región”, se operativiza el programa “Región Integrada para el Desarrollo”, para que la ciudad se articule desde las localidades hacia la región, propiciando el crecimiento económico, la equidad social y ecológica, así como el desarrollo sostenible.

Según lineamientos establecidos en el Acuerdo 186 de 2005⁴, la política la integran tres componentes centrales:

- Provisión de alimentos y complementación nutricional.
- Formación en hábitos saludables de alimentación y nutrición y de vigilancia alimentaria y nutricional.
- Abastecimiento.

El alcance general es orientado en términos de lograr una disminución en los altos índices de desnutrición alimentaria y facilidad en el acceso de alimentos, bajo una visión transectorial integral.

La política avanza dando prioridad a la problemática de desnutrición y malnutrición en el Distrito, con los compromisos:

- Alcanzar una cobertura de 625.000 personas con apoyo alimentario y nutricional diario con preferencia en los niños/as, adultos/as mayores y personas con discapacidad, partiendo de una línea base de 242.933 personas que venían siendo atendidos.
- Disminuir en 30% el índice de desnutrición de los beneficiarios/as del programa, con un índice de desnutrición en menores escolarizados como línea base del 1.1%.

¹ Ver documento CONPES 2847 de 1996

² Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Plan de Alimentación y Nutrición para el Distrito Capital 1999-2003, página 15

³ Decreto 508 de 2007

⁴ “Por el cual se establecen los lineamientos de la Política Distrital de Seguridad Alimentaria en Bogotá, D.C. y se dictan otras disposiciones”.

- Orientar, formar y capacitar en nutrición y en hábitos de vida saludable a 125.000 personas, con una línea base de 3.600 personas.
- Promover una Red de Bancos de Alimentos a partir de la Alianza con el Banco Arquidiocesano.

En el componente de Abastecimiento, el compromiso que se espera lograr, a través del programa Región Integrada para el Desarrollo, es optimizar los procesos de abastecimiento y producción agrícola en la canasta nutricional, desagregado en:

- Promover y apoyar el abastecimiento regional de alimentos, atendiendo calidad, cantidad y precios en concordancia con el Plan Maestro de Abastecimiento -PMAA.
- Fomentar las cadenas alimentarias y redes de abastecimiento locales.
- Implementar y fortalecer la red distrital de comedores infantiles y comunitarios en las localidades con mayor población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

En el escenario interinstitucional, el Distrito Capital contó con el Consejo Distrital de Política Social CDPS⁵ y los Consejos Locales de Política Social CLOPS⁶, en los cuales el tema de la alimentación y nutrición debe ser contemplado como problemática de primer orden. Al día de hoy, las funciones son desarrolladas por la Comisión Intersectorial para la seguridad alimentaria y nutricional del Distrito Capital⁷, dentro de las que se cuentan: articular las acciones de las instancias colegiadas que tienen a su cargo asuntos relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional, tales como el Consejo Directivo del Plan Maestro de Abastecimiento

⁵ El Consejo Distrital de Política Social se reestructura por medio del Decreto 093 del 2 de abril de 2004. Es una instancia para la concertación y seguimiento de la política social del Distrito Capital, su carácter es mixto y tiene como objetivo principal promover la articulación, integralidad y complementariedad de la actuación de las instituciones públicas y convocar la solidaridad y la corresponsabilidad de los distintos sectores de la sociedad y de la cooperación internacional, en la búsqueda de la realización progresiva de los derechos fundamentales.

⁶ Creados desde el año 1991 instancias de canalización, análisis y recomendaciones de las demandas sociales en coordinación con los Consejos Locales de Planeación y de Gobierno y desde allí las Alcaldías Locales, han venido definiendo la creación y composición de los Subcomités Operativos Locales de Seguridad Alimentaria y Nutricional, con el propósito de promover un gestión coordinada y participativa de la política de SAN.

⁷ Decreto 546 de 2007

de Alimentos y Seguridad Alimentaria para Bogotá, el Comité Distrital Intersectorial de Alimentación y Nutrición y los Comités Locales de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

La implementación de la política se hará efectiva a través de los Planes Distrital y Locales de Seguridad Alimentaria y Nutricional. La formulación de metas y prioridades como de alternativas de acción pública, definición de indicadores y mecanismos de seguimiento de evaluación y control, serán fruto de la construcción con y entre los distintos sectores de coordinación de la administración distrital, así como de la deliberación y concertación local con la sociedad organizada.

El Plan de desarrollo “Bogotá positiva para vivir mejor” 2008 – 2012, garantiza el derecho a la seguridad alimentaria y nutricional, en el marco del proceso de integración regional.

Se enmarca dentro del Objetivo Estructurante Ciudad de Derechos y se operativiza a través del programa “Bogotá bien Alimentada”, especificando en gran medida coberturas en grupos poblacionales, de acuerdo a poblaciones atendidas por cada una de las entidades actoras, a excepción de los beneficiarios asistentes a los comedores comunitarios.

Su orientación esta encaminada al cumplimiento de los compromisos:

- 685.000 estudiantes de colegios distritales con suministro diario de re-

frigerio.

- Suministrar 165.000 comidas calientes diarias a estudiantes de colegios distritales.
- Diseñar un sistema de seguimiento para evaluar y mostrar los resultados en términos nutricionales de los estudiantes de los colegios distritales.
- Asistir nutricionalmente 40.000 mujeres embarazadas SISBEN 1 y 2.
- Suministrar 146.000 apoyos alimentarios diarios a la población en inseguridad alimentaria y nutricional, priorizando en población vulnerable.

Institucionalmente, han participado en la ejecución de los programas de suministro alimentario las Secretarías de Educación Distrital -SED, de Integración Social -SDIS y el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud -IDI-PRON. La primera, fundamentalmente a través del suministro de refrigerios escolares y la estrategia de comidas calientes en restaurantes escolares, la SDIS y el IDIPRON con la entrega de apoyos alimentarios a la población institucionalizada que comprende adultos mayores, mujeres gestantes y lactantes, niños entre los 0 y 6 años, población desplazada y habitante de la calle, y comedores comunitarios con el concurso de los Fondos de Desarrollo Local -FDL, que aportan recursos para cofinanciar la puesta en operación de estas iniciativas comunitarias y ejecutan proyectos enmarcados en

Cuadro 1
“Bogotá para vivir todos del mismo lado”
Beneficiarios de suministro alimentario por institución

BOGOTA PARA VIVIR TODOS DEL MISMO LADO								
Entidades	2000		2001		2002		2003	
IDIPRON	5.000	2,9	5.000	2,7	5.000	2,5	6.145	2,5
SDIS-comedores	47.065	27,5	47.065	25,4	53.721	27,3	62.559	25,1
SED	118.890	69,5	132.910	71,9	137.928	70,1	180.459	72,4
TOTAL	170.955	100,0	184.975	100,0	196.649	100,0	249.163	100,0

Fuente: Intervenciones de alimentación y nutrición en el distrito capital. Plan de alimentación y nutrición del D.C. Programa de nutrir para el futuro Bogotá 2001-2003. Revista virtual UNIVERCIUDAD, del programa Red Bogota de la Universidad Nacional de Colombia. www.redbogota.com

Cuadro 2
“Bogotá sin Indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”
Beneficiarios de suministro alimentario por institución

BOGOTA SIN INDIFFERENCIA								
Entidades	2004		2005		2006		2007	
IDIPRON	5.661	1,7	11.145	2,6	17.052	3,1	21.745	3,4
SDIS-comedores-otros	44.154	13,6	61.551	14,3	101.665	18,6	113.320	17,6
SED	275.300	84,7	356.950	83,1	426.569	78,2	508.545	79,0
TOTAL	325.115	100,0	429.646	100,0	545.286	100,0	643.610	100,0

Segplan - Plan de Acción-Componentes de Gestión y de Inversión. Corte 31-05-2008

el suministro de alimentos a través de comedores comunitarios.

El comportamiento en coberturas, durante los últimos tres (3) planes de desarrollo fue como se describe a continuación.

En cumplimiento de lo formulado en el programa “Nutrir para el futuro”, con miras a mejorar las condiciones nutricionales de las poblaciones vulnerables, básicamente en niños-as en edad escolar, en el último año, se logró un cubrimiento de

249.163 suministros, quedando en cabeza de la SED y bajo la modalidad de refrigerios escolares el 72.4%, (Cuadro 1).

El Plan de desarrollo “Bogotá sin Indiferencia” 2004-2008, señala en el componente de provisión de alimentos y complementación nutricional, el suministro de alimentos en varias modalidades, dirigido a población pobre, vulnerable y población escolar.

anterior, los cuales están representados por la SED con el 95%, es decir, 104.333 alumnos atendidos a través del Sistema Educativo Distrital.

A pesar de darse cumplimiento a las metas formuladas y de sobrepasarlas, sigue siendo el componente de alimentación el de mayor representación dentro de la política, convirtiéndose en un programa asistencialista y en una estrategia más del Sistema Educativo Distrital, para garantizar el acceso y permanencia de la población escolar, no obstante metas que deberían presentar un desarrollo a la par, no reportan ningún avance, como ocurre con el diseño de un sistema de seguimiento para evaluar y mostrar los resultados en términos nutricionales de los estudiantes de los colegios distritales.

Adicional a lo citado, los FDL, dentro de sus Planes de Desarrollo, aportan de igual forma alimentación a población vulnerable a través de la modalidad de comedores comunitarios. (Cuadro 4)

Cuadro 3
“Bogotá Positiva para vivir mejor”
Beneficiarios de suministro alimentario por institución

Entidades	BOGOTA POSITIVA							
	2008	%	2009	%	2010	%	2011- junio	%
IDIPRON	22.404	3,0	22.148	2,9	17.106	2,2	13.086	1,7
SDIS- Otros	118.327	15,6	126.739	16,6	126.128	16,1	128.065	17,0
SED	616.656	81,4	615.205	80,5	637.983	81,7	612.878	81,3
TOTAL	757.387	100,0	764.092	100,0	781.217	100,0	754.029	100,0

Fuente: Secretaria de Desarrollo Económico - Coordinación Programa Bogotá bien Alimentada

En particular, el programa “Bogotá sin Hambre” operativiza la política alimentaria, incluyendo además de las modalidades señaladas con anterioridad, la estrategia de los comedores comunitarios, comidas calientes y otro tipo de apoyos como los bonos y las canastas alimentarias, otorgados a través de programas institucionales. (Cuadro 2)

Bogotá sin Indiferencia logró un incremento del 158% (394.447 personas atendidas), comparado con el plan inmediatamente anterior, al cerrar con el suministro de 643.610 apoyos alimentarios.

La modalidad de refrigerios escolares y comidas calientes otorgados por la SED,

sigue siendo el renglón con mayor dinamismo, al pasar de 180.459 suministros en el 2003 a 508.545 en el 2007, situación que no ha variado y por el contrario, registra un mayor aporte al representar el 79% del total de apoyos. (Grafica 1)

El actual Plan de desarrollo a través del programa “Bogotá bien alimentada”, busca garantizar el derecho a la seguridad alimentaria y nutricional, formula a cada uno de las entidades actoras el cumplimiento de metas específicas de acuerdo a la población a atender. (Cuadro 3)

En lo transcurrido del Plan, se refleja un incremento del 17% (110.419 beneficiarios) con relación al cierre del plan

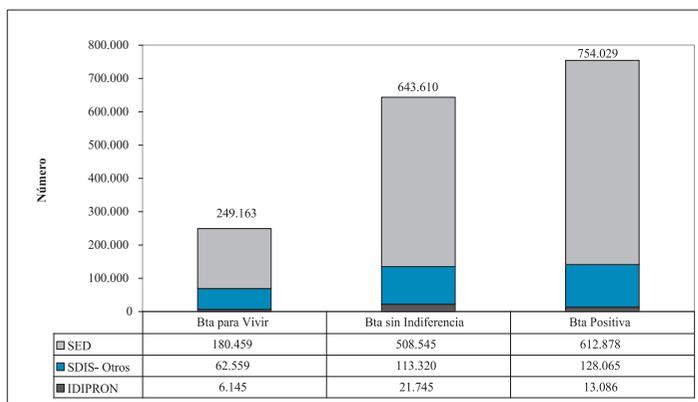
Cuadro 4
Número de beneficiarios atendidos en comedores comunitarios de los Fondos de Desarrollo Local.

VIGENCIA	COMEDORES	CUPOS
2007	84	17.005
2008	123	20.670
2009	134	26.287
2010	146	30.840
2011	193	41.502

Fuente: Información remitida por la Dirección Control Social Contraloría de Bogotá

Gráfica 1

Número de suministros alimentarios por cada Plan de Desarrollo



Fuente: Segplan. Plan de Acción-Componentes de Gestión y de Inversión. Corte 31-05-2008. Plan de alimentación y nutrición del D.C. Programa de nutrir para el futuro Bogotá 2001-2003. Revista virtual UNIVERCIUDAD, del programa Red Bogota de la Universidad Nacional de Colombia. www.redbogota.com. Secretaria de Desarrollo Económico - Coordinación Programa Bogotá bien Alimentada.

En particular, la estrategia de comedores comunitarios⁸, se puede señalar que fueron concebidos como espacios de encuentro y promoción de la inclusión social para familias en condición de vulnerabilidad y pobreza en los que se brinda servicio de alimentación y nutrición y se adelantan actividades como talleres y cursos de capacitación en temas empresariales, en hábitos de vida y alimentación saludables.(Cuadro 5)

⁸Funcionan en las siguientes modalidades: Comedores del Distrito o de Referencia (financiados con recursos del Distrito, operados por el Distrito o a través de terceros, en instalaciones del Distrito o en otras instalaciones); Comedores Cofinanciados (financiados parcialmente por el distrito mediante convenios con organizaciones formalmente constituidas); y Comedores financiados por iniciativas solidarias que no requieren recursos del distrito para su operación y se vinculan al programa teniendo en cuenta lineamientos establecidos por la SDIS. Más los administrados por los mismos Fondos.

Cuadro 5

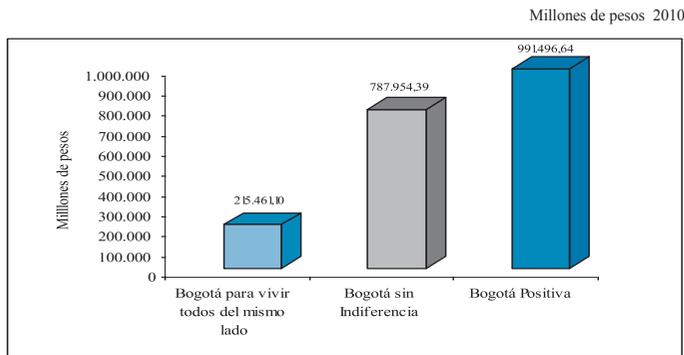
Entidades a cargo de comedores comunitarios en Bogotá

Entidades	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
SDIS	16	59	118	132	140	136	137	138
Idipron	3	3	5	6	6	6	6	6
FDL	9	114	135	84	123	134	146	193
TOTAL	28	176	258	222	269	276	289	337

Fuente: Información remitida por la Dirección Control Social Contraloría de Bogotá. SivicoF

Gráfica 2

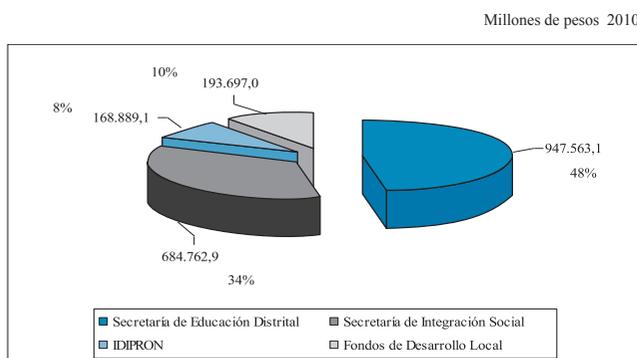
Bogotá, recursos invertidos en programas alimentarios, 2001-2011



Fuente: Contraloría de Bogotá D.C., Estadísticas Fiscales. Dirección de Economía y Finanzas Distritales 2006 a 2011 Contraloría de Bogotá.

Gráfica 3

Aplicación de recursos del componente alimentario por entidad



Fuente: Contraloría de Bogotá D.C., Estadísticas Fiscales. Dirección de Economía y Finanzas Distritales 2006 a 2011 Contraloría de Bogotá.

Al corte de información (junio 2011), Bogotá cuenta con 337 comedores en los cuales se atiende en mayor medida población en edad escolar, que adicionado a los refrigerios y/o comida caliente suministrada por la SED, se reafirma que el apoyo alimentario se está dirigiendo en mayor proporción a esta población, a pesar que un importante grupo poblacional en condición vulnerable lo constituye el adulto mayor, adultos desplazados, el indigente, madres gestantes y lactantes.

Recursos Invertidos

Durante las vigencias 2001 a 2011 a través de los distintos programas contem-

plados para atender la política en cada uno de los planes de desarrollo, se invirtieron recursos así: \$228.018.41 millones en “Nutrir para el futuro”, Bogotá sin Indiferencia realizó inversión por \$789.876.97 millones con el programa “Bogotá sin Hambre” y el actual programa “Bogotá bien Alimentada” a junio de 2011 presentó una ejecución de \$991.496.64 millones. (Gráfica 2)

La grafica permite apreciar el incremento del 360%, representado en \$776.035.54 millones, al relacionar la inversión realizada en el plan de desarrollo Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado, con el actual Plan.

Por entidad, los recursos para el componente alimentario se distribuyeron como se muestra en la Grafica 3.

Los recursos ejecutados en el componente, evidencian en mayor medida la participación de la SED con el 48%, seguida de la SDIS con 34%, los FDL con 10% y el Idipron participa con el 8%.

Consideraciones

Si bien los programas alimentarios presentan ejecuciones que sobrepasan lo programado, en los últimos tres años no se han evaluado los efectos nutricionales de los estudiantes de los colegios distritales, mas aún cuando es a esta población que en gran medida se esta dirigiendo la política.

A pesar de ser los comedores comunitarios una estrategia nueva dentro de la política, es la modalidad que ha presentado falencias, dándose la necesidad de cerrar algunos de ellos por diferentes motivos, siendo el más reiterativo el sanitario.

La disponibilidad en recursos por parte de las diferentes administraciones en el transcurso de los años, ha presentado incrementos considerables, siendo más evidente en el programa “Bogota sin Hambre”, al realizarse la conversión de modalidades existentes en programas sociales institucionales, en atención a poblaciones que presentan otras problemáticas.

No reporta ningún avance, el diseño de un sistema de seguimiento para evaluar y mostrar los resultados, en términos nutricionales.

LA INVERSIÓN COMPLEMENTARIA DE OPERACIÓN -ICO-, EN LOS PLANES DE DESARROLLO DE BOGOTÁ



Funcionarios Dirección de Economía y Finanzas

Este artículo inicialmente aborda el concepto del gasto público, discriminado en diferentes concepciones y utilizaciones, también muestra una diferencia de los proyectos de inversión con sus gastos complementarios, luego se analiza los más importantes programas en la década 2001 – 2010 en los que se ha utilizado este gasto, y finalmente, se incluye un análisis de las fuentes de financiación.

Una pregunta clave en nuestro diario discurrir es ¿Qué ha pasado con los impuestos que pagamos en Bogotá?, los recursos aportados por los Bogotanos, no siempre reflejan lo que la ciudadanía ha apostado durante la última década.

¿Operación o Inversión?¹

La inversión en la contabilidad presupuestal del Distrito está definida en forma amplia, como el gasto total tanto en infraestructura como en educación, salud y vivienda. Esto implica un desglose en lo que son gastos recurrentes, que básicamente se refiere a las nóminas, y los no recurrentes, que son propiamente inversiones que aumentan el acervo de capital de la ciudad. Los planes de desarrollo se caracterizan por contener un componente de inversión y uno de mantenimiento; no obstante, el componente que se hace explícito es el de inversión, a través del plan de inversiones (POAI).

El concepto de inversión pública, tradicionalmente aceptado por la academia y por la contabilidad pública, enfatiza en que ésta debe estar condicionada a la prestación de bienes y servicios a cargo del Estado, con especial énfasis en aumentar y mejorar la capacidad de producción y prestación de los mismos; al analizar el efecto que estos bienes tienen sobre el bienestar de la sociedad, no es suficiente

¹ Tomado de Evaluación de proyectos de inversión social. Consultor Cesar Prieto: Modelo Gestión Estratégica Integrado para la Evaluación y seguimiento de los Proyectos de Inversión Complementarios de la Operación. -ICO- diplomado Universidad Nacional de Colombia.

sesgar la definición a la oferta de bienes y servicios con cargo al Estado, sino que se debe garantizar su operatividad, para generar impactos positivos que mejoren la situación de bienestar general.

En este sentido, con base en la necesidad de incrementar el bienestar general, surge una nueva tipología denominada Inversión Complementaria de la Operación -ICO-, la cual se refiere al conjunto de recursos de inversión orientados a apoyar las operaciones que están directamente relacionadas con el cumplimiento de la misión de la entidad, y que su no financiación implica que la entidad no pueda cumplir con su objeto misional en el corto plazo².

Así, se define una Inversión Complementaria de la Operación, a la financiación que con recursos de inversión se dirige a aquellas operaciones que cumplen tres características:

- Generan valor agregado a las capacidades institucionales (administrativas y de gestión) de una entidad,
- Son necesarias para el cumplimiento de su objeto misional.

- Deben ser esfuerzos permanentes en las entidades.

De Otro lado, el Plan de desarrollo es un compromiso social entre el gobierno y la comunidad para crear el desarrollo de la ciudad. Se entiende como el instrumento de planificación que orienta el accionar de los diferentes actores del territorio durante un período de gobierno; en este se expresan los objetivos, metas por alcanzar, políticas, estrategias programas, subprogramas y proyectos de desarrollo, los cuales son el resultado de un proceso de concertación y responden a los compromisos adquiridos en el programa de gobierno, a las competencias y recursos disponibles.

Es la carta de navegación de la administración y de la sociedad en general, para orientar el destino de la entidad territorial, con el fin de generar mejores condiciones de vida para sus habitantes, a partir del uso eficiente y eficaz de sus recursos³.

Así las cosas, en Bogotá gran parte del rubro de inversión se va en operaciones complementarias, las cuales, para la

³ Se encuentra definido en la Ley Orgánica de Planeación, Ley 152 de 1994 y el Acuerdo Distrital 12 de 1994, en concordancia con el artículo 339 de la Constitución Política.

² Ibid

Gráfica. 1



Fuente: Subdirección de Análisis Financiero Presupuestal y Estadísticas Fiscales, Contraloría de Bogotá D.C.

década 2001 – 2010, han llegado a niveles cercanos al 50%; (tal como se muestra en la Gráfica 1), volviendo la inversión un rubro inflexible de desarrollo. Es el caso del sector de educación, donde año tras año se destinan recursos para la nómina de los maestros como inversión social; en el sector de infraestructura, para el mantenimiento de las vías y el transporte masivo; en hábitat, para el mantenimiento de la infraestructura de los servicios públicos; y en salud, se dedica al pago de

aseguramiento de atención en salud de los hospitales.

La evolución cuantitativa de la inversión directa, con perfil de formación de capital, y de las inversiones complementarias de operación (ICO), se muestra en la gráfica 2, donde se aprecia que en la vigencia 2001 se le asignó \$2.9 billones de pesos a la inversión directa y \$1.4 billones a ICO, situación que se mantiene hasta el final de la década (\$5 billones a la inversión directa y \$2.4 billones para la ICO).

no perfila ser una realidad, sólo se limita a adelantar estudios.

En hábitat, el subsector de servicios públicos de acueducto, alcantarillado sanitario y pluvial, absorbe la mayor cantidad de recursos, específicamente el factor mantenimiento y rehabilitación, que también incluye algunas metas que hacen parte de la Inversión complementaria de operación.

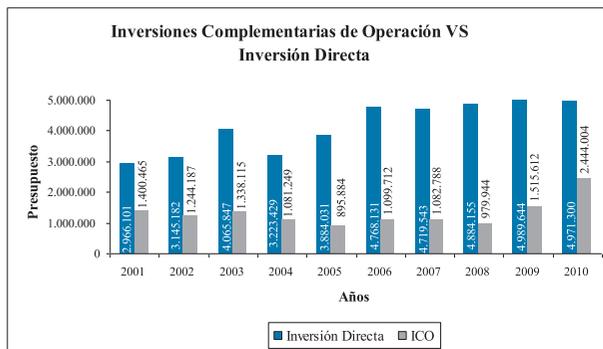
En el **sector salud**, una gran parte de los recursos asignados se utilizan en el aseguramiento de la población, y sus propuestas en los diferentes planes de desarrollo incluyen ICO.

En el **Sector Integración Social**, sobresale el plan de Desarrollo, Bogotá Sin Indiferencia. Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión” 2004 – 2008, su bandera el programa Bogotá sin hambre, fortaleció la actuación que tenía el DABS suministrando alimentos a las personas mas necesitadas de grupos vulnerables.

Así las cosas, el presupuesto alcanza para la operación y el mantenimiento de las anteriores actividades. Si se requiere un proyecto de inversión adicional es necesario adelantar otras actividades tales como: vender un importante activo de la ciudad, aumentar los impuestos, incurrir en endeudamiento o apalancarse con transferencias adicionales de la Nación.

Gráfica. 2

Millones de pesos de 2001



Fuente: Subdirección de Análisis Financiero Presupuestal y Estadísticas Fiscales, Contraloría de Bogotá D.C.

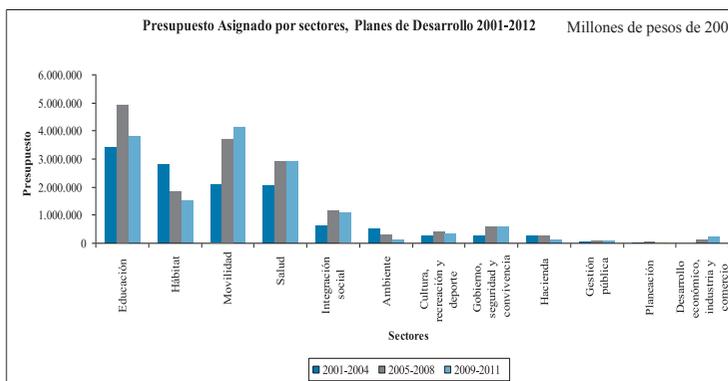
Adicionalmente, la discrecionalidad en el gasto no responde directamente a los programas esbozados en las campañas

por la Alcaldía del Distrito, sino a esfuerzos en ciertos sectores como se muestra en la siguiente gráfica y el cuadro 1:

Gráfica. 3

Presupuesto Asignado por sectores, Planes de Desarrollo 2001-2012

Millones de pesos de 2001



Fuente: Subdirección de Análisis Financiero Presupuestal y Estadísticas Fiscales, Contraloría de Bogotá D.C.

En el **sector Educación**, la cobertura es la principal variable objeto de inversión, la meta para la vigencia 2008 - 2012, es beneficiar 1.030.181 estudiantes escolares, mediante el pago a colegios oficiales y a colegios privados en convenio con la SED, para sustituir los recursos que dejan de cancelar por tarifas los Estudiantes beneficiados de la gratuidad educativa. Al finalizar la vi-

gencia del 2010 la meta alcanzada fue de 1,025,737 estudiantes, con una inversión de \$167,443 millones, los cuales pertenecen a una parte de la Inversión complementaria de operación.

En movilidad, además del mantenimiento de las vías, el sistema transmilenio con las etapas 1 y 2 ha absorbido los recursos. En el actual plan de desarrollo Bogotá sin indiferencia, el tema del metro

ICO y Fuentes de Financiamiento⁴

En el período 2002 – 2004, los ingresos corrientes de la ciudad aportaron un 58%, a los ingresos totales, en el 2005-2007, 45% y entre el 2008 -2010 45% del total, mientras que las transferencias sólo aportaron entre el 29%, 31 y el 33%, respectivamente y de los recursos de capital el 14%, 23% y 22% respectivamente, como lo muestra el Cuadro 6 y la Gráfica 4. Ello contrasta, con la dependencia de muchas ciudades del país en las que las transferencias superan el 60% de los ingresos⁵.

⁴ La inversión en el Distrito Capital se financia por tres fuentes principales: Los ingresos corrientes, las transferencias de la Nación y los recursos de capital. En la primera fuente los ingresos corrientes se clasifican en tributarios y no tributarios, los ingresos tributarios se constituyen en la mayor fuente de recursos frente a los no tributarios.

⁵ Cuadernos de Desarrollo Económico, N° 6 La Inversión en el Distrito Capital, Secretaría de Desarrollo Económico, Alcaldía Mayor de Bogotá.

Los recursos descritos se utilizaron en el año 2001-2010 funcionamiento 23,1%, en inversión 69,3% y en servicio de la deuda 7,6%. (Grafica 3)

La inversión se materializa en los planes de desarrollo y los montos presupuestales definidos en las tres últimas administraciones. (Grafica 4)

Finalmente para el año 2011, la Administración Distrital estima un crecimiento del PIB distrital de 4% y una inflación muy cercana al 3%. Los ingresos totales de la Administración Central se proyectan en \$7.9 billones con crecimiento de 11,5%, y los gastos \$8 billones, con crecimiento de 7,7%. Se espera un superávit primario de \$115.941 millones⁶.

Y de otro lado, a marzo de 2011, los indicadores de endeudamiento de sostenibilidad y solvencia de la Administración Central (SDH) se encuentran en niveles razonables, soportados fundamentalmente por el recaudo de los ingresos propios. El primero es de 23,88% y el segundo de 3,48% cuando la Ley 358/97 establece como máximo el 80% y 40% respectivamente⁷.

⁶ Informe de Ingresos, Gastos e Inversiones del Distrito Capital. Dirección de Economía y Finanzas. Contraloría de Bogotá D.C., a marzo 31 de 2011.

⁷ Informe de Deuda Pública, Estado de Tesorería e Inversiones Financieras, Dirección de Economía y Finanzas. Contraloría de Bogotá.

Cuadro 2

Porcentaje de participación por fuente de ingreso

Rubro	2002-2004	2005-2007	2008-2010
Ingresos Corrientes	58%	45%	45%
Transferencias	29%	31%	33%
Recursos de Capital	14%	23%	22%
Total Ingresos	100%	100%	100%

Fuente: Subdirección de Análisis Financiero Presupuestal y Estadísticas Fiscales, Contraloría de Bogotá D.C

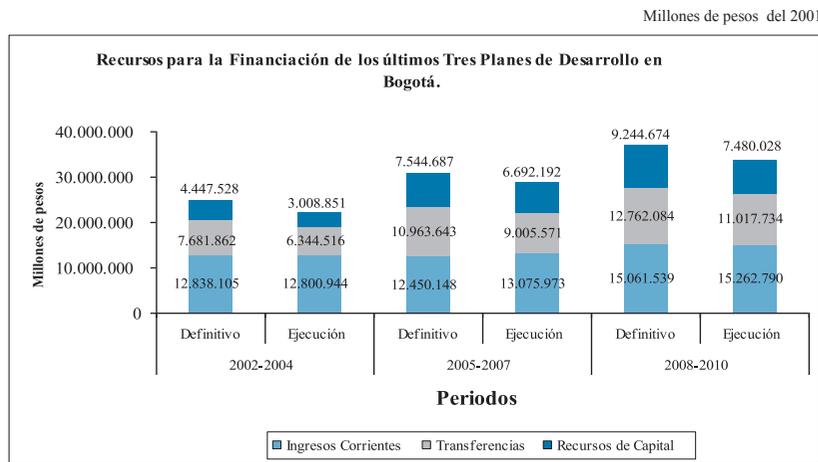
La discrecionalidad en el gasto, no responde directamente a los programas esbozados en las campañas por la Alcaldía del Distrito, sino a esfuerzos en ciertos sectores

Cuadro 1

Programa / Meta	Línea Base	Meta	Incremento
Sector Educación			
2.001-2.004 Educación para la era del conocimiento Cupos creados en el sistema educativo oficial	773.230 alumnos antiguos en el sistema público.	855.230 cupos	82.000 cupos
2004 – 2008 Más y mejor educación para todos y todas. Nuevos cupos para niños y niñas en educación inicial, preescolar, básica y media	893.682 cupos	Alcanzar una obertura de 1.080.482.	Crear 186.800 cupos
2008 – 2012 Acceso y permanencia a la educación para todas y todos. Niños, niñas y jóvenes matriculados en los colegios oficiales.	827.000 niños, niñas y jóvenes	Atender 902.486 niños, niñas y jóvenes	75.486
Sector Movilidad			
2.001 -2.004 Movilidad inteligente. **Recuperación y Mantenimiento de la Malla vial.	N.D.	11.253.742,83 M2 de vía.	10.553.411,25 M2 de Vía
2004 – 2008 Integrar centralidades con el sistema de transporte público	Sistema de troncales	Transmilenio construcción de 20 Km de troncales incluye espacio público peatonal a todo costado. 2 terminales	
2008 – 2012 Mejoremos el Barrio. Construir, Rehabilitar y mantener carril de malla vial local.	7.686 Km carril	Construir 52 Km carril de malla vial local Rehabilitar 300Km Mantener 3.000 Km	3.352 Km carril de malla vial local
Sector Habitat			
2001 -2004 Bogota crece con razón Renovar 128.15 Km . de Redes de Acueducto. Rehabilitar Redes de Alcantarillado.	N.D.	128,15 Km. 50,41 Km.	76,23 Km. 13,16 Km.
2004 – 2008 Bogotá productiva Rehabilitar 4.89 Kilómetros de Túneles para la Conducción de Agua Cruda. Renovar 166.06 Kilómetros, de redes de Acueducto. Rehabilitar 44.19 Km. de Redes del Sistema de Alcantarillado.	N.D.	4,89 Km 166,06 Km 44,19 Km	4,70Km 172,11 Km 43,25 Km
2008 – 2012 Mejoremos el barrio Renovar o Rehabilitar Km de Redes Locales de Alcantarillado Sanitario. Renovar o Rehabilitar Kilómetros Locales de Alcantarillado Pluvial. Renovar o Rehabilitar Kilómetros Locales de Alcantarillado Combinado	N.D.	158,93 km 24,95 Km 15,02 Km	84,36 Km 9,28 Km 4,51 Km
Sector Salud			
2.001-2.004 Salud con calidad: Garantizar la continuidad de cupos e incrementar la afiliación al régimen Subsidiado.	1.040.000	1.240.000 personas	200.000 nuevos cupos
2004 – 2008 Salud para la vida digna: cupos en régimen subsidiado.	1.369.970 cupos	Alcanzar 1.670.000 cupos.	Incrementar 300.000 cupos
2008 – 2012 Garantía del aseguramiento y atención en salud: personas afiliadas Dirección de Aseguramiento - SDS	1.635.601	2.528.016	Incrementar en un 52 % (892.415) las personas afiliadas al régimen subsidiado de salud
Sector Integración social			
2.001-2.004 Nutrir para el futuro. Mantener y/o mejorar la situación nutricional de niños, niñas, mujeres en gestación, adultos y adultas mayores ciudadanos y ciudadanas de la calle.	171.000	171.000	0
2004 – 2008 Bogotá sin hambre: apoyo alimentario y nutricional diario con preferencia en los niños niñas, los adultos y adultas mayores y las personas con discapacidad.	242.933 personas atendidas	Alcanzar una cobertura de 625.000 personas	382.067 personas
2008 – 2012 Bogotá bien alimentada estudiantes distritales con suministro diario de refrigerios y comidas calientes - SED	500.000	685.000 refrigerios para estudiantes distritales	185.000
	100.000 estudiantes	Suministrar 165.000 comidas calientes diarias a estudiantes de colegios distritales.	65.000 estudiantes de colegios distritales con suministro de comidas calientes - SED

Fuente: Planes de desarrollo de la ciudad 2001 - 2012 , Segplan 2004 Secretaría de Planeación Distrital y Balance de Gestión según Acuerdo 067 de 2002 Alcaldía Mayor de Bogotá.

Gráfica 4



Fuente: Subdirección de Análisis Financiero Presupuestal y Estadísticas Fiscales, Contraloría de Bogotá D.C.

Cuadro 3

Participación porcentual de gasto 2001 - 2010

Rubro	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	31,4%	30,0%	26,5%	21,5%	19,2%	16,2%	20,5%	19,7%	22,4%	23,6%	23,1%
SERVICIO DE LA DEUDA	9,3%	8,7%	7,2%	9,3%	8,7%	10,3%	5,6%	5,5%	7,2%	4,0%	7,6%
INVERSIÓN	59,4%	61,3%	66,2%	69,0%	72,0%	73,4%	73,8%	74,7%	70,4%	72,3%	69,3%

Fuente: Subdirección de Análisis Financiero Presupuestal y Estadísticas Fiscales, Contraloría de Bogotá D.C.

Cuadro 4

Recursos de inversión Planes de Desarrollo 2001-2012

Período	Plan de desarrollo	Billones de pesos*
2001-2004	Bogotá sin Indiferencia	13,2
2004-2008	Bogotá para Vivir todos de un mismo lado	18,2
2008-2012	Bogotá Positiva	25,8

Fuente: Decreto 440 de 2001, Acuerdo 119 de 2004, Acuerdo 308 de 2008.

* Pesos constantes del 2001.

Anotaciones finales

El panorama presupuestal para 2011, de acuerdo al Marco Fiscal de Mediano Plazo de la ciudad, parte de estimar un mejoramiento en los indicadores socioeconómicos como tendencia que viene desde finales de 2010. A nivel nacional la reactivación económica se asoció al comportamiento positivo que presentaron los sectores: minero 14,9%, industrial 8,4%, comercio 5,4%, y de transporte y comunicaciones 4,2% y el mejoramiento de las relaciones con los países vecinos, situación que además genera confianza en los inversionistas.

En la ciudad de Bogotá, igualmente la reactivación se presentó en la industria y el comercio, y una mejor dinámica del consumo de los hogares. Los sectores que muestran tendencia positiva son alimen-

tos, vivienda, salud, transporte y telecomunicaciones⁸.

Seguir financiando únicamente la operación o el mantenimiento trae como consecuencia el aplazamiento de los megaproyectos que la ciudad requiere, como un transporte público subsidiado, podría ser el metro; la construcción de viviendas sociales dignas por parte del Distrito; la construcción de parques y espacios de cultura recreación y deporte (con énfasis en el nivel interbarrial); la terminación de ciclorutas; contribuir al cambio de instalaciones vehiculares para que los carros utilicen combustibles más limpios y económicos como el gas (en este momento

⁸ Informe de Ingresos, Gastos e Inversiones del Distrito Capital. Dirección de Economía y Finanzas. Contraloría de Bogotá D.C., a marzo 31 de 2011.

ha sido una política exclusiva del sector nacional); estímulos para actualizar el parque automotor particular y público y sacar de circulación vehículos con muchos años de circulación; construcción de puentes en cruces principales de la ciudad, donde los trancotes son eternos y baja la competitividad de la ciudad y, cámaras y centros de logística para garantizar la seguridad ciudadana, entre otros.



PARAFISCALIDAD EN BOGOTÁ

A parte de la tributación directa o indirecta, existen las contribuciones parafiscales, que no son otra cosa que los aportes que deben hacer tanto entidades estatales como privadas, con el fin de financiar programas y proyectos, que se deben revertir en forma de beneficios a quienes hicieron la contribución, bien sea, a través de servicios sociales o directamente en el sector al que pertenecen.

En Colombia las contribuciones parafiscales surgieron dentro del marco de la legislación nacional, con el “impuesto cafetero” creado mediante la Ley 76 de 1927, siendo el primer gravamen con las características de una contribución parafiscal. El sector agropecuario retomó el instrumento de parafiscalidad, para la creación de las cuotas de fomento¹ en sectores como: arrozero, cacaoero, cerealista, fique, y panelero; aportes estos que van destinados específicamente a su desarrollo y son administrados mediante contratos con el gobierno.

Por su parte, la implementación de la parafiscalidad en el sector de la seguridad social, tiene su inicio en 1946, con la creación del Instituto de los Seguros Sociales (Ley 90 de 1946), el cual dentro de sus funciones debía organizar las cajas de compensación, para atender los subsidios familiares, que algunos empleadores crearon, ya fuera voluntariamente, por pretensión legal o por convenciones colectivas de trabajo.

Pero es a partir de 1957, cuando se adopta la obligatoriedad del subsidio familiar por parte de los patronos, y se crea el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA y se establecen cuotas parafiscales, dirigidas a dos grupos específicos: en el primer caso se organizó un esquema de reparto, cuya administración recaía en las Cajas de Compensación Familiar, orientado a los trabajadores afiliados a estas cajas, y en el segundo, se contribuía con el crecimiento económico y la competitividad del país, invirtiendo los recursos de los aportes, en acciones que promovieran la actividad empresarial, la productividad y el bienestar de los trabajadores.

¹ Ley 101 de 1963, Ley 31 de 1965, Ley 51 de 1966, Ley 9 de 1983 y Ley 40 de 1990



Funcionarias Dirección de Economía y Finanzas

Complementariamente, en 1968 nace el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, al que se le faculta, a partir de 1974, para percibir las cuotas parafiscales orientadas a la protección de los hijos menores de 7 años de los empleados públicos, y de los trabajadores oficiales y privados. Uno de los últimos aportes parafiscales establecidos, antes de la Constitución de 1991, fue la creación del Fondo de Protección Solidaria – SOLDICOM, en beneficio de los distribuidores minoristas de combustibles líquido derivados del petróleo.

A pesar que las anteriores contribuciones se fijaron a la luz de la normatividad colombiana, sólo a partir de 1991 el concepto de contribución parafiscal fue admitido con la expedición de la Constitución Política², como un régimen de intervencionismo económico y fiscal, tendiente a poner en marcha y hacer viable una serie de recursos con destinación específica³.

² Constitución Política Artículos 150, 179 y 338.

³ Consejo de Estado – Bogotá D.C., noviembre 29 de 1995

La Ley 225 de 1995 define de la siguiente manera las contribuciones parafiscales: son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. Según la Constitución Nacional, las sentencias de la Corte Constitucional⁴ y la ley orgánica de presupuesto, las características esenciales de las contribuciones parafiscales consisten en:

a- La obligatoriedad, toda vez que el recurso parafiscal es de observancia obligatoria, por quienes se hallen dentro de los supuestos de la norma creadora del mencionado recurso, y el Estado tiene el poder coercitivo para garantizar su cumplimiento.

b- La singularidad, puesto que el gravamen va dirigido únicamente a un grupo, gremio o sector económico.

⁴ Sentencias C-040/93, C-545/94, C-546/94, C-253/95, C-273/96, C-369/96, C-152/97, C-655/03, C-307/09

Gráfica 1
Distribución Aportes Parafiscales



Fuente: Elaboración propia

c- La especificidad o destinación sectorial, ya que los recursos cobrados son reinvertidos en beneficio exclusivo del sector económico o social que los tributa.

d- Los recursos derivados de la contribución parafiscal, administrados por los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación, se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía, en capítulo separado de las rentas fiscales, y su recaudo será efectuado por los encargados de su administración. Los demás no ingresan al presupuesto de la nación, dado que el manejo generalmente esta a cargo de personas jurídicas de derecho privado, determinadas en la ley que las crea.

e- El control fiscal de los recursos parafiscales, corresponde a la Contraloría General de la República.

f- El Congreso de la República esta facultado para establecer excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

En este marco, es relevante hacer una aproximación de la retribución que los aportes parafiscales le dejan a Bogotá, en materia de inversión social a través de los proyectos y programas del Servicio

Nacional de Aprendizaje – SENA, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF y Cajas de Compensación Familiar -CCF, siendo estas las entidades más caracterizadas dentro del terreno de la parafiscalidad, que actúan en la capital, en forma complementaria a la inversión social aprobada en el Presupuesto Distrital.

Es conveniente anotar que el Presupuesto Distrital en muchos casos apunta hacia los mismos sectores que estas instituciones abordan, tal es el caso de vivienda, salud, educación, infancia, adolescencia, entre otros.

Para el efecto, las empresas giran el 9% del valor de sus nóminas a estas tres entidades, con la distribución que se muestra en la gráfica 1.

Los recursos presupuestales del SENA, prácticamente dependen de los parafiscales, toda vez que ellos ocupan el 80%, es decir, que este medio es muy significativo en la financiación del gasto público. Entre 2005 y 2010 se observa un incremento del 48,3%. Para la vigencia 2010 estos fueron calculados en \$1.4 billones, de los cuales percibió el 99,3%. Bogotá participa con casi la mitad del valor total ingresado a nivel nacional y sigue la tendencia mostrada en el recaudo total (Cuadro 1).

Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA

Creado mediante el Decreto 118 de 1957, como solución del Gobierno Nacional, los gremios empresariales y las organizaciones de los trabajadores, a la necesidad de la sociedad de tener una mayor y mejor mano de obra calificada, según las condiciones de desarrollo económico social del país. Entidad que ha sufrido reestructuraciones a través de las Leyes 55 de 1985 y 119 de 1994. Para optimizar su función ha presentado varias etapas de crecimiento, expansión de cobertura y modernización, en consonancia con los cambios en las tendencias educativas, demográficas y tecnológicas.

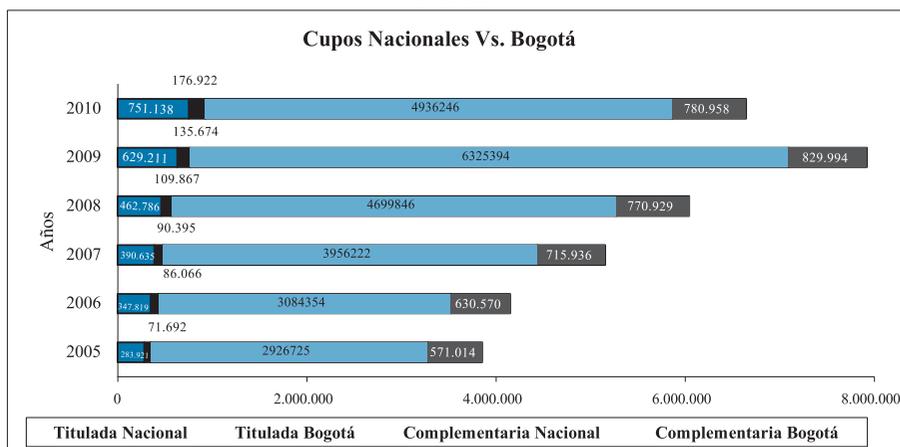
Dentro de los objetivos institucionales, se destaca la formación impartida bajo las modalidades presencial y virtual, a nivel profesional y técnico. Así mismo, los servicios de educación complementaria y continua del recurso humano vinculado a las empresas, con cursos puntuales de corta duración, que cubren básicamente las necesidades de reconversión laboral y actualización a desempleados (Gráfica 2). Del total de cupos que se abren a nivel nacional, Bogotá se beneficia con el 20% del nivel técnico profesional y 15% del complementario.

Cuadro 1
Ingresos Parafiscales - SENA

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nivel Nacional	549.951	623.639	628.584	660.200	713.598	743.221
Bogotá	390.423	437.833	494.260	537.745	608.039	651.065
Total	940.374	1.061.472	1.122.843	1.197.945	1.321.637	1.394.286

Fuente: Elaboración propia, datos SENA - Dirección General, Grupo Recaudo de Cartera

Gráfica 2
Cupos Nacionales Vs. Bogotá



Fuente: elaboración propia. Datos SENA, Informe de gestión 2010

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF

Creado mediante la Ley 75 de 1968, para dar respuesta a problemáticas, tales como la deficiencia nutricional, la desintegración e inestabilidad de la familia, la pérdida de valores y la niñez abandonada. Fue reestructurado y modificado por las Leyes 27 de 1974, 7 de 1979 y 89 de 1988, enfocando su misión a la protección de la niñez, a la prevención del maltrato, y a regular la legislación en casos de abandono y adopción de menores.

El Instituto dentro de sus funciones⁵ desarrolla unos objetivos primordiales relacionados con problemáticas de la po-

⁵ “El artículo 125 del Decreto 1471 de 1990 estableció como población objetivo a quien se encuentre en situación de mayor vulnerabilidad socioeconómica, nutricional, psicoafectiva, moral y en las situaciones irregulares previstas en el Código del Menor (artículos 29 y ss). El Decreto 1139 de 1999 señaló que la institución “debe propender y fortalecer la integración y el desarrollo armónico de la familia, proteger al menor de edad y garantizarle sus derechos”.

blación, o sustentados en la solidaridad, y cuya financiación se pretende cubrir con los recursos parafiscales respaldándose en el Decreto 1138 de 1999 que determina “Fortalecer la integración y el desarrollo armónico de la familia, proteger al menor de edad y garantizar sus derechos”, pudiendo dirigir recursos a otras entidades⁶.

En la financiación del ICBF, los aportes parafiscales han contribuido con el 95% del presupuesto. Entre los años 2005 y 2010 el recaudo real paso de 1.8 billones a 2.5 billones, de los cuales cerca del 40% los aporta Bogotá (Cuadro 2).

Dentro de la distribución presupuestal que el ICBF hace a nivel nacional, a Bogotá se le ha asignado en promedio el 9,1%, del total recaudado en los últimos años (Cuadro 3).

El ICBF genera beneficios para Bogotá, en los programas de primera infancia, niñez y adolescencia, adulto mayor y otros proyectos relacionados con atención a población vulnerable, reestablecimiento de derechos, vivienda con bienestar, apoyo a familias en situación de emergencias y atención a grupos étnicos, especialmente (Gráfica 3).

Cajas de Compensación Familiar – CCF

Creadas mediante Decreto Legislativo 118 de 1957, como entidades de carácter privado, sin ánimo de lucro, con la función exclusiva de ser administradoras repartidoras de cuotas en dinero, en proporción al tamaño de la familia de cada trabajador; hacen parte del sistema del subsidio familiar.

Este sistema ha venido presentando diversas transformaciones, que obedecen a las reformas estructurales de la seguridad social establecidas en la legislación, en donde se facultó a las cajas a crear obras de beneficio social; a extender la cobertura del subsidio a los servidores del sector público, a las empresas del sector privado; y a ampliar la afiliación a nivel regional. También fortalecieron los beneficios sociales, diversificaron actividades

⁶ Las decisiones cubren la problemática total de la familia, sin precisar si los beneficios son para los niños o para los adultos que conforman las familias. Otro aspecto relevante lo signa la “integración institucional”, de manera que, co-financiar actividades de otras entidades es posible, llámese Ministerio de Protección, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Educación o Acción Social; un buen ejemplo es el programa “Pacto por la Vivienda con Bienestar” que involucra al ICBF a través de convenios interinstitucionales a financiar proyectos de vivienda y a la Red Juntos.

Cuadro 2
Ingresos Parafiscales - ICBF

Millones de pesos de 2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nivel Nacional	1.064.251	972.893	1.231.752	1.353.411	1.452.621	1.537.925
Bogotá	719.879	659.180	810.925	788.134	922.057	984.154
Total	1.784.130	1.632.073	2.042.678	2.141.545	2.374.678	2.522.079

Fuente: Elaboración propia, datos ICBF - Dirección Financiera, Grupo de Recaudo.

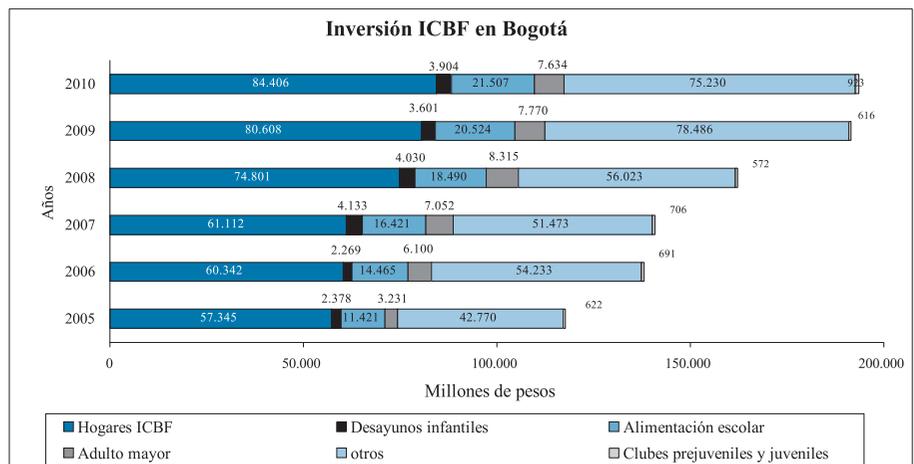
Cuadro 3
Ejecución Presupuestal Regional Bogotá - ICBF

Millones de pesos de 2010

Concepto Año	Inversión		Funcionamiento		Total ejecutado Func. + inversión
	Apropiación	Compromiso	Apropiación	Compromiso	
2005	147.727	147.351	18.898	18.491	165.843
2006	165.557	165.375	18.347	18.057	183.432
2007	163.422	159.637	18.824	17.974	177.611
2008	172.177	170.718	21.593	20.925	191.643
2009	199.064	197.678	25.136	24.863	222.541
2010	195.152	193.604	26.274	25.676	219.280

Fuente: ICBF - Dirección Financiera, Grupo de Presupuesto

Gráfica 3



Fuente: Datos ICBF



y reconocieron el subsidio familiar a través de servicios. Incluso se reafirmó el carácter prestacional del subsidio familiar y se estableció un porcentaje obligatorio del 55%, sobre los aportes percibidos por las cajas, para el cubrimiento del subsidio familiar. También se facultaron para administrar el régimen subsidiado de salud y se les incorporó al sistema de vivienda de interés social como financiadoras y otorgantes del subsidio de vivienda del Gobierno Nacional.

Por último, se ampliaron las acciones de las CCF dentro de las políticas de promoción de empleo y protección del desempleado, los programas de educación, la atención a niños y jóvenes de familias no afiliadas, y el otorgamiento de micro créditos.

En conjunto las cajas a nivel nacional⁷ pasaron de recaudar en pesos de 2010 \$1.8 billones a \$3.2 billones, es decir, con un incremento del 77,3% en los últimos seis años. Bogotá generó el 39% de estos recursos, a través de cuatro cajas de compensación (Colsubsidio, Compensar, Cafam y Comfacundi), que aunque tienen jurisdicción departamental, aproximadamente el 90% de su accionar se desarrolla en la capital (Cuadro 4).

Las CCF a diferencia del SENA y del ICBF invierten los recursos obtenidos por las rentas parafiscales casi en su totalidad en beneficio del municipio que las genera, es decir, que en la aplicación de los aportes se procura la redistribución del ingreso con el pago del subsidio en dinero (28%), compensación en prestación de servicios o en especie en materia de educación, formación, salud, nutrición, recreación, crédito social, programas de vivienda, turismo, servicios culturales y bibliotecarios (20%), y para las asignaciones de los fondos⁸ FOVIS, FONEDE, FONIÑEZ y FOSYGA el 52%⁹ (Gráfica 4).

Consideración final

La contribución que hace Bogotá a los ingresos parafiscales recaudados a nivel nacional por el SENA, ICBF y las CCF corresponde al 40% mientras la retribución

⁷ Según Asocajas en la actualidad funcionan 46 CCF a nivel nacional.

⁸ Fondo de Vivienda- FOVIS, Fondo Solidaridad y Garantía en Salud – FOSYGA, Fondo Promoción del Empleo y la Protección del Desempleo – FONEDE, Fondo para la Atención Integral de la Niñez y Jornada Escolar- Complementaria -FONIÑEZ-.

⁹ En este porcentaje del 52% se incluyen los Gastos Administrativo (8%), Reserva Legal (3%) y Supersalud (1%).

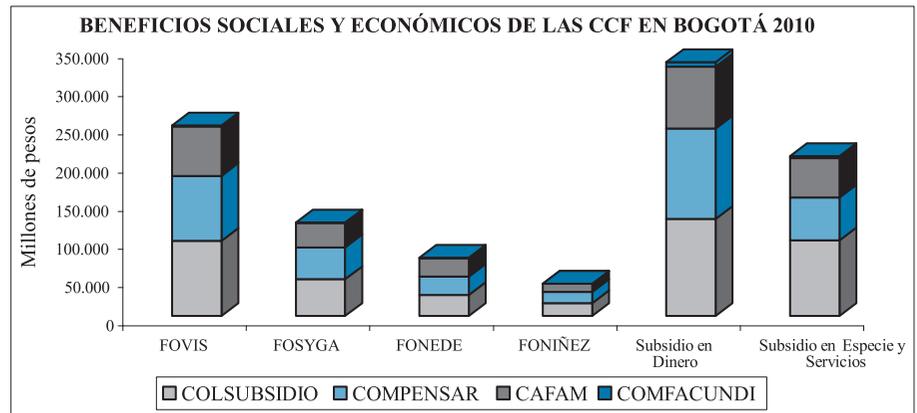
Cuadro 4
Aportes Parafiscales 4% - CCF

Millones de pesos de 2010

Descripción	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nación sin Bogotá	1.427.340	1.493.812	1.958.832	1.662.477	1.805.076	1.924.453
Bogotá	798.737	901.231	976.431	1.063.181	1.170.667	1.230.779
Total Nacional	1.779.154	2.000.036	2.590.700	2.590.191	2.884.310	3.155.232

Fuente: Elaboración propia, datos Asocajas, Colsubsidio, Cafam, Compensar y Comfacundi

Gráfica 4



Fuente: Elaboración propia datos Colsubsidio, Cafam, Compensar y Comfacundi.



solamente alcanza el 20,7%; lo que indica que la capital está apoyando por esta vía los programas sociales en otras regiones del país.

La inversión realizada en Bogotá en 2010, con recursos parafiscales captados por estas entidades, asciende a 1,4 billones, que equivale al 20% de la inversión directa en que incurre la ciudad de Bogotá, y al 10,1% del total ejecutado en el Presupuesto General del Distrito Capital¹⁰. Esto evidencia la importancia que para la ciudad tienen los parafiscales, situación que

implica abrir espacios de mayor coordinación, para obtener una adecuada complementariedad con los recursos del Distrito Capital, maximizando de esta manera los beneficios a la población.

¹⁰ Ppto General del Distrito (Neto) = Ppto Admón Central + Establecimientos Públicos + Empresas Industriales y Comerciales y Sociales del Estado + Entes de Control y Autónomo Universitario.

- Ppto General del Distrito para 2.010 - \$15.899.824 Millones. Ejecución Gastos \$ 14.526.576 Millones.

Inversión Directa Ppto General del Distrito para 2.010 - \$11.473.865 Millones. Ejecución Gastos \$10.259.973 Millones.

José Luis Díaz-Granados



Letras

BOGOTÁ EN LA LITERATURA COLOMBIANA

Solo hasta hace cuatro décadas, los ensayistas, críticos y especialistas en la materia, han reconocido a Bogotá como ciudad literaria. A diferencia de París, Venecia, Nueva York, Casablanca, La Habana, Buenos Aires y Alejandría, entre otras, que son urbes donde sus calles, esquinas, cafés, parques y sitios históricos, invitan a soñar y a reinventar la vida, la capital colombiana a lo largo de cuatro siglos no había pasado de ser una referencia geográfica que reproducía algunas crónicas propias de la aldea feudal, historias virreinales, leyendas macabras con fantasmas demenciales o anécdotas de (im)pura tradición hispánica.

La primera obra literaria cuyo escenario total es Santa Fe de Bogotá, la capital del coloniaje, es *El Carnero*, escrita por Juan Rodríguez Freyle hacia 1636. En esta obra de género impreciso, el autor recurre a toda clase de relatos de la época, a experiencias propias o ajenas, mitos, códigos, secretos de confesión, intimidades de familias, documentos oficiales, cuentos, reflexiones teológicas y filosóficas y chismes parroquiales, donde el hilo conductor es la afirmación de “que el Demonio anda suelto”, infundiendo en las almas de los súbditos toda clase de ambiciones, bajas pasiones y caídas lujuriosas tanto en los funcionarios de la Corona como en las piadosas damas criollas de la capital.

Desde entonces, y tal como lo afirma el padre Marino Troncoso, S. J., uno de los mayores conocedores de nuestra narrativa, los escritores colombianos, cronistas, poetas y finalmente novelistas, se han esforzado por describir la ciudad (Bogotá) en términos que corresponden a una conocida tradición literaria del infierno. Incluso en obras cuyos escenarios se desarrollan en territorios diferentes a Bogotá, los autores presentan a ésta como lugar oscurantista, gélido, lluvioso y camandulero, con habitantes solapados que cometen a diario, minuto a minuto, los siete pecados capitales.

Estas alusiones pecaminosas con respecto a Bogotá, las encontramos una y otra vez en novelas como *María* (1867), de Jorge Isaacs, en *La vorágine* (1924), de José Eustasio Rivera, en *Cuatro años a*



JUAN RODRÍGUEZ FREYLE, autor de *El Carnero*.
<http://literaturaiberoamericanaanam.blogspot.com>

bordo de mí mismo (1934), de Eduardo Zalamea Borda y en *Cien años de soledad* (1967) y *El otoño del patriarca* (1975), de Gabriel García Márquez. En dichas novelas, nuestra ciudad capital es lugar donde



Escritor y poeta

se fraguan conspiraciones con la complicidad del clero, las mujeres exteriorizan virtudes inexistentes y los hombres simulan cultura y buenas maneras, para no hablar del mejor y más universal de nuestros poetas, el bogotano José Asunción Silva, en cuyos poemas más sobresalientes ---el “Nocturno”, “El día de difuntos” y “Gotas amargas”--- recrea el hastío cotidiano, la opacidad, la ciudad desierta y fría, la llovizna persistente y el conservadurismo finisecular que hacía de Bogotá “la ciudad más propicia a la locura”.

Pero precisamente será el mismo Silva, quien escribirá la primera novela de corte urbano o cosmopolita sobre su ciudad natal. *De sobremesa*, obra publi-



JOSÉ ASUNCIÓN SILVA, autor del *Nocturno* y *De Sobremesa*.
<http://duopoetico.files.wordpress.com/2011/03/jose-asuncion-silva>

cada treinta años después del suicidio de su autor, perfila con la prosa elegante y un poco artificiosa, propia de la época modernista, la ciudad que puja por dejar atrás las antiguallas virreinales para vivir acorde con su tiempo. Hay que poner de presente que fue el mismo poeta del *Nocturno*, quien inauguró la poesía urbana de Bogotá con sus maravillosas y sarcásticas *Gotas amargas*, línea que luego continuarían, con sus lenguajes particulares y obsesiones propias, Luis Vidales con su libro *Suenan tímbreres*, 1926; Rogelio Echavarría con *El transeúnte*, 1948 y Mario Rivero con *Poemas urbanos*, 1963).

Los intelectuales colombianos de los siglos diecinueve y comienzos del veinte, influidos por ese llamado *Art nouveau* importado de Francia, se presentaban con aires europeizantes y exquisitos, que contrastaban abiertamente con la realidad colombiana. Solo los poetas se regocijaban con los aires y paisajes de la patria. En la narrativa, un Eugenio Díaz, un Tomás Carrasquilla, Eustaquio Palacios, Luis Segundo de Silvestre, José María Vergara y Vergara y el panfletario Vargas Vila, junto con Isaacs y Rivera, constituían la excepción a la regla. En cuanto al ensayo y la crítica, el honor de haber redescubierto literariamente las raíces y las sangres profundas de la tierra y el hombre, corresponde al perillustre Baldomero Sanín Cano, quien vivió activamente nuestra historia y fue su protagonista en el periodismo, la política y la administración pública, desde el inicio del tranvía en 1888 hasta la restauración de las instituciones democráticas en 1957.

Pero fue un cronista bogotano de extracción popular, José Antonio Osorio Lizarazo (1900-1965), quien escribió y publicó la primera novela urbana cuyo protagonista es la ciudad de Bogotá: *La casa de vecindad* (1932), la cual se desarrolla en los suburbios pobres y marginados del sur. Posteriormente, Osorio publicó *Hombres sin presente*, novela que retrata con pasmosa fidelidad la vida gris y mediocre de ciertos empleados públicos de Bogotá en la década de los treinta, y *El día del odio* (1952), la más fiel y dramática recreación de los sucesos acaecidos el 9 de abril de 1948, a raíz del asesinato del líder popular Jorge Eliécer Gaitán.

Otras novelas que marcan un hito en la historiografía literaria de Bogotá, por



JOSÉ ANTONIO OSORIO LIZARAZO, autor de *El día del odio*.
<http://delcastilloencantado.blogspot.com/2011/08/jose-antonio-osorio-lizarazo-recuerdos.html>

la penetración psicológica de sus personajes, la indagación social, su enclave existencial y el entorno político de su tiempo, son Pax, de Lorenzo Marroquín, *El monstruo*, de Carlos H. Pareja, *Los elegidos*, de Alfonso López Michelsen, *Don Simeón Torrente ha dejado de... deber* y *Un tal Bernabé Bernal*, de Álvaro Salom Becerra, *Los años de la asfixia*, de José Stevenson, *Los parientes de Ester*, de Luis Fayad, *Sin remedio*, de Antonio Caballero, *La calle 10*, de Manuel Zapata Olivella, *El fuego secreto*, de Fernando Vallejo, *Los felinos del canciller*, de R. H. Moreno-Durán, *Fiesta en Teusaquillo*, de Helena Araújo, *Opio en las nubes*, de Rafael Chaparro Madieto, *Las puertas del infierno*, de José Luis Díaz-Granados, *Los ojos del basilisco*, de Germán Espinosa, Satanás, de Mario Mendoza, *Al diablo la maldita primavera*, de Alonso Sánchez Baute, *Perder es cuestión de método*, de Santiago Gamboa, y en esta primera década del siglo XXI, la prodigiosa *Trilogía Bogotá* (*Según la costumbre*, *Delante de ellas* y *Los otros y Adelaida*), del poeta

y narrador bogotano Gonzalo Mallarino Flórez.

Después de presentar esta rápida y concisa relación de los libros literarios cuyo espacio social es la capital colombiana, podríamos preguntar: entonces, Bogotá ¿ciudad literaria? No nos cabe duda de que así es. Los lectores foráneos que se asoman a las páginas de las novelas y poemas de la contemporaneidad colombiana ya no solo aprecian las señas de identidad de Macondo, el narcotráfico, la guerrilla o el *cafecolombia* (como denominan a nuestro producto nacional en las novelas y crónicas de Europa), sino que también se iluminan de infinito con Monserrate, La Candelaria, el barrio Palermo, el Centro y Chapinero, la Jiménez, la Calle 10, la Zona Rosa, Ciudad Bolívar, la Macarena, Bosque Izquierdo, La Cabrera, pero sobre todo con sus personajes, hombres y mujeres del común, trabajadores o desocupados, tragicómicos, risueños, encanados o pecadores, todos “llenos de murmullos, de perfumes y de músicas de alas”.



Elimeleth Tapias Arias

Reseña

REGLAS FISCALES EN ARGENTINA: EL CASO DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y LOS PROGRAMAS DE ASISTENCIA FINANCIERA¹. Ariel D. Melamud



Subdirector de Estudios Fiscales, Económicos y Sociales Contraloría de Bogotá D.C.

Hace poco, en Colombia, se discutió un Acto Legislativo que pretendía elevar a rango constitucional la Sostenibilidad Fiscal². Llama la atención que a un mismo hecho se le justifique con el mismo argumento, pero, en sentidos opuestos; en efecto, para los defensores la sostenibilidad fiscal constituye “requisito indispensable para garantizar los derechos fundamentales”, en tanto que para sus detractores, “amenaza derechos de todas las personas”.

Para los primeros, en la lógica de la estabilidad macroeconómica y ajuste estructural, constituye un “principio mediante el cual todos los actos y acciones programadas deben tener respaldo en los recursos del Estado para que ningún proyecto o decisión pueda afectar el presupuesto nacional”; los segundos, con un prisma social y restricciones observadas, temen que se afecten los derechos sociales, económicos y culturales, garantizados en la constitución política, puesto que “tendrán que esperar que el Estado disponga de una partida presupuestal suficiente para garantizarlos”.

En horabuena la CEPAL y el ILPES en la serie Gestión Pública aborda en el No 71 la temática de las reglas fiscales, planteándose como objetivo fundamental del documento “identificar si las reglas fiscales contribuyeron (o no) al ordenamiento de la situación fiscal de las provincias en Argentina”. Es preciso notar aquí que el Acto Legislativo de sostenibilidad fiscal que se aprobó en Colombia constituye una regla fiscal constitucional.

El documento se desarrolla en cuatro secciones: la primera recoge el marco teórico sobre las reglas fiscales; la segunda

aborda las reglas fiscales implementadas en Argentina desde fines de los noventa; la tercera especifica en las finanzas públicas provinciales entre 1996 y 2006; y la última, recoge comentarios finales.

En el documento se definen las reglas fiscales como “un conjunto de restricciones permanentes de la política presupuestaria y fiscal”, las cuales surgen para promover cooperación entre los agentes que definen e implementan la política fiscal y, en una forma pragmática, “para aislar la política fiscal de los intereses políticos”.

Estas restricciones fueron y siguen siendo un componente esencial de la agenda de reformas formalizadas y extendidas desde los ochentas, en el denominado Consenso de Washington (disciplina fiscal). De hecho, lo que se busca básicamente es limitar el accionar discrecional de los gobiernos en materia de gasto y endeudamiento, en el interés de lograr estabilidad macroeconómica.

En la práctica, el documento identifica tres grupos de reglas: las cualitativas, mediante las cuales se instauran metodologías para los procesos de formulación y decisión de la política fiscal; las de transparencia y difusión de información, que disponen mecanismos periódicos y desagregados para publicar información fiscal; y por último, las numéricas (cuantitativas), las de mayor uso y mayor atención en el estudio (indicadores analíticos de desempeño fiscal).

Las reglas, tienen alcance supranacional (UE), nacional (países unitarios) o subnacional (países federados); todas buscan mejorar el desempeño fiscal, no obstante, se diferencian en la forma de implementación (bajo consenso o unilateralmente). A pesar de ello, la regla más difundida sigue siendo la “regla de oro”³, la cual determina que los gastos corrien-

tes y de capital sean financiados por las generaciones que los disfrutaron (generación presente y futura, respectivamente).

En general, las reglas recientes se estructuran con base en: normas de transparencia, información periódica, proyecciones presupuestarias y mecanismos de sanción por incumplimiento. Los países anglosajones privilegian la transparencia, en tanto que Europa y los países latinoamericanos asumen indicadores verificables de desempeño.

El contexto macroeconómico de las reglas fiscales gira en torno a lograr un comportamiento fiscal prudente; éste se logra cuando se garantiza la seguridad del sistema financiero, la reputación del país en los mercados internacionales de crédito y la seguridad para la inversión privada. Como contraejemplo, se señalan los inconvenientes generados en Latinoamérica por los ajustes fiscales efectuados (especialmente en los noventa) en distintas etapas del ciclo; en efecto, la mayoría de los países implementaron políticas fiscales procíclicas⁴, con la excepción de Chile, lo que los condujo a crisis económicas, a partir de 1998.

Como un aspecto importante del marco teórico de las reglas fiscales, el estudio efectúa un paralelo de las motivaciones para el uso o no de reglas fiscales y sus implicaciones⁵; de allí se puede argumentar:

¹ Documento de las Naciones Unidas, CEPAL, ILPES, publicado en la Serie Gestión Pública No 71, de junio de 2010.

² Finalmente fue aprobado (junio 2011), más no como un principio constitucional sino como un “criterio”; en tal sentido, no obliga en las decisiones que afecten los derechos fundamentales. Para la misma época, se aprobó en el Congreso una Regla Fiscal que establece: “el gasto estructural del Gobierno Nacional Central –GNC, deberá crecer con su capacidad para generar ingresos permanentes”.

³ Aplicada, desde el siglo XIX, en Estados Unidos y Suiza. En otras economías avanzadas (Nueva Zelanda, Japón, España y Reino Unido), las reglas vigentes son numéricas; en Nueva Zelanda, la Ley de Responsabilidad Fiscal de 1994 y en España, la Ley 18 de 2001, de Equilibrio Global con Límites Anuales.

⁴ La política fiscal es procíclica si los ajustes se efectúan en la parte descendente del ciclo, en tanto que son anticíclicas si se efectúan en la parte ascendente del mismo. La dificultad en la aplicación de estas últimas radica en la lentitud y complejidad del tránsito de las reformas tributarias en el poder legislativo.

⁵ Se advierte claramente que los primeros tienen una inspiración Keynesiana y los segundos Neoclásica, junto a algunos autores de la economía política.

Argumentos en contra

- El manejo discrecional de las finanzas gubernamentales es un instrumento necesario para maximizar el bienestar social, lograr metas de estabilización, equidad distributiva y eficiencia en la asignación.
- La gestión discrecional ofrece flexibilidad en el corto plazo para compensar perturbaciones exógenas, a través de la aplicación de políticas anticíclicas.
- Un gobierno puede comprometerse con la disciplina fiscal sin establecer reglas permanentes que limiten su accionar.
- La reputación de prudencia en materia de gestión macroeconómica adquirida durante un largo período, hace innecesario el cumplimiento de las reglas fiscales.
- Tomar decisiones en ciertas fases descendentes del ciclo puede ser menos costoso que mantener una política fiscal neutral o unas reglas preestablecidas.
- Por su propia naturaleza, las reglas invitan al abuso, dado que inducen a un comportamiento poco transparente a través de prácticas contables creativas encaminadas a evadir las reglas.

Argumentos a favor

- Son necesarias para contener y dar cierta racionalidad a las autoridades en el plano político, donde se manejan discrecionalidades, con un sesgo hacia el déficit.
- El electorado no monitorea las restricciones presupuestarias intertemporales del gobierno, por falta de información y de incentivos.
- Los votantes sufren de ilusión fiscal, dado que subestiman los costos futuros en términos de mayores impuestos que tiene una política fiscal expansiva presente.
- Los gobiernos tienden a aplicar políticas discretionales subóptimas en períodos preelectorales con la intención de incrementar sus posibilidades de reelección.
- Las diferentes generaciones sienten

que el déficit es un bien público, lo que genera problemas de free riders y de igualdad intergeneracional.

- Los comportamientos fiscales irresponsables y los fuertes incrementos de la deuda pública de un gobierno, restringen el accionar y los grados de libertad de los gobiernos sucesores.
- Las reglas disciplinan a los gobiernos, promoviendo la estabilidad y el crecimiento.

En particular, para la revisión de las reglas fiscales implementadas en Argentina, el estudio toma en consideración tres aspectos teóricos básicos: el diseño de las reglas; el marco institucional de las mismas y las reglas a nivel subnacional (dado el carácter de República Federal de este país). Frente al diseño, se recomiendan indicadores de medición sencillos operativamente, susceptibles de supervisión y control, y con cierto grado de flexibilidad. De hecho, se recomienda la “regla de oro” y una que “ajuste el resultado financiero en base a la fase del ciclo económico”.

El marco institucional, en el cual se implementan las reglas, define su efectividad; en este sentido, cómo surgen las reglas importa. Surgen: de decisiones normativas (Constitución, ley, tratados o anuncios políticos; de un agente social benevolente que busca limitar la imprudencia fiscal; como resultado de un juego complejo, intertemporal no cooperativo; y, finalmente, para los economistas institucionales, es importante revisar “las reglas de los procesos políticos para incentivar la adopción de políticas fiscales responsables”⁶.

Considerado el contexto institucional, el estudio presenta algunos lineamientos para impulsar el proceso y sendero de reformas, los cuales son asumidos como características deseables de las reglas fiscales y utilizados como criterios de evaluación⁷, en el capítulo 3, de las reglas fiscales implementadas en Argentina; estos son: i) Reglas fiscales bien definidas, ii) Transparentes, iii) Simples, iv) Flexibles, v) Adecuadas a un objetivo final, vi) Con criterios para sancionar (enforcement), vii) Consistentes con otras políticas, y

viii) Promovida con reformas en las finanzas públicas.

Frente a las reglas a nivel subnacional, el informe señala que en un sistema descentralizado o federal (como Argentina), la responsabilidad fiscal es más compleja de lograr⁸ frente a sistemas unitarios (como Colombia), dado que en estos últimos la responsabilidad se concentra en el gobierno nacional. No obstante, se puede deducir que en los sistemas unitarios, a mayor descentralización fiscal, mayor necesidad de aplicar reglas a nivel subnacional.

A partir de los elementos anteriores, se efectuó la evaluación de las últimas reglas fiscales en Argentina⁹, respecto a los criterios señalados arriba (reglas fiscales ideales). Del ejercicio se concluye que: la **Ley de Responsabilidad Fiscal** tiene deficiencias en transparencia, simplicidad y flexibilidad; no está del todo bien definida y le falta consistencia, promoción con otras políticas y previsión de sanciones; sólo aparece bien calificada en su adecuación a un objeto final. A su vez, los **Programas de Asistencia Financiera** están bien definidos, son simples y adecuados a un objeto final; pero tienen calificación regular en los demás aspectos.

Además de los criterios definidos en las “reglas fiscales ideales”, el estudio recomienda que en el diseño de reglas se tome en consideración que “...el responsable de la función de estabilización macroeconómica es el gobierno nacional, quien dispone de los recursos y los medios para ejecutar la política fiscal y monetaria”; “se recomienda que se aprueben a través de enmienda constitucional y se ofrezca independencia y poder de sanción a los responsables de su supervisión”; la regla fiscal debe prever la aplicación de políticas fiscales anticíclicas; pero también, que “el diseño y la sanción de leyes no reemplazan al ejercicio de políticas responsables, y no logran por sí solos credibilidad”¹⁰.

⁸ A menor participación en el gasto del gobierno central, mayor es la necesidad de aplicar reglas a nivel subnacional, además de la necesidad de mayores compromisos y coordinación entre niveles.

⁹ Se evaluó el diseño de los Programas de Asistencia Financiera – PAF (2005) y la Ley de Responsabilidad Fiscal (2004).

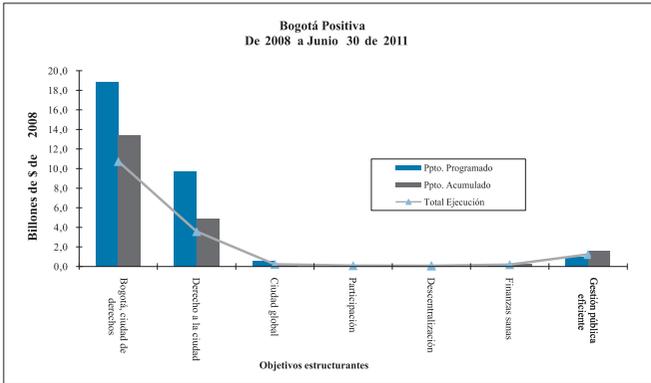
¹⁰ En el anexo III del estudio se muestra que Colombia es el país de América Latina y el Caribe que más tiene reglas fiscales vigentes (3), dos reglas de saldo (Ley 617/2001 y 819/2003) y una de deuda (Ley 358/2007).

⁶ Se argumenta que “El proceso político, y no el policy-maker, es el que produce el déficit”.

⁷ Tomados de Kopitz (2001).

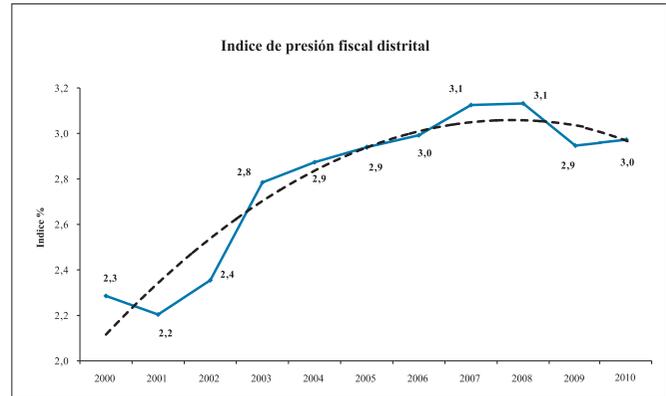
Estadísticas fiscales

Rubén González Gamba
Funcionario Dirección de Economía y Finanzas



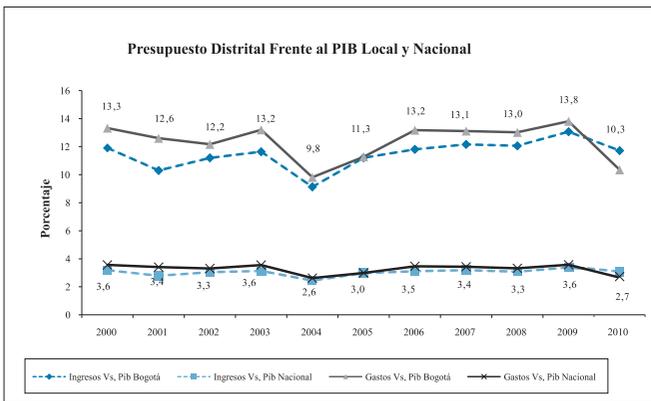
Fuente: Formatos CB101 de ingresos y CB103 de gastos de SIVICOF

La inversión plurianual de \$30,6 billones proyectada en el plan de desarrollo, presenta un acumulado presupuestal de \$20,5 billones y una ejecución de \$16,1 Billones.



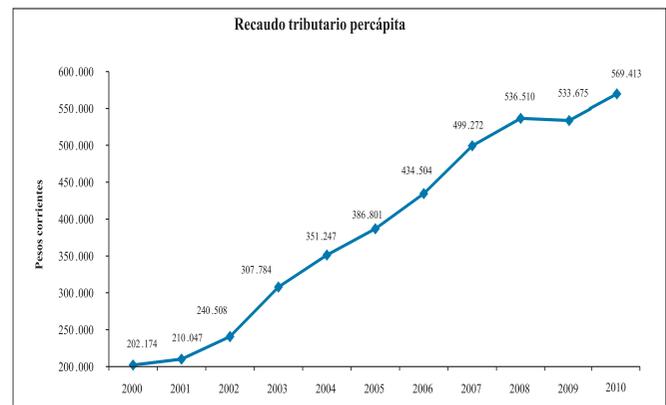
Fuente: Formatos CB101 de ingresos y CB103 de gastos de SIVICOF

El índice de la presión fiscal se calcula con base en el recaudo de impuestos de la Secretaría de Hacienda frente al PIB de la ciudad. La presión se incrementó de 2,2 en 2001 hasta 3,1 en 2008



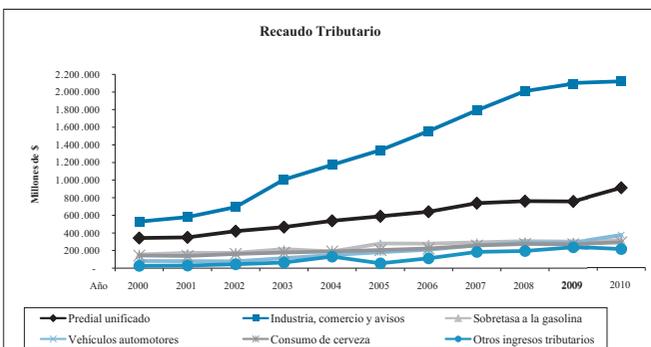
Fuente: Formatos CB101 de ingresos y CB103 de gastos de SIVICOF

En 2010 la relación del presupuesto de Bogotá en ingresos y gastos frente al PIB Distrial y Nacional presenta una disminución porque se refiere al presupuesto neto, es decir no incluye las transferencias del nivel central a los establecimientos públicos.



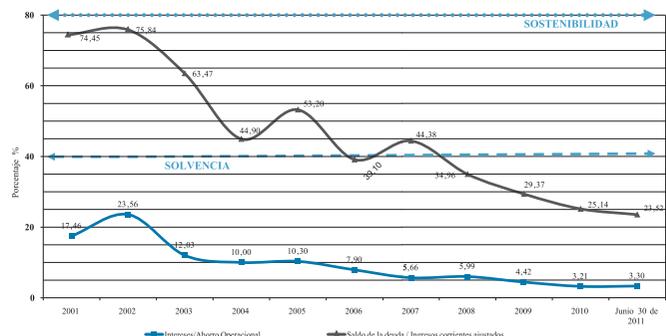
Fuente: Formatos CB101 de ingresos y CB103 de gastos de SIVICOF

El crecimiento del recaudo per cápita en Bogotá es muestra de la disciplina tributaria de los Bogotanos.



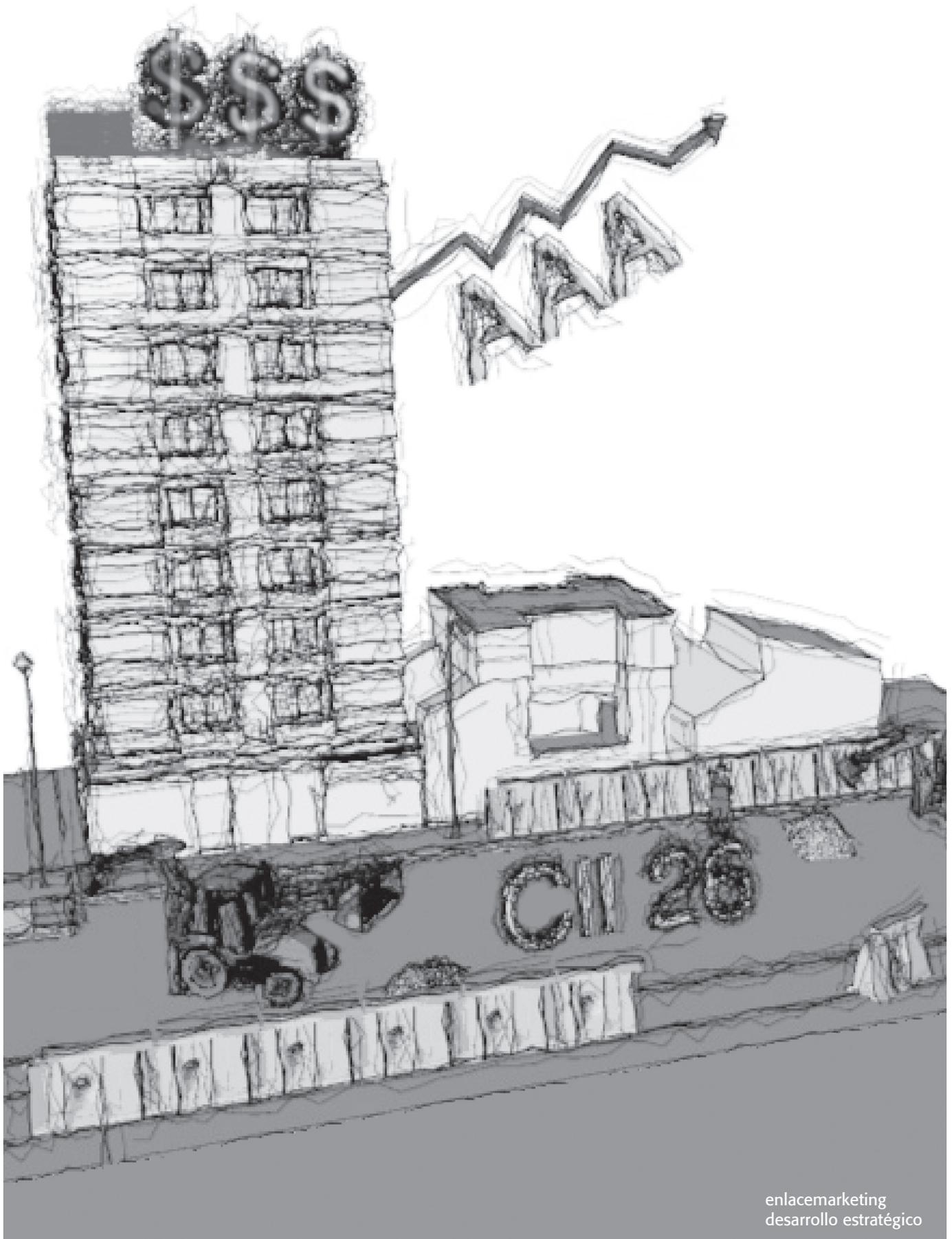
Fuente: Formatos CB101 de ingresos y CB103 de gastos de SIVICOF

El impuesto de Industria y Comercio fue el de mayor crecimiento en la década.



Fuente: Estadísticas Fiscales-SIVICOF

La Administración Central (SDH) registra niveles de solvencia y sostenibilidad muy por debajo de los señalados en la Ley 358 de 1997 que especifica un máximo del 40% para el primero y el 80% para el segundo. Resultados amplios para endeudarse.





Fondo de Pensiones Económicas Calentitas y Pensiónes

 **CONTRALORÍA**
DE BOGOTÁ, D.C.

Edificio Sede



CONTRALORÍA

BOGOTÁ D.C.