



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Junio 2009 N° 1

# Bogotá Económica

Economía y Finanzas  
Políticas públicas y control fiscal  
Estadísticas Fiscales



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Informe Especial



El Metro,  
desafíos e incertidumbres



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Director**  
Miguel Ángel Moralesrussi Russi

**Consejo Editorial**  
Miguel Ángel Moralesrussi  
Víctor Manuel Armella  
Juan Camilo Restrepo  
Carlos Emilio Betancourt  
José Luis Díaz-Granados

**Editor**  
Carlos Emilio Betancourt

**Colaboradores**  
Nidia Luz Ariza  
Neyfy Castro  
Ana Luisa Flechas  
Mónica Padilla  
Carlos Emilio Betancourt  
Walden Borja  
Ricardo Cándelo  
José Luis Díaz-Granados  
Jorge Iván González  
Rubén González  
Ricardo Montezuma  
Elkin Pardo  
Juan Camilo Restrepo  
Fernando Rey

**Caricatura e ilustraciones**  
"Guerreros"

**Gerente**  
Paola Vélez Marroquín

**Jefe Oficina de comunicaciones**  
John Portela

**Fotografía**  
Diego Mayorga

**Diseño, diagramación e impresión**  
Gatos Gemelos Comunicacion

**Dirección**  
Carrera 32 A N° 26 A -10 Pisos 14 y 17  
Teléfono 3351030/60  
Bogotá D.C.

ISSN: 2145 - 1036

**E-mail**  
revistaeconomiacapital@contraloriabogota.gov.co

**Contraloría de Bogotá, D. C. 2009**

#### CORREO DEL LECTOR

Esta sección ofrece un espacio a nuestros lectores. Para sus comentarios sobre nuestra revista "Bogotá Económica" puede escribirnos al correo electrónico [revistabogotaeconomica@mail.contraloriabogota.gov.co](mailto:revistabogotaeconomica@mail.contraloriabogota.gov.co).



# Sumario

01 Editorial

02 Letras

“Letras y números en la Contraloría de Bogotá”, *José Luis Díaz-Granados*

08 Economía y finanzas públicas

“Las tres crisis y su incidencia sobre Bogotá”, *Juan Camilo Restrepo*

“Crisis financiera global y metas de crecimiento de Bogotá y la región”, *Nidia Luz Ariza,*

“La crisis obliga a replantear la concepción del desarrollo” *Jorge Iván González*

32 Informe Especial

“Más que un Metro para Bogotá: complementar la movilidad”, *Ricardo Montezuma*

“Bogotá: integración del transporte con Metro y tranvía”, *Fernando Rey*

“Comportamientos emergentes: implicaciones para el sistema integrado de transporte público - SITP de Bogotá”, *Ana Luisa Flechas*

“El Metro, la elección social y las relaciones fiscales entre la Nación y Bogotá”, *Carlos Emilio Betancourt*

58 El foro

“El Metro y la movilidad en Bogotá: retos e incertidumbres” *Carlos Emilio Betancourt, Walden Borja y Elkin Pardo*

64 Políticas públicas y control fiscal

“¿Qué ha pasado con el presupuesto por resultados en Bogotá”, *Nidia Luz Ariza, Nexfy Castro y Fabiola Gómez*

“PETS, seguimiento del presupuesto en función de los objetivos de política”, *Ricardo Candelo*

78 Columnista invitado

“La post crisis fiscal”, *Juan Camilo Restrepo*

80 Estadísticas

82 Caricatura

El metro va a pasar por acá, *Rodrigo Guerrero*



Al rescate de la moral y la ética pública



## BOGOTÁ ECONÓMICA, UN FORO PARA LA CIUDAD

Bogotá es prolija en análisis y opiniones de expertos y protagonistas de la participación social acerca de diferentes aspectos de su vida económica, social y cultural, así como del funcionamiento de sus finanzas y políticas públicas. No es para menos. La capital representa una cuarta parte de la economía nacional, casi un tercio del recaudo de los impuestos nacionales, cuenta con las mayores dotaciones de capital y reúne nutridas representaciones de la diversidad cultural del país, al tiempo que alberga el mayor número absoluto de pobres y desempleados, tiene una alta desigualdad entre sus localidades y es destino predilecto de miles de colombianos desplazados por la violencia, entre sus principales contrastes.

El control fiscal, como representante de los intereses ciudadanos en la procura del buen manejo de los recursos públicos no puede ser ajeno a la discusión de esta realidad y sus perspectivas. Por ello, la Contraloría de Bogotá ha querido propiciar el debate intelectual de los temas de ciudad dentro del espíritu dialogante, el rigor analítico y el privilegio del interés general que, por fortuna, acompaña a muchas personas preocupadas por la historia, la actualidad y el futuro de Bogotá. Así, nos complace presentar a todos los sectores de la opinión la revista cuatrimestral Bogotá Económica como una publicación institucional pensada para informar, analizar y discutir sobre la economía, las finanzas públicas y el control fiscal en el Distrito Capital.

En esta primera edición, las secciones *Informe Especial* y *El Foro* están dedicadas al **Metro**. Su construcción, hoy cobra renovada vigencia en la agenda pública bogotana, tanto por el respaldo que le dio la elección social, como por la crisis de la movilidad. No se puede aplazar más la solución de un sistema de transporte masivo de alta capacidad e integración modal y tarifaria que contribuya no sólo a aprovechar eficientemente las vías sino a disminuir la segregación social. Pero ello debe estar articulado con el Plan de Ordenamiento Territorial-POT y el Plan Maestro de Movilidad-PM, así como ser consistente con el Sistema Integrado de Transporte Público-SITP, en lo cual es crucial la sustitución del esquema de empresas afiliadoras por el de empresas operadoras del transporte público colectivo y que se viabilice la democratización; debe desvirtuar el supuesto conflicto entre el Metro y Transmilenio, pues si se programan coordinadamente por la capacidad de movilización de pasajeros lo que resulta es complementariedad; debe tratar de recurrir al uso de energías que minimicen el impacto ambiental; debe considerar que el transporte absorbe entre el 16% y el 19% del gasto de los hogares de menos ingresos y, por último, debe asegurar una estrategia financiera para la construcción y para la operación que no ponga en peligro la sostenibilidad de las finanzas públicas distritales, lo que, a propósito, nos enlaza el debate con el de las condiciones fiscales que enfrenta Bogotá con las reglas de la descentralización vigentes.

Estas observaciones, aunque obvias, no sobran, dada la incertidumbre actual sobre al estructuración definitiva del megaproyecto, las prórrogas del SITP y la generalidad del memorando de entendimiento entre los gobiernos nacional y distrital sobre los aspectos financieros de la iniciativa. Y un colofón: en cualquier caso, hay que fortalecer la institucionalidad pública no sólo para el proyecto sino para la movilidad en general en el largo plazo.

Miguel Ángel Moralesrussi Russi  
Contralor de Bogotá D.C.



Escritor y poeta

## LETRAS Y NÚMEROS EN LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ

Ha sido tradición en las entidades públicas –como también en las empresas privadas, partidos políticos, instituciones educativas, sectas religiosas y en general, en toda agrupación humana–, el poseer una publicación de carácter interno o externo, con el fin de divulgar de manera periódica no solo las principales actividades y logros del organismo sino para exponer ideas y planteamientos que tengan que ver con sus funciones específicas o circundantes.

En el caso particular de la Contraloría de Bogotá, D. C., no solamente podemos señalar que no hemos sido ajenos a tan noble tradición sino que la abundancia en este aspecto ha sido habitual y paradigmática. Gracias a las diversas publicaciones que nuestro ente de control ha entregado a la ciudadanía a lo largo de tantos años, numerosos analistas e investigadores han visto satisfechas sus inquietudes en las diferentes consultas realizadas en la biblioteca y archivos de la entidad.

Hubo una época, entre los años sesenta y noventa del pasado siglo, en que la revista institucional de la Contraloría Distrital, Cifras y Letras, se convirtió en un verdadero santo-y-seña de la entidad. La revista, dirigida con sumo acierto por el intelectual costeño Carlos Alemán –uno de los miembros destacados del Grupo de Barranquilla junto a Gabriel García Márquez, Germán Vargas, Alfonso Fuenmayor y Álvaro Cepeda Samudio, entre otros–, era recibida con avidez por parte de concejales, directivos y funcionarios de las entidades distritales, políticos y académicos, profesionales de las finanzas públicas y estudiantes de todas las carreras. No dejaba de ser atractiva esa dialéctica mezcla de gélidos cuadros y gráficas con poemas y prosas de singular calidad.

Sobra decir que Cifras y Letras, además de publicar un editorial escrito por el Contralor, reunía artículos analíticos sobre los temas predominantes de Bogotá –recuerdo mucho, temas como el Metro, el Medio Ambiente, el problema del transporte, el río Bogotá, los cerros orientales, el ecosistema de la Sabana, etc.–, de la autoría de los jefes de las Unidades, como se denominaba entonces a las Direcciones, traía también ensayos y crónicas que firmaban importantes personalidades de la vida nacional. En las últimas páginas, resultaba infaltable la antología de los más célebres poetas y narradores colombianos, crítica de cine, reseñas de libros, comentarios y notas sobre temas varios, crónicas y narraciones sobre el viejo Bogotá y cartas de los lectores.

En los veintitantos años que he laborado en esta entidad, durante los cuales he tenido el honor de haberme desempeñado como asesor (más en asuntos de letras que de cifras) de diez contralores distritales –Álvaro Francisco Camacho, Juan Manuel Carreño Boshell, Antonio José Pinillos, Eduardo Roza Acuña, Carlos Ariel Sánchez Torres, Camilo Calderón Rivera, José Ovidio Claros Polanco, Juan Antonio Nieto Escalante, Óscar González Arana y Miguel Ángel Moralesrussi Russi–, mis obligaciones me han llevado no pocas veces a convertir el periodismo, la literatura, la gramática y las finanzas capitalinas en la razón de ser no solo mías sino de todos mis compañeros y compañeras y de los lectores de los distintos órganos de divulgación de la Contraloría. He sido, pues, testigo de buena parte de la vida, pasión y milagros de esta amada entidad.

Así, cada titular de la entidad ha sido enfático en otorgarle a sus medios de comunicación la mayor importancia por cuanto éstos reflejan la imagen inequívoca de ella. Publicaciones internas como la denominada Notas, llevaban tanto el mensaje del Contralor como textos de la mayor enjundia, sin descuidar los apuntes, las notas sociales y los pasatiempos. Era un boletín sencillo de ocho páginas (a veces se ampliaba a 12 y 16 páginas) donde los funcionarios se enteraban de la vida y obras de la Contraloría.

A finales de la última década se fundaron varios órganos de divulgación de nuestra entidad. En radio (Caracol Bogotá) funcionó primero el radioperiódico La Lupa y meses después el programa Fiscalicemos, donde tuve el gusto de leer cada viernes las “Crónicas de Díaz-Granados” (nombre insinuado por el propio Contralor), en donde, “sin pelos en la lengua”, hacíamos críticas punzantes a lo que considerábamos digno criticar (la comercialización inmisericorde del Día de Padre, de la Madre, la Mujer, la Navidad y la Semana Santa; los reinados de belleza, el halloween, etc.), lo que nos valió no pocas diatribas y amenazas. Con el nombre Fiscalicemos, también se publicó un estupendo quincenario, diseñado en forma de moderno magazine, donde además de los artículos de fondo y los análisis juiciosos sobre los diferentes temas capitalinos, disfrutábamos al recrear en amplios reportajes las travesías semanales que los miembros del equipo de prensa hacíamos con el Contralor por los remotos barrios, sectores y suburbios de la capital. Además, con inusitada frecuencia la Contraloría organizaba encuentros y congresos con periodistas especializados en temas del Distrito Capital, tanto de la prensa escrita, la radio y la televisión.

Fue entonces cuando se fundó una revista trimestral titulada Foro Económico, Regional y Urbano, de carácter más especializado donde autorizados académicos y analistas de la problemática capitalina exponían sus puntos de vista en colaboraciones destinadas exclusivamente a nuestra publicación. Mi papel allí fue el de escribir crónicas sobre lo vivido en carne propia, por ejemplo, acompañar a un cartonero durante su travesía por las calles en las frías madrugadas capitalinas; realizar un city-tour de norte a sur en un bus destartado; recorrer a pie las orillas del canalizado río Arzobispo; ir de peregrinación con los devotos bogotanos al templo del 20 de julio, etc.

En el presente decenio, la Contraloría Distrital ha informado a la ciudadanía de sus múltiples actividades a través de la revista Foro Capital, el periódico Control Capital y del boletín de carácter interno NotiControl, en el cual los funcionarios seguimos paso a paso la vida cotidiana y laboral de la Contraloría, a través del correo electrónico de nuestra entidad. De la misma manera, en la actualidad se transmite por el Canal Capital de la televisión el programa divulgativo Control Capital, el cual goza de multitudinaria audiencia, a juzgar por los reportes que se reciben al respecto.

Próximos a conmemorar los 80 años de la fundación de la Contraloría de Bogotá, la anterior relación de la trayectoria periodística resulta ser una sólida base para lo que sin duda alguna se convertirá en la más completa y afirmativa representación intelectual y periodística de nuestro ente de control: lo que se ha sabido denominar muy acertadamente Bogotá Económica.



Ex-ministro de Hacienda y asesor de la Contraloría de Bogotá

## LAS TRES CRISIS Y SU INCIDENCIA SOBRE BOGOTÁ

*Actualmente convergen tres crisis, la financiera, la desaceleración económica y la caída de las pirámides. Las tres incidirán negativamente sobre el comportamiento de la economía colombiana para 2009. Sin embargo, el país está hoy mejor preparado para afrontarlas que en el pasado, dada la solvencia de su sistema financiero.*

Las tres eran crisis predecibles. Son graves, profundas y no pueden subestimarse. Pero ninguna agrieta los cimientos de la economía colombiana

Este artículo busca analizar brevemente la incidencia de las tres crisis que se han presentado últimamente sobre la economía mundial y sobre la colombiana: la crisis bancaria y del sistema financiero internacional; la desaceleración de la economía mundial; y el derrumbe de las pirámides. Discutido el alcance de dichas crisis se intentarán algunas hipótesis acerca de la incidencia de ellas sobre la actividad económica de Bogotá.

Se han juntado en los últimos meses tres crisis diferentes, a la

postre convergentes: la profunda crisis financiera que tuvo su epicentro en Wall Street y cuyas ondas de desasosiego han llegado a Europa y al resto de continentes; la desaceleración de la economía mundial y de la colombiana; y, por último, el doloroso episodio de las pirámides que hizo explosión en Colombia en noviembre de 2008. Las tres eran crisis predecibles. Son graves, profundas y no puede subestimarse. Pero ninguna agrieta los cimientos de la economía colombiana. Por tanto, no debe cundir la creencia de que estamos al borde de un colapso económico.

La crisis financiera ha resultado monumental, pero no puede compararse a la gran recesión de los años treinta del siglo XX. Y aunque nos está golpeando ya en Colombia, debe tener efectos más moderados que los que algunos análisis tremendistas sugieren. Por varias razones. El sistema financiero colombiano no está contaminado en sus portafolios con hipotecas tóxicas generadas en Estados Unidos. Su situación patrimonial, de

# Economía y finanzas públicas

Las crisis –como sucede siempre– generan oportunidades para quienes saben auscultar el horizonte con aplomo.

reservas, y en general de solvencia, es mucho más robusta que hace una década. Por último, el nivel de reservas internacionales (que es la garantía de resistencia final frente a una crisis de financiamiento internacional prolongada) que han acumulado todos los bancos centrales en América Latina (incluido el nuestro), es más alto hoy que hace diez años.

La segunda crisis es la del crecimiento económico. Desde comienzos del 2008 se había advertido que ni Colombia ni la región Latinoamericana, ni por supuesto el mundo industrializado, podrían continuar creciendo este año a las espectaculares tasas que registraron en el 2007. Y así ha sucedido. En el 2008 Colombia tuvo un crecimiento del 2.5% y para el año 2009 se espera un crecimiento nulo.

Y, por último, el derrumbe de las pirámides en Colombia. Hubo tardanza inexcusable del gobierno en reprimirlas. Estuvieron funcionando y creciendo a la luz del sol y ante la mirada indolente de las autoridades durante el último año y medio. Su fracaso da al traste, tristemente, con el ahorro de muchas familias. El drama social es gigantesco y doloroso. Pero precisamente por tratarse de captadores piratas del ahorro público, ello contrasta con la importancia para el país de haber construido durante la última década un sistema financiero institucional sólido y más confiable para los ahorradores.

Las tres crisis –como sucede siempre– generan oportunidades para quienes saben auscultar el horizonte con aplomo.

### PRIMERA CRISIS

#### La crisis financiera y bancaria internacional

Como la mayoría de las crisis financieras a lo largo de la historia económica del mundo, la que afloró en septiembre del 2008 tiene un precedente: una especulación inmoderada sobre algún producto básico o sobre algún bien o servicio. En este caso se trató de un alza inmoderada en los precios de la

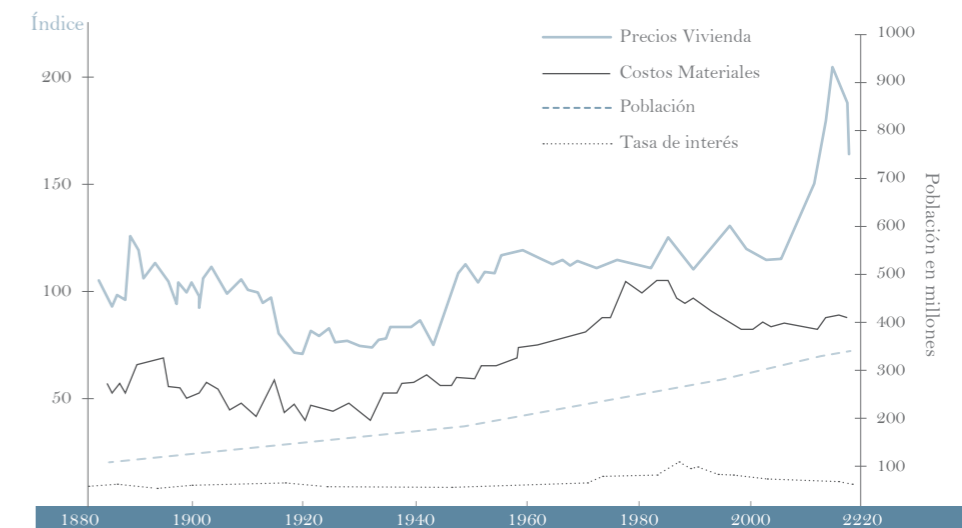
propiedad raíz en Estados Unidos que alcanzó su punto culminante en los años 2006–2007, y que desde entonces, comenzaron a caer vertiginosamente.

Se ha criticado severamente a las autoridades de la reserva federal de los Estados Unidos que con una política laxa (monetaria y de tasas de interés) permitieron que esta especulación sin precedentes. Como sucede a menudo con las crisis financieras y bursátiles, la de septiembre-octubre de 2008 estuvo precedida de una burbuja inmobiliaria especulativa en los Estados Unidos que estalló desde el 2007. Y que ha tenido un efecto reflejo gravísimo sobre la calidad de los activos y sobre la solvencia de muchas entidades financieras norteamericanas<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Las crisis financieras –en muchos casos– acostumbra estar precedidas de burbujas inmobiliarias que, cuando estallan, acarrearán repercusiones devastadoras sobre el funcionamiento de los intermediarios crediticios. La secuencia suele ser la siguiente: i) expansión de la financiación inmobiliaria al amparo de créditos baratos y de política monetaria laxa, ii) aumento desmedido del crédito hacia los bienes raíces con poca calidad en la evaluación del riesgo, iii) cuando estalla la burbuja, es decir, cuando dejan de crecer los precios de los inmuebles, o se estanca su venta, o empiezan a caer sus precios, el valor de los activos financieros que respaldan dichos créditos se degrada, lo mismo que la capacidad patrimonial de los deudores para responder por sus deudas o

## Evolución precio de la vivienda en Estados Unidos

Gráfica 1



Fuente: Tomado de Robert J. Shiller, "The Subprime Solution", Princeton University Press, 2008.

En el gráfico 1, tomado del estudio de Shiller citado en la nota de

para refinanciar sus hipotecas. Esto parece ser lo que aconteció en Estados Unidos con las llamadas hipotecas "sub prime" o hipotecas tóxicas que fueron el detonante de la crisis.

Un excelente análisis de la crisis hipotecaria reciente de los Estados Unidos se encuentra en Robert J. Shiller "The sub prime solution. How today's global financial crisis happened, and what to do about it". Princeton University Press, 2008.

Para los antecedentes de las crisis financieras a lo largo de la historia puede consultarse el trabajo clásico de Charles P. Kindleberger "Manias, Panics, and Crashes. A history of Financial Crisis". Wiley, quinta edición, 2005; un estudio más reciente es el de Robert Boyer, Mario Dehove y Dominique Pilon, "Les crises Financieres", La documentation française, 2004.

pie de página 1, puede visualizarse la magnitud dramática de lo que fue a partir de finales de la década de los noventa del siglo XX- la burbuja inmobiliaria de los Estados Unidos que empezó a desinflarse a partir del 2007. Puede verse que, de lejos, la última burbuja hipotecaria ha sido la más pronunciada en la historia de los Estados Unidos desde 1880. En efecto, entre 1997 y 2006 los precios reales de la vivienda se incrementaron en un 85%. Incremento bien superior, y por lo tanto de carácter especulativo, al que para el mismo periodo experimentaron los materiales de la construcción, el incremento demográfico, y las tasas de interés.

No es ésta, por supuesto, la única causa de la nueva crisis: se han mencionado profusamente los defectos en los sistemas de control y vigilancia sobre Wall Street. La llamada "desregulación del sistema financiero" que se puso en marcha desde la década de los noventa del siglo XX; se señala como una de las causantes de la actual crisis. También se ha dicho que la política monetaria laxa del Federal Reserve Bank, que comenzó a adoptarse hacia comienzos del siglo XXI (sobre todo en el frente del crédito inmobiliario), tiene una responsabilidad importante de lo acontecido. Se ha mencionado también la codicia

Una de las características de toda crisis financiera es que apenas estalla, el crédito tiende a paralizarse y sobreviene una gran apetencia por liquidez de todos los agentes hasta que se tiene una percepción clara de cuál será el desenlace.

y la falta de profesionalismo de muchos banqueros de Wall Street como otra de las razones de la crisis. Igualmente se menciona la imprevisión-como frecuentemente ha sucedido- de las agencias calificadoras de riesgo. Lo que es evidente es que el sector financiero no volverá a ser el mismo ni en Estados Unidos ni en el resto del mundo, una vez se haya superado esta crisis.

Algunos han hablado de que éste es el “fin del capitalismo” y del “neoliberalismo”. Quizás no se llegue hasta allá por la simple razón de que no existe un sistema económico alternativo que tenga la capacidad de reemplazar a la economía de mercado. Otros han pronosticado que con esta crisis comienza un decaimiento de los Estados Unidos en la geopolítica económica internacional<sup>2</sup> Uno de los grandes interrogantes es si el mundo conservará el mismo grado de confianza en el dólar y en Estados Unidos. Y si seguirá dispuesto a financiar en las gran-

<sup>2</sup> El ministro de finanzas de Alemania Peer Steinbrück afirmó, por ejemplo, lo siguiente: “Estados Unidos va a perder su estatus de superpotencia del sistema financiero mundial que pasará a ser multipolar” (octubre de 2008).

des cantidades en que ha venido haciéndolo el déficit de los Estados Unidos. Según “The Economist”: “La actual crisis está poniendo a prueba los fundamentos en base a los cuales los extranjeros le otorgan tanta fe al dólar como a las monedas y a mercados más estables. Si los extranjeros (en especial la China) desertaran del dólar, América enfrentaría la doble pesadilla que golpea a los países emergentes cuando sobrevienen colapsos financieros: crisis bancarias y cambiarias simultáneamente”<sup>3</sup>.

Las autoridades tanto de los Estados Unidos como de Europa se han apresurado a tomar infinidad de medidas en los primeros días de la crisis para desactivarla y hacer retornar confianza a los mercados: han hecho aprobar leyes donde se autoriza la destinación de cuantiosos recursos públicos para inyectar capital y garantías a los bancos en dificultades patrimoniales; han elevado sensiblemente los topes a los seguros de depósito; han coordinado la actuación de los bancos centrales para inyectarle liquidez a

<sup>3</sup> The Economist, “Saving the system”, octubre 11-17 de 2008.

los mercados y para bajar al unísono sus tasas de interés de referencia; han nacionalizado entidades; han propiciado fusiones sobre la marcha; han liquidado algunas; en fin, han adoptado un amplio instrumental de medidas sobre cuyos efectos solo los días venideros nos mostrarán los resultados.

La primera fase de esta crisis que pudiéramos llamar de “confianza” está comenzando a tranquilizarse gracias a este arsenal de medidas. Pero resta, y quizás tomará un periodo de tiempo largo para lograr, destrabar los mecanismos de crédito tanto al interior de los Estados Unidos como hacia el resto del mundo. Una de las características de toda crisis financiera es que apenas estalla, el crédito tiende a paralizarse y sobreviene una gran apetencia por liquidez de todos los agentes hasta que se tiene una percepción clara de cuál será el desenlace.

En todo caso, esta tremenda crisis hará cambiar la concepción del rol del Estado frente al funcionamiento de los sistemas financieros. Vendrá, sin duda, una época de mayor intervención. Se revisarán los postulados de la “desregulación del sector financiero”. Se redefinirán al máximo los sistemas de

control y vigilancia. Y se acentuarán los controles políticos sobre el funcionamiento de las entidades financieras. Vendrá también una oleada regulatoria mucho más severa (para asegurar mejores estándares de control y vigilancia sobre las entidades financieras), tal como aconteció en los años posteriores a la crisis de los años treinta del siglo pasado.

Ya empezamos a ver igualmente una reconfiguración drástica de las entidades participantes en el mercado financiero y de la manera de hacer negocios bancarios: han comenzado a desaparecer las centenarias bancas de inversión que trabajaban con apalancamientos mucho más holgados que los de los bancos comerciales; algunas de ellas han tenido que liquidarse (Lehman Brothers); otras han sido

### Pérdidas acumuladas y relación con patrimonio (Us miles de millones)

cuadro 1

EMPRESA	PATRIMONIO Dic.07	PÉRDIDAS ACUM.SEP/08	PÉRDIDAS/PATRIMONIO
Wachovia	80,21	96,7	121%
Citigroup	113,59	61,0	54%
Merrill Lynch	31,93	52,2	163%
Washington Mutual	28,50	45,6	160%
UBS AG	42,54	44,2	104%
HSBC	135,42	27,4	20%
Bank of America	146,80	27,4	19%
JP Morgan Chase	123,22	18,8	15%
Morgan Stanley	31,27	15,7	50%
IKB	1,87	14,1	753%
Lehman Brothers	22,49	13,8	61%
RBS	91,43	13,7	15%
Otros		206,5	
Total		637,1	



absorbidas por bancos comerciales (Bear Stearns y Merrill Lynch); y en fin, los pocos sobrevivientes dentro del segmento de bancos de inversión han iniciado procesos para transformarse en bancos comerciales (Morgan Stanley y Goldman Sacks).

El proceso de capitalización que se ha iniciado en todo el mundo es también cuantiosísimo<sup>4</sup>. E igualmente, se ha dado comienzo a lo que el Fondo Monetario Internacional denomina “desapalancamiento”. Es decir: las entidades financieras del siglo XXI trabajarán con más exigentes niveles de capital y menor endeudamiento. Dentro de este contexto debe ubicarse también la próxima entrada

en aplicación de lo que se conoce como directrices de Basilea II.

Hasta el momento el mayor impacto de esta crisis ha recaído sobre los bancos que han trabajado con unos índices de apalancamiento mayor, que normalmente no son los bancos comerciales. Por lo tanto, el grueso de la crisis ha recaído sobre los llamados bancos de inversión tal como puede apreciarse en el cuadro 1.

Sin embargo, el caso del Citibank, que debió ser objeto de una operación de salvamento superior a los trescientos mil millones de dólares, escapa a la regla general. El Citibank es uno de los bancos comerciales más grandes del mundo, con una amplia base de depósitos y considerado como uno de aquellos que son “to big to fail”. Una de las últimas medidas que adoptó el Gobierno de los Estados Unidos fue precisamente organizar un paquete de salvamento para este banco del orden de los trescientos mil millones de dólares a pesar de funcionar con un bajo apalancamiento, como es lo propio de la banca comercial.

En el cuadro 1 puede observarse cómo las mayores pérdidas y los mayores contratiempos de solvencia se refieren a los de inversión, a diferencia de la banca comercial que trabaja con niveles más bajos de apalancamiento.

Las pérdidas que registraron los bancos al estallar la crisis, o sea, la erosión patrimonial, al tener que castigar el alto porcentaje de hipotecas deterioradas han generado pérdidas considerables en todo el sistema financiero mundial en Europa, Estados Unidos y Asia. Las pérdidas han acarreado, por supuesto, operaciones de salvamento gigantescas. No solamente en Estados Unidos sino en Europa donde las operaciones de apuntalamiento patrimonial del sistema financiero en que ha tenido que concurrir el Estado son en términos proporcionales y absolutos aún superiores a las que se han implementado en Estados Unidos, tal como puede verse en el cuadro 2.

La región latinoamericana ha estado hasta el momento menos afectada por la crisis financiera

internacional, pero por supuesto no está ni inmune ni blindada. A diferencia de los bancos europeos, los de la región latinoamericana, en líneas generales, no habían adquirido dentro de sus portafolios hipotecas contaminadas generadas en Estados Unidos y titularizadas allí como si sucedió en el caso europeo. Pero la crisis de solvencia del sistema americano se ha traducido, como acontece casi siempre en las crisis financieras, por una parálisis aguda del crédito. Y hasta el momento ésta ha sido la principal repercusión que ha tenido sobre América Latina.

Los créditos directos a las empresas o el financiamiento a través de los bancos mediante líneas de corresponsales se ha visto también sensiblemente disminuida, de manera que podemos decir que hasta el momento una crisis de solvencia y patrimonial muy aguda que ha afectado a buena parte de las entidades ubicadas en las plazas de los grandes centros internacionales ha repercutido sobre la región en un fuerte secamiento en todo lo que tiene que ver en el financiamiento con moneda extranjera.

### SEGUNDA CRISIS

#### La fuerte desaceleración de la economía mundial

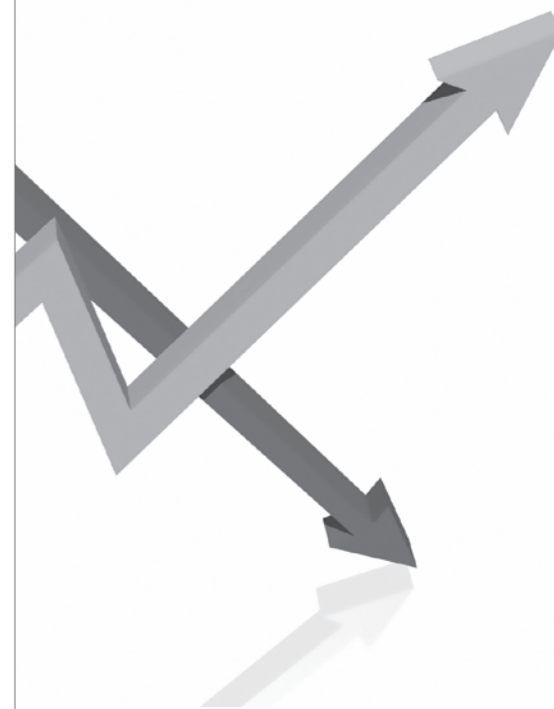
Aún antes de que comenzara a hacerse evidente la profundidad y

los estragos de la crisis financiera y bancaria las economías mundiales, todas ellas, comenzando por la de Estados Unidos, empezaban a mostrar síntomas de deterioro que naturalmente se han visto acentuados con el estallido de la crisis financiera y con la cuasiparálisis del crédito que la ha acompañado desde septiembre de 2008. Al comenzar ese año se observó que ni la economía mundial ni la colombiana podían sostener el altísimo ritmo de crecimiento que habían registrado en el 2007. Ya se sabía que aún sin crisis financieras, el crecimiento del 2008 sería mucho más modesto. Sin embargo la profundidad y la severidad de la crisis bancaria internacional le ha puesto un freno adicional (como es apenas natural) a las perspectivas de crecimiento para el 2008 y sobre todo para el 2009.

Las agencias internacionales sistemáticamente han venido reduciendo a la baja las proyecciones de crecimiento para el 2009, tal como puede verse en las proyecciones que ha publicado el Fondo Monetario Internacional en octubre de 2007, y en abril y octubre de 2008, y recientemente, durante la asamblea de primavera reunida en abril de 2009.

En cuanto a la economía colombiana, las proyecciones de crecimiento para el año entrante también se han recalculado a la baja.

La región latinoamericana ha estado hasta el momento menos afectada por la crisis financiera internacional, pero por supuesto no está ni inmune ni blindada.



<sup>4</sup> El deterioro patrimonial del sistema bancario internacional que esta crisis ha sacado a flote es de tal magnitud que se ha calculado que “para mantener un crecimiento aunque sea moderado del crédito al sector privado, y a la vez reforzar los coeficientes de capitalización de los bancos, se estima que los principales bancos mundiales necesitarían unos US\$ 675.000 millones en capital en los próximos años” (Fondo Monetario Internacional, “Informe sobre la estabilidad financiera Mundial”, octubre, 2008)

**Pérdidas estimadas por la crisis financiera. Billones de Dólares**  
cuadro 2

ESTADOS UNIDOS	ABRIL/08	OCTUBRE/08		
Préstamos	225	425		
Securities	720	980		
<b>Total</b>	<b>945</b>	<b>1405</b>	<b>12.9%</b>	
Plan Rescate		700	6.1%	
Plan Nacionalización		250	2.2%	
PIB 2007		11.524		
PLAN RESCATE EUROPEO	ZONA EURO (15)	EUROPA (27)		
Plan Rescate	1.474	2.546		
PIB 2007	12.182	16.906		
%PIB	12.10%	15.06%		

Fuente: FMI. Informe sobre la Estabilidad Financiera Mundial, octubre 2008.

Inicialmente se había previsto que el crecimiento de la economía colombiana en el año entrante podría ser del 5%; y así se calculó el presupuesto nacional para el 2009. Sin embargo, ya hay evidencias de que no se llegará a este guarismo.

Los últimos estimativos del gobierno ya hablan de un crecimiento entre 0.5% - 1.5%; y en el mismo sentido apuntan la mayoría de los pronósticos independientes (cuadro 3).

### TERCERA CRISIS

#### Las pirámides

Como si lo anterior fuera poco, hizo explosión el tema de las pirámides en Colombia. Las cifras no son aún confiables pero ya se sabe que estamos frente a un trastorno en el mecanismo de ahorro familiar de mayúsculas proporciones. El Fiscal General ha estimado que puede haber cerca de 4 millones de colombianos con sus ahorros de una u otra manera deteriorados por los fraudes de las pirámides. Se ha avanzado igualmente la cifra de que el ahorro (en gran parte perdido) puede ser del orden de 2 billones de pesos (cerca de 0.5% del PIB colombiano); y tal como puede observarse en mapa la principal zona de influencia de las pirámides se ha establecido en la región central y sur del país.

Lo anterior es importante tenerlo en cuenta porque de alguna

manera los estragos de las pirámides además del Putumayo, Huila y Nariño han estado muy concentrados en la Sabana de Bogotá y en la zona cundiboyacense, es decir, áreas de influencia de Bogotá. De manera que estos dolorosos episodios de las pirámides tendrán sin duda un efecto negativo complementario sobre la economía de la capital, adicional a las dificultades que ya plantean las dos primeras crisis.

#### Incidencias sobre Bogotá de las tres crisis

La crisis financiera internacional, la desaceleración de la economía colombiana y los episodios de las pirámides sin lugar a duda tendrán un efecto negativo tanto en la economía colombiana en su conjunto como sobre la de Bogotá. Lo que resulta interesante destacar en este punto es que tal como lo han verificado muchos estudios, la economía del Distrito Capital tiene un comportamiento procíclico. La economía de Bogotá tiende a acentuar el ciclo económico. Es decir, en épocas de auge económico crece por encima del promedio nacional y en épocas de desaceleración económica lo hace, inclusive, por debajo del conjunto de la economía colombiana.

Como bien lo señala el documento "Marco Fiscal de Mediano Plazo" que acompaña al proyecto de presupuesto para el 2009 presentado por la Administración Distrital

ante el Concejo de Bogotá: "la economía de Bogotá registró una dinámica importante en los últimos años, con crecimientos superiores al 7%, como lo ocurrido en 2006 y 2007, superando los crecimientos de la Nación. Entre 2000 y 2007 el crecimiento promedio anual fue de 5%. Este auge ha sido consistente con los mayores crecimientos que han tenido las economías latinoamericanas y, en general, las economías de los países emergentes, en especial de aquellas que se han visto beneficiadas por el incremento del precio de las materias primas y por la expansión del comercio mundial. Sin embargo, el PIB de Bogotá registra una mayor volatilidad que el PIB Nacional, en el sentido de que en épocas de auge el PIB Distrital crece más que el de la Nación, mientras que en épocas recesivas el del Distrito registra una mayor contracción. La dinámica cíclica del PIB Nacional y del PIB Distrital está sujeta tanto a condiciones externas, como internas, y entre las primeras se destacan los efectos que se generan por la reducción de la demanda mundial y por la dinámica de los flujos internacionales de capital. A nivel interno tiene un fuerte peso la dinámica de la demanda interna, particularmente en la ciudad"<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Secretaría de Hacienda, Alcaldía Mayor de Bogotá, Proyecto de Acuerdo No. 645 de 2008

### Conclusión

Las tres crisis (financiera internacional, desaceleración de la economía mundial y colombiana, y episodio de las pirámides) tendrán una repercusión desfavorable y, en virtud del carácter procíclico de la economía del Distrito Capital, más que proporcional en Bogotá que en el resto del país. Si el crecimiento de la economía colombiana en el año 2009 se ubica en un rango de entre 0.5%-1.5% (o, aún, como algunos vaticinan puede llegar a ser negativo), muy probablemente el crecimiento del PIB de Bogotá estará por debajo de este promedio nacional. ■

(Marco Fiscal de Mediano Plazo), Proyecto Anual 2009 de Bogotá, Distrito Capital, páginas 3 y 4.

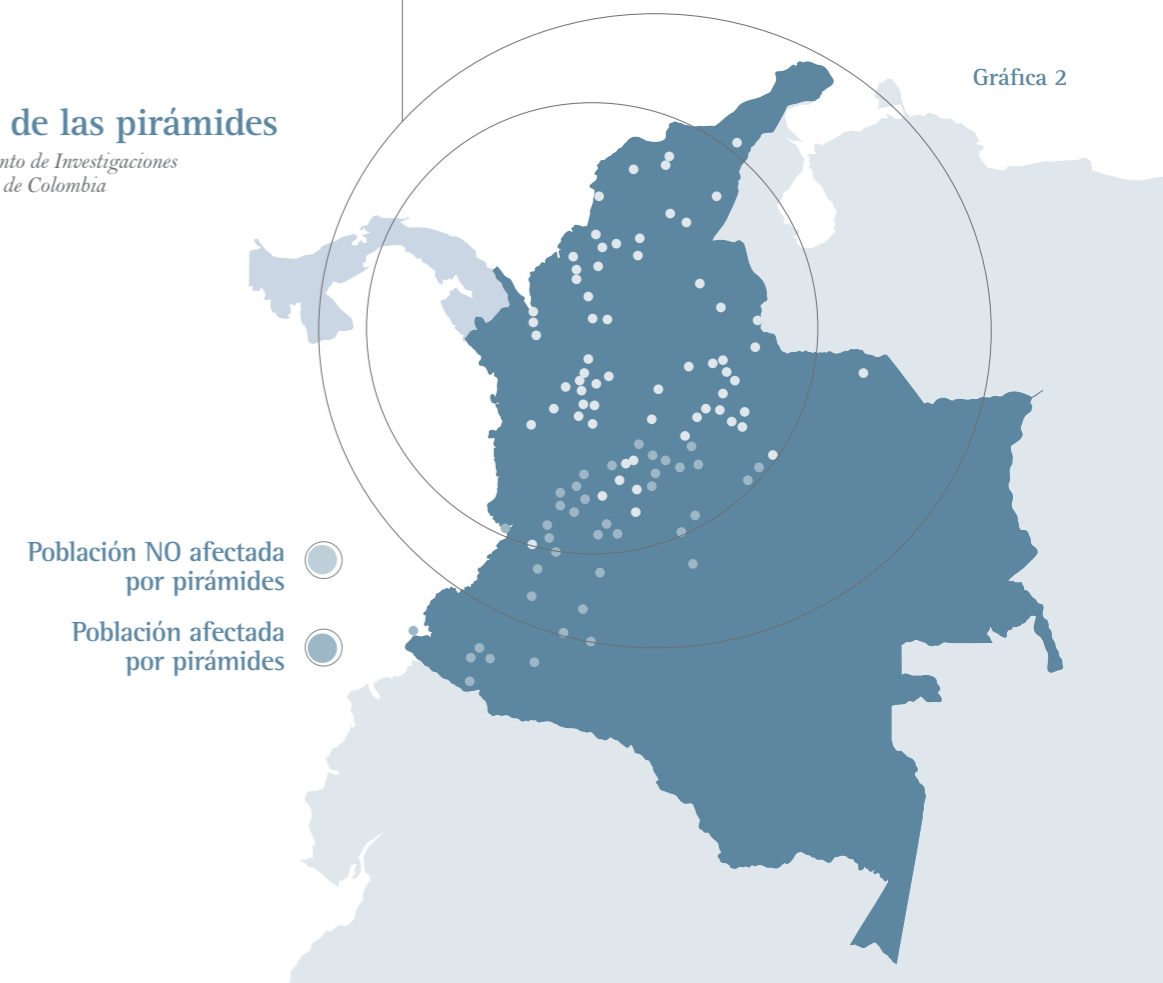
Proyección de crecimiento para 2009 cuadro 3

ENTIDAD	PROYECCIÓN
Asesores en Valores	0,9
Banc of América Securities	0,5
Banco de Bogotá	1,5
Banco de Crédito	1,0
Banco Santander Colombia	0,8
Bancolombia	
BBVA Banco Ganadero	1,5
Citigroup Global Markets	0,0
Corficolombiana	0,3
Credit Suisse	0,5
Deutsche Bank	0,3
Fedesarrollo	1,6
Goldman Sachs	-0,3
HSBC	-0,2
ING	
JP Morgan	0,5
Morgan Stanley	-1,6
RBC Capital Markets	0,4
Scotiabank Group	1,8
Consenso	0,6

Fuente: Latin Focus.

### Cobertura de las pirámides

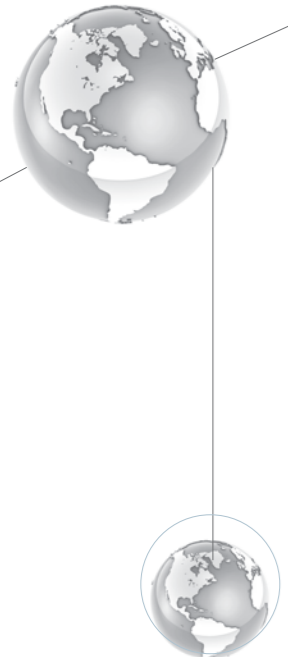
Fuente: Departamento de Investigaciones Económicas. Banco de Colombia





Funcionaria de la Dirección de Economía y Finanzas Distritales

## CRISIS FINANCIERA GLOBAL Y LAS METAS DE CRECIMIENTO DE BOGOTÁ Y LA REGIÓN



La recesión actual sería la más profunda desde la segunda guerra mundial y de proporciones verdaderamente globales, dado que el comportamiento de la economía se ha desacelerado prácticamente en todos los países

*Ningún país está aislado de la crisis financiera global. Las proyecciones de crecimiento para el 2009 continúan a la baja, al punto que el FMI espera un decrecimiento de PIB mundial del 1,3%. En Colombia tampoco se prevé crecimiento. En Bogotá, por su parte, los sectores de servicios y comercio, que representan el 80% de su economía, se verán seriamente golpeados. Así, la Administración Distrital deberá impulsar los programas del Plan de Desarrollo para mitigar los efectos de la crisis en la ciudad.*

### La crisis

La crisis financiera global, que comenzó en 2006 en Estados Unidos, se difundió principalmente mediante el uso de instrumentos de titulación. Las entidades bancarias sacaban de sus balances las hipotecas subprime<sup>1</sup> y las transferían a fondos de titulación, los cuales emitían bonos (ABS)<sup>2</sup> que se colocaban en los mercados internacionales. De

<sup>1</sup> Son utilizadas generalmente para la adquisición de vivienda y se estructuran para clientes con escasa solvencia, por lo que la cuota inicial es mucho más baja. Se asume un mayor riesgo de impago y a cambio de ello los tipos de interés y las comisiones bancarias son mayores.

<sup>2</sup> Estos valores respaldados en activos se conocen como ABS Asset Backed Securities.

esta manera se obtenía liquidez para seguir prestando. A partir de estos bonos se empezaron a crear otras figuras de financiamiento como los CDO<sup>3</sup>, que consisten en juntar bonos de diversas carteras de préstamos titulizados diferentes y además agregar otros activos (re-empaqueamiento), lo que se conoce como productos de crédito estructurado<sup>4</sup>.

Con el tiempo el aumento en las moras de los préstamos hipotecarios creó una crisis de confianza y una crisis de liquidez, ya que en su momento estas titulaciones recibieron calificaciones AAA por parte de las firmas calificadoras de riesgo<sup>5</sup>. Es decir, que se asumieron pérdidas por haber invertido en activos supuestamente de alta calidad crediticia. Por ello, las metodologías de medición del riesgo están siendo

<sup>3</sup> Collateralised Debt Obligation, obligación de deuda con garantía. A partir de los flujos de caja de los activos se entregan rendimientos a los inversionistas.

<sup>4</sup> NYBERG, Lars: La crisis en el mercado financiero. Vicepresidente del Sveriges Riksbank, discurso ante el Comité financiero Riksdag, Estocolmo, Suecia. Noviembre 22, 2007.

<sup>5</sup> GARCIA CARRASCO, Alejandro. Crisis en los Mercados Financieros. Instituto de Economía Internacional. Observatorio de Coyuntura Económica Internacional. Septiembre 2007.

muy cuestionadas. Aunque en realidad la valoración de estos créditos estructurados se hizo cada vez más compleja, y por lo demás, la falta de regulación sobre los créditos estuvo en la base de la crisis financiera.

Las diferentes hipótesis sobre el origen de la crisis se resumen en los siguientes aspectos, de acuerdo con el Center for Global Development:<sup>6</sup>

- Política monetaria demasiado expansiva en los países industrializados.
- Desarrollos tecnológicos en los mercados financieros que resultaron en la creación de instrumentos complejos y poco transparentes.
- Opacidad de las operaciones de las entidades financieras no bancarias y de las operaciones bancarias fuera de balance.
- Regulación no adecuada para la actual sofisticación de los mercados financieros y de capitales.
- La persistencia de desequilibrios macroeconómicos en países industriales, especialmente Estados Unidos.

<sup>6</sup> ROJAS SUAREZ, Liliana: La Coyuntura de los Mercados Financieros Internacionales y su Impacto en los Mercados Emergentes. Center for Global Development. Bogotá, Marzo 2008.

- La lección aún no aprendida de que los mercados de capitales complementan, no sustituyen al sistema bancario.
- Las crisis financieras se caracterizan por la presencia de incentivos para la toma excesiva de riesgos.

El resultado visto en 2007 y 2008 es una espiral de destrucción masiva de capital, debido a las pérdidas de los bancos y los fondos de inversión, afectando la solvencia y la liquidez del sistema financiero, y llevando a la quiebra a muchas entidades. Lo cual, también se tradujo en una caída continua de las bolsas en el mundo.

Los gobiernos han tenido que intervenir el sistema financiero. En los Estados Unidos se aprobó un paquete de ayuda por US\$700.000 millones para adquirir la deuda de mala calidad de los bancos en octubre de 2008, y recientemente, el congreso aprobó otro paquete por US\$787.000 millones, con el cual se pretende otorgar ayuda a las víctimas de la recesión mediante seguros de desempleo, cupones alimentarios, servicios de salud y capacitación. También se incluyeron US\$48.000 millones para proyectos de transporte como la construcción de carreteras, puentes y autopistas, y US\$281.000 millones en reducciones fiscales para personas y empresas.





A pesar de los gigantescos paquetes de ayuda, continúa la incertidumbre sobre su efectividad para reactivar la economía norteamericana, y aliviar con esto la crisis mundial.

### Revisiones de Crecimiento del FMI para 2009

Cuadro 1

REGIÓN	ABR-08	OCT-08	NOV-08	ENE-09
Mundo	3.8	3.0	2.2	0.5
UE	1.7	0.6	-0.5	-2.0
África	6.4	6.0	4.7	3.4
Europa Central y del Este	4.3	3.4	2.5	-0.4
Asia	8.4	7.7	7.1	5.5
Latinoamérica	3.6	6.2	2.5	1.1
EEUU	0.6	0.1	-0.7	-1.6

Fuente: Fedesarrollo

A pesar de estos gigantescos paquetes de ayuda, continúa la incertidumbre sobre su efectividad para reactivar la economía norteamericana, y aliviar con esto la crisis mundial.

### Consecuencias y Perspectivas de Crecimiento

La crisis financiera tuvo un efecto negativo en el consumo de Estados Unidos, que afectó a todos los sectores, principalmente al automotriz. Los fabricantes General Motors, Ford y Chrysler obtuvieron ayuda del congreso norteamericano para evitar la quiebra y reestructurarse.

Las proyecciones del Fondo Monetario Internacional - FMI muestran una desaceleración general. Se han efectuado continuas revisiones a la baja (Cuadro 1). En enero de 2009 se esperaba que la economía mundial creciera en 0,5%. Mientras que en Europa y Estados Unidos se presentaría recesión y en Latinoamérica un crecimiento de apenas el 1,1%.

En abril, nuevamente el FMI ajustó las proyecciones, presentando un decrecimiento de la economía mundial en 2009 del 1,3% y para 2010 una leve recuperación del PIB, con un aumento del 1,9%. Según este

organismo, la recesión actual sería la más profunda desde la segunda guerra mundial y de proporciones verdaderamente globales, dado que el comportamiento de la economía se ha desacelerado prácticamente en todos los países<sup>7</sup> (Cuadro 2). Para Colombia se calculó crecimiento nulo en 2009 y una recuperación en 2010 del 1,3%.

En el país, diversos analistas también han reducido sus expectativas acerca del crecimiento económico para el año 2009. A finales de 2008 el consenso de las estimaciones estaba alrededor del 3% y en febrero bajaron al 2%. ANIF bajó la estimación del 3% al 2% entre noviembre/08 y enero/09, Fedesarrollo de 2,7% a 2,5% y en febrero/09 presentó una proyección del 1,6%<sup>8</sup>. El Banco de la República se pronunció situando el crecimiento en un rango entre 1% y 3%<sup>9</sup> en febrero y en mayo bajo a 0%.

El gobierno nacional se mantuvo desde finales del año pasado hasta marzo en una cifra del 3% para el crecimiento de la economía en 2009 y recientemente fijó la meta entre 0,5% y 1,5%, después de que se conociera que la economía creció en 2008 tan solo en 2,5%. En 2008 supuestamente se daría un aterrizaje suave de la economía, para conseguir un crecimiento sostenible alrededor del 5%.

<sup>7</sup> *Perspectivas de la Economía Mundial. Fondo Monetario Internacional - FMI. Abril de 2009*

<sup>8</sup> *STEINER, Roberto: Crisis Internacional e Impacto Sobre Colombia. ANIF-Fedesarrollo. Febrero 11 de 2009.*

<sup>9</sup> *La República. Febrero 13 de 2009.*

En el Cuadro 3 se pueden observar las proyecciones de Fedesarrollo en febrero. Aunque resultaron ser más optimistas que las cifras que corrigió el gobierno, ilustran el comportamiento de los sectores de la economía. Los más afectados en 2008 también lo serán durante 2009, es decir, la industria y comercio, mientras que los que se espera puedan jalónar la economía son la minería y construcción.

### Bogotá y la Región

Para entender la afectación de la crisis económica en Bogotá y la región es preciso tener en cuenta temas como la participación de la ciudad en la economía nacional, la actividad exportadora, la inversión extranjera y el comportamiento de las remesas. Bogotá genera la cuarta parte del PIB de Colombia y el 30% si se suma Cundinamarca (Gráfica 1).

En la ciudad, cerca del 50% del PIB se genera en el sector de servicios (Cuadro 4), cuyo crecimiento se espera que sea apenas del 2,1%<sup>10</sup>, entre el comercio y la industria se aporta el 30%, pero estos sectores serán los más golpeados, de acuerdo con los pronósticos. Cundinamarca se verá afectado por la recesión en la industria y por el bajo crecimiento del sector agrario, que son los sectores de mayor peso en el departamento.

En cuanto a las exportaciones, los principales destinos son Estados Unidos y Venezuela, por lo que la recesión en el primero y la desaceleración

<sup>10</sup> *Se toma como referencia la proyección para el país, elaborada por Fedesarrollo*

### Proyecciones del FMI sobre el crecimiento mundial en abril de 2009

Cuadro 2

REGIÓN	CRECIMIENTO 2008	PROYECCIONES	
		2009	2010
Mundo	3.2	-1.3	1.9
<b>Economías avanzadas</b>	<b>0.9</b>	<b>-3.8</b>	<b>0.0</b>
Estados Unidos	1.1	-2.8	0.0
Zona Euro	0.9	-4.2	-0.4
Alemania	1.3	-5.6	-1.0
Francia	0.7	-3.0	0.4
Italia	-1.0	4.4	-0.4
España	1.2	-3.0	-0.7
Japón	-0.6	-6.2	0.5
Reino Unido	0.7	-4.1	-0.4
Canada	0.5	-2.5	1.2
Korea	2.2	-4.0	1.5
Australia	2.1	-1.4	0.6
<b>Economías emergentes y en desarrollo</b>	<b>6.1</b>	<b>1.6</b>	<b>4.0</b>
África	5.2	2.0	3.9
Europa Central y del Este	2.9	-3.7	0.8
Rusia	5.6	-6.0	0.5
China	9.0	6.5	7.5
India	7.3	4.5	5.6
Medio Oriente	5.9	2.5	3.5
<b>Hemisferio Occidental Sur América y México</b>	<b>4.2</b>	<b>-1.5</b>	<b>1.6</b>
Argentina	7.0	-1.5	0.7
Brazil	5.1	-1.3	2.2
Chile	3.2	0.1	3.0
Colombia	2.5	0.0	1.3
Ecuador	5.3	-2.0	1.0
México	1.3	-3.7	1.0
Perú	9.8	3.5	4.5
Uruguay	8.9	1.3	2.0
Venezuela	4.8	-2.2	-0.5
<b>Centro América El Caribe</b>	<b>4.3</b>	<b>1.1</b>	<b>1.8</b>
	<b>3.0</b>	<b>-0.2</b>	<b>1.5</b>

Fuente: FMI

### Comportamiento del PIB de Colombia Crecimiento Anual

Cuadro 3

SECTOR	2006	2007P	2008PY	2009PY	2010PY
PIB	6.9	7.6	3.3	1.6	2.4
Agro	3.9	3.9	2.8	2.4	2.8
Minería	3.2	2.9	8.2	4.2	3.9
Industria	6.8	9.5	-0.6	-1.3	2.2
Construcción	13.5	11.5	9.1	4.4	2.4
Comercio	8.7	8.7	1.2	-0.6	1.9
Servicios	5.5	5.8	4.0	2.1	2.4

Fuente: Proyecciones Fedesarrollo

de la República, las remesas crecieron en 2008 a un ritmo mucho menor que en los años precedentes. Gráfica 5.

Las remesas provienen en su mayoría de Estados Unidos y España, precisamente donde se registraron los menores crecimientos en 2008, respecto de 2007 (Cuadro 5).

Las principales regiones de destino de las remesas dentro del país son en su orden: Valle del Cauca, Antioquia y la región Bogotá-Cundinamarca, como se muestra en la Gráfica 6.

En general, las expectativas de crecimiento en los sectores preponderantes en el PIB de la ciudad no son alentadoras y el examen de otras va-

en el segundo, terminarán afectando los niveles de éstas. (Gráfica 2). En cuanto a la inversión extranjera directa- IED, el país ha visto un incremento en los últimos años (Gráficas 3 y 4). Un reciente estudio contratado por Proexport encontró que entre los años 2002 a 2007 la IED ha contribuido con un punto adicional anual al crecimiento del PIB<sup>11</sup>. La expectativa del gobierno es lograr en 2009 la suma de US\$10.000 millones<sup>12</sup>.

Sin embargo, la IED es muy sensible a los ciclos económicos y las crisis financieras. Por tanto, no se puede ser muy optimista, como lo demuestra el caso de la Glencore, al desistir de participar en la ampliación de la refinería de Cartagena.

Otro aspecto que es muy sensible a la crisis internacional, es el envío de remesas de los trabajadores Colombianos en el exterior. Según informe del Banco

<sup>11</sup> Estudio realizado por Mauricio Reina de Fedesarrollo, para Proexport

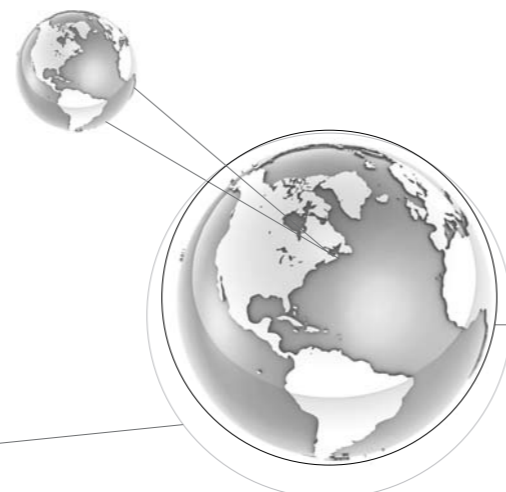
<sup>12</sup> Declaración de Luis Guillermo Plata, Ministro de Comercio, Industria y Turismo. Portafolio, 9 de febrero de 2009.

### Composición del PIB por Ramas de Actividad Económica 2006p\*

Cuadro 4

ACTIVIDAD	NACIÓN	C/MARCA	BOGOTÁ
Agropecuario, Silvicultura, caza y pesca	8.7	18.7	0.1
Minería	4.8	1.3	0.2
Electricidad, gas y agua	2.6	2.3	2.3
Industria	14.6	22.0	14.1
Construcción	5.0	2.4	4.6
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	13.0	13.2	16.2
Transporte, almacenamiento y comunicación	6.7	5.1	6.6
Servicios financieros, inmobiliarios y a las empresas	17.6	7.0	26.5
Servicios sociales, personales y comunales	17.5	16.1	20.1
Otros	9.2	11.8	9.4
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: DANE, cálculos de la Cámara de Comercio, datos provisionales 2006

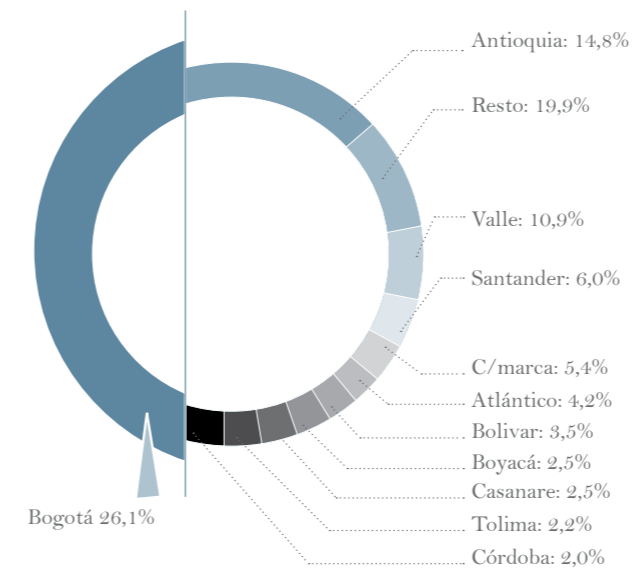


El gobierno nacional se mantuvo desde finales del año pasado hasta marzo en una cifra del 3% para el crecimiento de la economía en 2009 y recientemente fijó la meta entre 0,5% y 1,5%, después de que se conociera que la economía creció en 2008 tan solo en 2,5%.



### Participación departamental en el PIB de Colombia 2006p

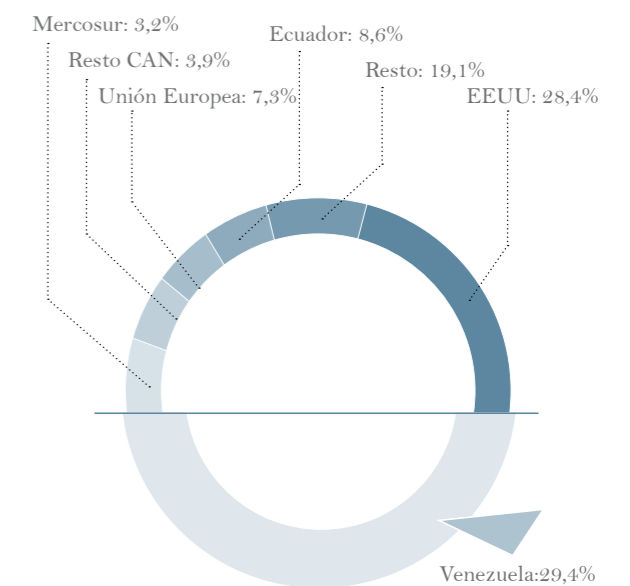
Gráfica 1



Fuente: DANE, cálculos Cámara de Comercio.

### Exportaciones región Bogotá - Cundinamarca según destino Enero - Agosto 2008

Gráfica 2

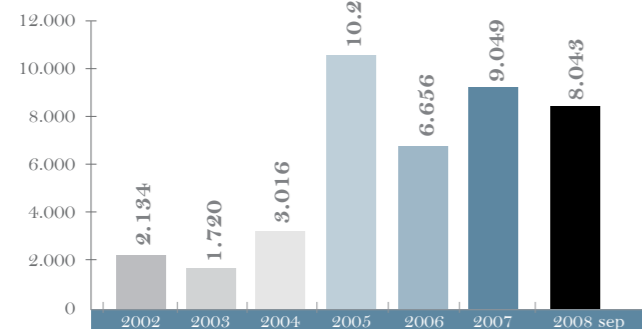


Fuente: Cámara de Comercio.



### Flujos de IED en Colombia 2002 - 2008

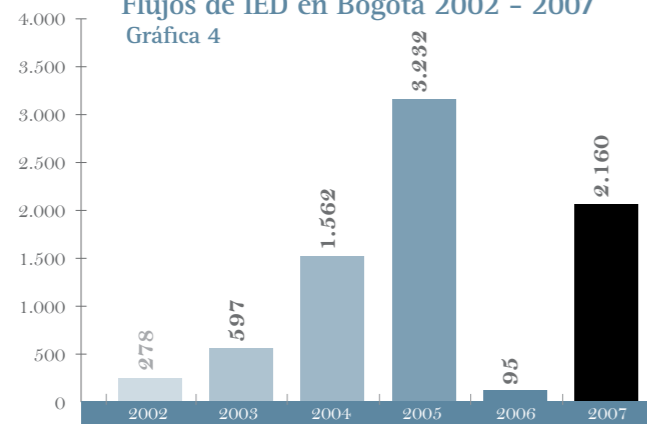
Gráfica 3



Fuente: Banco de la República y Cámara de Comercio

### Flujos de IED en Bogotá 2002 - 2007

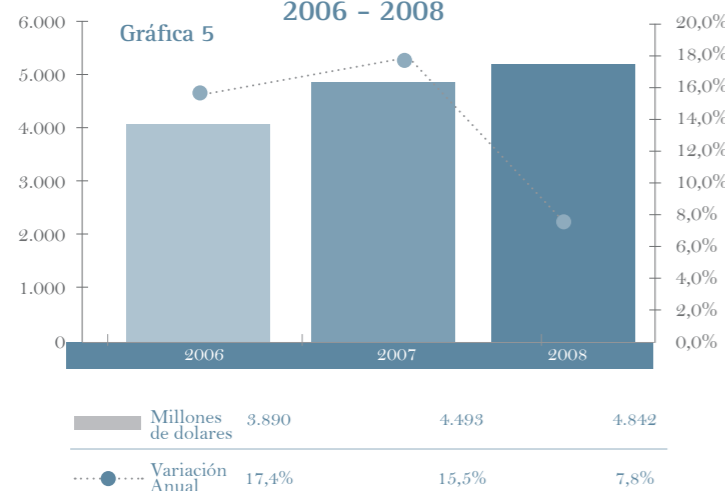
Gráfica 4



Fuente: Banco de la República y Cámara de Comercio

### Remesas de Trabajadores en Colombia 2006 - 2008

Gráfica 5



Fuente: Banco de la República

riables muestra una gran dependencia de la economía norteamericana.

En la Gráfica 7 se presenta una comparación de las proyecciones disponibles sobre el crecimiento en Bogotá y la Nación. Aunque la ciudad generalmente ha tenido mejores indicadores, hay que considerar que, como lo señala la Secretaría de Hacienda, “el PIB de Bogotá registra una mayor volatilidad que el PIB nacional, en el sentido de que en épocas de auge económico el PIB distrital crece más que el de la Nación, mientras que en épocas recesivas el del Distrito registra una mayor contracción”<sup>13</sup>.

Es decir, que en este momento la ciudad puede estar expuesta a una fuerte desaceleración. Por lo que, la estimación de un crecimiento del PIB distrital en 3,5% para 2009, parece muy optimista. Con estas condiciones, es imperativo que la Administración Distrital haga explícito su plan de contingencia para afrontar la crisis, ya que será necesario priorizar obras, aplazar proyectos, etc. En materia de financiamiento, tanto externo como interno, el Distrito no ha tenido dificultades, pero los mega proyectos como el Metro van a restarle espacio de endeudamiento.

Finalmente, para la promoción del empleo y la competitividad el plan de desarrollo Bogotá Positiva ha formulado programas que se requiere impulsar, como: Fomento para el desarrollo económico que agrupa los proyectos de fortalecimiento del emprendimiento, fortalecimiento empresarial, banca capital y formación para el trabajo, y el programa alternativas productivas para la generación de ingresos para poblaciones vulnerables. Buenos augurios para estas iniciativas. ■

<sup>13</sup> Marco Fiscal de Mediano Plazo 2009-2019. Secretaría de Hacienda Distrital. Octubre 2008.

### Ingresos de Remesas por País de Origen

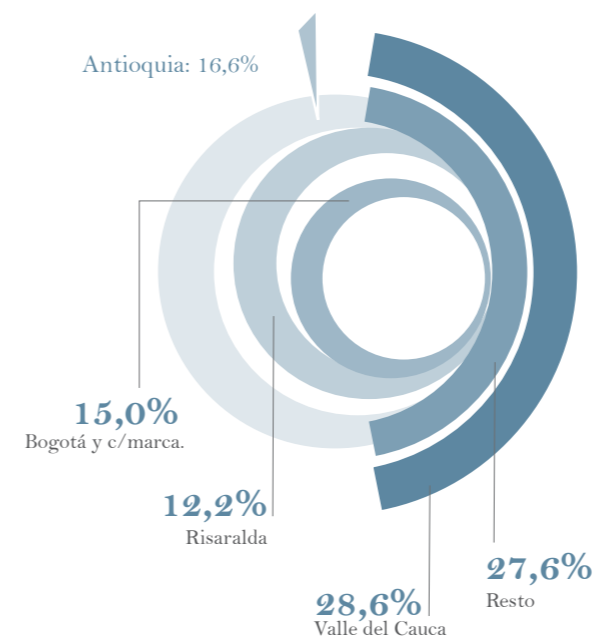
Cuadro 5

ORIGEN	2007		2008		VAR%
	MONTO	%PARTIC	MONTO	%PARTIC	
Zona Euro	1.894	42,2	2.018	41,7	6,5
España	1.708	38,0	1.793	37,0	5,0
Resto	185	4,1	224	4,6	21,1
Estados Unidos	1.724	38,4	1.754	36,2	1,7
Venezuela	352	7,8	441	9,1	25,3
Gran Bretaña	106	2,4	136	2,8	28,3
Otros	417	9,3	492	10,2	18,0
<b>Total</b>	<b>4.493</b>	<b>100,0</b>	<b>4.842</b>	<b>100,0</b>	<b>7,8</b>

Fuente: Encuesta trimestral de remesas, cálculos Banco de la República

### Zona de recepción de remesas en Colombia 2008

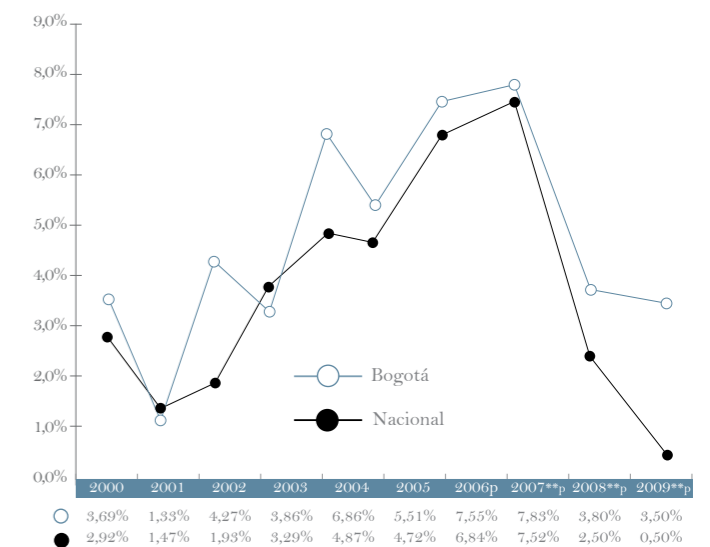
Gráfica 6



Fuente: Encuesta trimestral de remesas IV trim/08, cálculos Banco de la República

### Crecimiento del PIB de Colombia y Bogotá

Gráfica 7



Fuente: DANE y proyecciones Secretaría de Hacienda Distrital para Bogotá y Ministerio de Hacienda para la Nación



Director Centro de Investigaciones para el Desarrollo. Universidad Nacional de Colombia

## LA CRISIS OBLIGA A REPLANTEAR LA CONCEPCIÓN DEL DESARROLLO

La brecha entre los mundos monetario y real es causa de inestabilidad. No obstante, se discute el tamaño de la distancia y su temporalidad.



*La brecha entre los mundos financiero y real es la causa que subyace a la actual crisis financiera internacional. El sector público tiene un papel fundamental para cerrar esta brecha.*

La crisis debe tomarse en serio. En el editorial de The Economist se advierte sobre los peligros del optimismo prematuro.

*"El pasado fin de semana los ministros de finanzas y los banqueros centrales se encontraron en Washington, en las reuniones de primavera del FMI y del Banco Mundial. En medio del optimismo creciente, tuvieron la tentación de darse palmaditas en la espalda. No hay tiempo para ello. Falta mucho para que termine la peor caída de la economía desde la depresión. Hay trabajo por hacer"*

El gobierno colombiano también se ha impregnado de este falso optimismo, y por ello no se están tomando medidas que permitan convertir la recesión actual en una oportunidad para cambiar nuestra visión del desarrollo.

<sup>1</sup> THE ECONOMIST, 2009. "A Glimmer of Hope?", *The Economist*, apr. 2, pp. 13-14

### La moneda y el mundo real

A finales de los años setenta, Davidson, un gran keynesiano, escribió el libro *Money and the Real World*<sup>2</sup>. El autor propone dos ideas fuerza. La primera es que la moneda tiene un comportamiento autónomo y, por tanto, no se la puede considerar como un simple reflejo del mundo real. Y la segunda es que la dinámica de la moneda afecta el mundo real, así que la causalidad no va del sector real hacia el monetario, sino de la moneda hacia el mundo real. En otras palabras, la moneda es caprichosa (primera idea) y, además, tiene la fuerza suficiente para desestabilizar el mundo real (segunda idea).

La relación entre estos dos postulados lleva a una conclusión radical: *el mundo monetario es inestable y genera inestabilidad*. Es inestable porque la demanda voluntaria de dinero refleja las olas de optimismo y pesimismo de los "espíritus animales" de los seres humanos. Y genera inestabilidad porque las fluctuaciones

<sup>2</sup> DAVIDSON Paul, 1978. *Money and the Real World*, MacMillan, New York.

erráticas de los precios inciden en el mundo real. En el mercado bursátil se expresa muy bien la secuencia endógena de las perturbaciones.

El valor de una acción en el mercado bursátil puede disminuir por razones especulativas, y si esta tendencia a la baja se mantiene durante un cierto tiempo, la producción real de la empresa termina cayendo. La explicación keynesiana de lo sucedido es muy sencilla. Una vez que los clientes constatan que el valor de la acción está bajando, toman la decisión de cancelar los pedidos existentes, porque consideran que el menor precio de la acción es un signo de que la empresa está mal. Es posible, dice Davidson, que cuando comenzó la disminución del precio de la acción la situación de la empresa fuera buena, pero una vez que la caída bursátil se hace evidente, es inevitable que sus efectos negativos se sientan en el volumen de los pedidos y en la producción. A medida que la moneda y las finanzas se distancian del mundo real, su autonomía es mayor, y se incrementa su capacidad de generar inestabilidad en la producción y el empleo.

Tanto Davidson como Minsky<sup>3</sup> captaron la inestabilidad intrínseca del sistema financiero. En palabras de Minsky, "... una economía capitalista con instituciones financieras sofisticadas, permite que exista un número variado de modos de comportamiento, y la forma como actúa el sistema financiero depende de las relaciones institucionales, de los lazos entre los activos financieros, y de la historia de la economía" (Minsky 1978, p. 92).

Los comportamientos monetarios financieros dependen de las instituciones y, a su vez, los procesos financieros moldean la forma de las instituciones. No hay finanzas sin instituciones. La lectura de Keynes, tal y como se desprende de los textos de Davidson y Minsky, tiene que

<sup>3</sup> MINSKY Hyman, 1977. "The Financial Instability Hypothesis: An Interpretation of Keynes and an Alternative to 'Standard' Theory", *Nebraska Journal of Economic and Business*, vol. 16, no. 1, winter. / 1978. "The Financial Instability Hypothesis: A Restatement", *Thames Papers in Political Economy*, autumn. / 1980. "Capital Financial Processes and the Instability of Capitalism", *Journal of Economic Issues*, vol. 14, no. 2, jun. Reproducidos en MINSKY Hyman, 1982. *Inflation, Recession and Economic Policy*, *Wheatsheaf*, New York, pp. 59-116.

La demanda voluntaria de dinero refleja las olas de optimismo y pesimismo de los "espíritus animales" de los seres humanos.



estar anclada en la comprensión de la naturaleza de las instituciones.

La relevancia del orden institucional ha sido acentuada por recientes premios Nobel de economía. Me refiero a autores como Hurwicz<sup>4</sup>, Maskin<sup>5</sup> y Myerson<sup>6</sup>, que reflexionan sobre la forma como la sociedad *diseña los mecanismos*, o las instituciones que considera pertinentes para alcanzar los objetivos que se propone. La razón de la crisis del sistema financiero y de las economías contemporáneas debe buscarse en las *implementaciones* inadecuadas. Es decir, en el diseño equivocado de mecanismos. Las formas de re-

gulación no han dado los resultados esperados. La crisis financiera internacional expresa bien las dificultades que se han tenido para determinar la organización institucional que garantice una relación más estrecha entre el mundo real y el mundo financiero y, sobre todo, que reduzca la capacidad perturbadora de la moneda endógena.

La brecha entre los mundos monetario y real es causa de inestabilidad. Aunque este principio general es aceptado, hay mucha discusión sobre el tamaño de la distancia y su temporalidad. Aún si se acepta que la brecha existe, podría afirmarse que su tamaño no es grande y, además, que su duración apenas es coyuntural. Estas dos apreciaciones minimizan la relevancia de la separación entre la moneda y el mundo real. Este tipo de percepción lleva a pensar que la crisis ya llegó al fondo, y que los cambios que deben hacerse son menores. No se vislumbra un replanteamiento de la forma actual de desarrollo y, sobre todo, no se han propuesto alternativas a la organización del sistema financiero. La organización financiera no se cuestiona porque se considera que el diagnóstico no es preocupante. Las transformaciones propuestas no han sido significativas, y apenas se insinúan cambios menores. Esta mirada estrecha se reflejó en la re-

unión del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Medellín. Se insistió en la necesidad de recapitalizar el banco sin que ni siquiera se haya planteado la pregunta central: ¿para qué se debe recapitalizar al BID? ¿cuáles son los grandes proyectos de desarrollo regional que se van a financiar? Y yendo más lejos ¿cuál es el tipo de desarrollo que pretende impulsar el BID?

Podría afirmarse que siempre se ha presentado la separación entre la moneda y el mundo real y, por tanto, que esta brecha no añade nada nuevo a la explicación de la crisis. Esta apreciación no es cierta. A continuación muestro que existen razones para sustentar la hipótesis que la forma que ha tomado la separación actual entre la moneda y el mundo real es específica y ha alcanzado niveles insospechados.

### La especulación en la economía colombiana

La euforia financiera y el boom especulativo tuvieron un impacto determinante en la economía colombiana. Durante las dos últimas décadas, el país sufrió las consecuencias de la creciente separación entre la moneda y el mundo real. Y ello se manifestó en el carácter especulativo que adquirió la economía colombiana en los últimos 20 años. La especulación de los años

noventa tuvo su origen en las políticas anti-inflacionarias del Banco de la República. Y la especulación de la primera década del 2000, se explica por el aumento de los precios de las materias primas (petróleo y carbón, principalmente).

Entre 1991 y 1999 el ciclo especulativo se expresó en la abundancia de dólares, la apreciación del peso, las altas tasas de interés, el aumento de las importaciones, el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, y la destrucción de la producción y el empleo nacional<sup>7</sup>. De hecho, en 1999 la tasa de desempleo de las personas sin educación superior llegó al 22%.<sup>8</sup>

En 1991 Hommes y Gaviria cometieron el peor error de política económica de los últimos 20 años: la eliminación del estatuto cambiario (decreto 444 de 1967). Al quitar los obstáculos a la entrada de capitales el país se inundó de dólares. La conversión de los dólares a pesos aumentó la cantidad de

circulante, y como este incremento de la masa monetaria amenazaba el cumplimiento de la meta de inflación, las autoridades monetarias decidieron emitir títulos de deuda interna con el fin de reducir la cantidad de dinero. Esta reacción de la política monetaria empeoró la situación porque elevó la tasa de interés, incentivando todavía más la entrada de capitales extranjeros. El ciclo endógeno fue perverso: aumento de la tasa de interés, revaluación del peso, entrada de dólares, incremento de la masa de dinero, emisión de títulos de deuda interna, alza en la tasa de interés, apreciación del peso... Esta dinámica circular golpeó el aparato productivo porque el país se llenó de productos importados. Entre tanto, los pesos que el gobierno recogía a través de las operaciones de endeudamiento interno no se destinaban a la realización de obra pública, sino que se depositaban en una bóveda con el fin de evitar su impacto inflacionario. En este contexto, la destrucción del aparato productivo se realizó en medio de la sensación de abundancia motivada por el flujo de dólares.

La lógica especulativa llevó a un alejamiento del mundo real. La crisis estalló a finales de los noventa porque los salarios se rezagaron

frente al aumento de las tasas de interés, y las familias no pudieron responder por sus obligaciones con los bancos. El primer impacto se sintió en el sector hipotecario. La reforma financiera que promovieron Hommes y Gaviria eliminó la distinción entre los bancos y las corporaciones de ahorro y vivienda. En virtud de la nueva regulación, las tasas de interés del crédito hipotecario subieron como las del conjunto del sistema financiero.

Entre el 2000 y el 2007 la especulación estuvo muy relacionada con el aumento del precio de los bienes básicos. En estos años la economía creció sin que se hayan presentado cambios estructurales, y sin que el aparato productivo se hubiera recompuesto. Ello significa que no se corrigieron los daños sustantivos que se presentaron en los noventa. La bonanza del carbón y del petróleo, el auge de la demanda internacional, el auge de la economía venezolana, etc., permitieron que el PIB creciera, sin que se corrigieran los problemas de fondo. La industria y la agricultura todavía no se han consolidado. La participación de la producción industrial en el PIB no ha

4 HURWICZ Leonid., 2007. *But Who Will Guard the Guardians?*, Nobel Lecture, University of Minnesota, Minneapolis.

5 MASKIN Eric., 2007. *Mechanism Design: How to Implement Social Goals*, Nobel Lecture, School of Social Science, Princeton.

6 MYERSON Roger., 2007. *Perspectives on Mechanism Design in Economic Theory*, Nobel Lecture, University of Chicago, Chicago.

7 GONZALEZ Jorge., 2000. "Sin Política Agraria No Puede Haber Paz". Entrevista realizada por GIRALDO Marcela., *Crisis: Antecedentes, Incertidumbres y Salidas. Nuevo Reportaje a la Economía. Polemizan los Protagonistas*, Aurora, Bogotá, pp. 229-248.

8 LOPEZ Hugo., 2009. *La Desaceleración Económica y el Mercado Laboral Colombiano*, Banco de la República, Medellín, mimeo.





aumentado<sup>9</sup>, no se ha fortalecido el mercado interno, y el excedente no se ha reflejado en un mayor y mejor empleo. La dinámica de la última década presenta rasgos claros de *economía de enclave*, y en estas condiciones no es factible recuperar la producción y el empleo.

### Es posible salir de la crisis

Para Keynes<sup>10</sup> es inevitable que haya especulación y, de manera paradójica, la especulación aumenta con la modernización del sistema financiero.

*“Si se me permite aplicar el término especulación a la actividad de prever la psicología del mercado, y la palabra empresa, o espíritu de empresa, a la tarea de prever los rendimientos probables de los bienes por todo el tiempo que duren, de ninguna manera es cierto que siempre predomine la especulación sobre la empresa. No obstante, a medida que mejora la organización de los mercados de inversión, el riesgo del predominio de la especulación aumenta”* (Keynes 1936, pp. 144-145).

9 CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO, CID, 2006, *Bien-Estar y Macroeconomía 2002-2006. Crecimiento Insuficiente, Inequitativo e Insostenible*, CID, CGR, Bogotá.

10 KEYNES John Maynard., 1936. *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

Para lograr que la brecha entre la moneda y el mundo real disminuya, es necesario que el *espíritu de empresa* prime sobre la *especulación*. Y esto no se logra, simplemente, con modificaciones intrínsecas del sistema financiero. Es necesario ir más allá, con alternativas que favorezcan el “espíritu de empresa”.

Me referiré a medidas que pueden ponerse en práctica en el corto plazo, y que contribuirán a modificar la actual visión del desarrollo. La primera decisión tiene que ver con el aprovechamiento del ahorro financiero y, específicamente, al que administran los fondos de pensiones, que ya supera los \$61 billones. Estos recursos no están financiando proyectos de infraestructura, sino que están alimentando la burbuja financiera. Es el momento de utilizar los recursos de los fondos de pensiones para financiar obras de largo plazo. Deben diseñarse los mecanismos que permitan transformar estos recursos en producción y empleo. El gobierno nacional y las administraciones de las grandes ciudades del país tienen que proponerle a los fondos de pensiones grandes proyectos de inversión pública y de renovación urbana.

Para que el ahorro financiero de los fondos logre incentivar la producción y el empleo es necesari-

o mejorar la capacidad de gestión de las administraciones públicas y, además, se requiere que los fondos de pensiones presten a largo plazo (30 años) aspirando a tener una rentabilidad razonable (10%-12% año), y no una ganancia especulativa (15%-17%, por ejemplo). El desarrollo de obras de infraestructura favorece la integración nacional y la consolidación del mercado interno. Pero para que la demanda doméstica pueda fortalecerse se deben hacer mejoras sustantivas en la distribución del ingreso y de la riqueza en el país. En Colombia ha alcanzado niveles que serían inaceptables en cualquier sociedad democrática. La política tributaria tiene que tocar, sobre todo, los impuestos a la tierra (prediales rurales y urbanos; plusvalías urbanas). La potencialidad de estos tributos es enorme. Los prediales rurales apenas llegan al 2 por mil efectivo. Y las administraciones de las grandes ciudades del país se niegan a cobrar plusvalías.

La especulación financiera internacional genera volatilidad en la economía doméstica. El país debe protegerse de las fluctuaciones de los capitales internacionales, y por ello es necesario que haya una regulación de cambios más estricta

que la que ha existido hasta ahora. La efectividad de este tipo de medidas ya está demostrada<sup>11</sup>.

El país tiene casi US\$25 mil millones en reservas internacionales. Este volumen enorme de recursos no se ha aprovechado. Como sucede con el ahorro de los fondos de pensiones, las reservas han contribuido a alimentar la burbuja financiera, sin que hayan favorecido la consolidación de la infraestructura y la industria nacional. La bonanza de las reservas se ha desperdiciado, con el argumento que deben guardarse para la época de vacas flacas. Esta lógica argumentativa desconoce que la mejor política contracíclica es la que crea condiciones propicias para un crecimiento sostenible. Las formas de utilizar las reservas son muy variadas. Por ejemplo, el contralor Turbay proponía...

11 En mayo de 2007 se estableció un depósito obligatorio no remunerado en el Banco de la República en moneda legal durante seis meses, por un monto equivalente al 40% del valor de los desembolsos de deuda externa. Se fijó otro depósito obligatorio durante doce meses, por un monto equivalente al 11% en el caso de canalización de préstamos en moneda extranjera para prefinanciar exportaciones. Y en cuanto a las inversiones de portafolio de capital extranjero se fijó un depósito obligatorio no remunerado en moneda legal en el Banco de la República, equivalente al 40% del valor de las nuevas inversiones. En opinión del Banco, estas medidas han dado los resultados esperados, y se frenó la entrada de capitales.

*“... establecer un acuerdo por una sola vez, en el cual el Emisor le traspasa una determinada cantidad de reservas internacionales al gobierno, con el único fin de prepagar deuda externa, éste a su vez, firma un pagaré o expide un TES a largo plazo en el cual se compromete a cubrir con las condiciones financieras establecidas para el servicio de la nueva deuda. El espacio fiscal generado por la operación se manejaría para crear un fondo de estabilización o de ahorro, vigilado por estamentos independientes del gobierno, destinados a la inversión pública estratégica”*<sup>12</sup>

No se trata de utilizar las reservas para que el gobierno las desperdicie en programas populistas de corto plazo. El buen uso de las reservas exige que se cumplan, por lo menos, tres condiciones: i) la utilización debe ser progresiva, a la par con una buena gestión pública que permita el diseño de proyectos de inversión; ii) los recursos deben destinarse a la financiación de obra pública de largo plazo (vivienda, vías, etc.); iii) la distribución de los dineros debe hacerse teniendo como propósito final la estimulación de la producción y el empleo.

Las medidas que he señalado permitirán reducir la brecha entre

12 TURBAY Julio., 2007, “La Oportunidad de Prepagar de la Deuda Externa”, *Economía Colombiana*, no. 319, jul., pp. 143-152.

la moneda y el mundo real y reducirá la volatilidad de la economía. En el largo plazo habrá que pensar en transformaciones sustantivas al orden financiero internacional. De nuevo, las ideas de Keynes tienen plena vigencia, y por ello es bienvenida la discusión sobre la conveniencia de un banco central mundial. ■

Para lograr que la brecha entre la moneda y el mundo real disminuya, es necesario que el espíritu de empresa prime sobre la especulación.





Profesor Universidad Nacional de Colombia

## MÁS QUE UN METRO PARA BOGOTÁ: COMPLEMENTAR LA MOVILIDAD.

Un Metro contemporáneo debe integrarse con el paisaje urbano, trascendiendo el concepto de transporte por el de movilidad que privilegia al ser humano, la ciudad y la sustentabilidad. Así, deben estudiarse las características y retos de la urbe, los diversos sistemas de transportes y los requerimientos para su proyección y construcción.

En Bogotá, las decisiones de hoy marcarán, para bien o para mal, su futuro por varias generaciones. Construir una primera línea de Metro que se adapte a las necesidades cambiantes de una urbe y su región —de aproximadamente 8 millones de habitantes— es una compleja labor porque tiene que ver con numerosas y rápidas mutaciones sociales, técnicas, económicas, políticas, espaciales, urbanísticas y tecnológicas acontecidas en los últimos años.

Las transformaciones mencionadas están acordes con la transición del término transporte al concepto de movilidad. A diferencia del primero, este último ubica en primer plano al ser humano,

la ciudad y la sustentabilidad. En este sentido, las urbes están obligadas a reinventar el Metro subterráneo o elevado del siglo XIX para adaptarlo a la ciudad y sociedad del siglo XXI. No obstante, dichos retos son poco tenidos en cuenta por muchos planeadores de transporte que buscan incrementar, a toda costa, la velocidad y capacidad de los sistemas. Esto es paradójico habida cuenta de que en la mayoría de ciudades de todo el planeta, la utilización del transporte masivo está perdiendo usuarios, en gran parte debido al incremento de la motorización individual, representada tanto por el aumento de la posesión y uso de autos como de motocicletas<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> A este propósito, ver los trabajos de Eduardo Vasconcelos, Oscar Figueroa y el Centro de Transporte Sustentable de México -CTS- para Sao Paulo, Santiago de Chile y México D.F., respectivamente.

Ricardo Montezuma | Fernando Rey | Ana Luisa Flechas | Carlos Emilio Betancourt

Informe especial:

# eL Metro

desafíos e incertidumbres



### Movilidad, nuevos retos: ciudades y ciudadanos del Siglo XXI<sup>2</sup>

La sociedad y la urbe de hoy son muy diferentes a las del siglo pasado (Recuadro). Las ciudades y los ciudadanos contemporáneos están cambiando considerablemente las maneras de transportarse, relacionarse y apropiarse de los medios masivos de desplazamiento. Estas

<sup>2</sup> El autor agradece la información proporcionada por el Departamento de Desarrollo de la Acción Territorial, Prospectiva y Desarrollo Innovador de la RATP (París); da las gracias especialmente a Georges Amar, Stéphane Cobo y Dominique Laousse. Asimismo, reconoce el apoyo brindado por Alain Dejardin, miembro del Equipo de Reflexión Innovadora de la RATP. Muchas de las ideas presentadas en este texto sobre el futuro del Metro han sido tomadas de las entrevistas con las personas mencionadas y de sus múltiples trabajos de investigación, los cuales se citan en la bibliografía. Para hacer el texto más ágil se han reservado las citas para los párrafos extraídos textualmente de los documentos.

modificaciones hacen que los sistemas deban adaptarse. Paradójicamente, dichas mutaciones, inducidas en gran parte por las tecnologías de la informática y las telecomunicaciones (propias de la sociedad del conocimiento y la información), no han sido tenidas en cuenta por los sistemas de transporte, los cuales continúan congelados en el tiempo siguiendo paradigmas que, como la velocidad y la capacidad, se han complejizado. Por esta razón, la inserción urbana de los sistemas de movilidad y la creación de polos multifuncionales de intercambio modal, comercial y social, es una verdadera exigencia.

Los requerimientos clásicos que se le hacen a un Metro (capacidad, velocidad, potencia, fluidez y seguridad) han evolucionado. Un Metro que se ajuste a las necesidades de las urbes de hoy, debe estar hecho para mucho más que mover gente. Ciudades como París, Barcelona, Londres, Ámsterdam y Karlsruhe, entre otras muchas, han interpretando, de forma muy positiva en sus últimas realizaciones, la necesidad de redefinir, estructurar y ordenar la ciudad, a nivel espacial y urbanístico, a partir de los sistemas de movilidad.

Es necesario pensar en la mejor forma de adaptar, conceptualmente, el Metro del siglo XIX al XXI. Hoy este tipo de sistemas deben estructurarse como una oportunidad para mejorar el entorno, recalificar el espacio público y el paisaje urbano, inscribir el transporte en lo durable y enriquecer la movilidad generando valor agregado en los desplazamientos –porque éstos ya no equivalen a tiempo perdido-. Adicionalmente, dichos sistemas deben adoptar una postura particular en la que la masa y el “gentío”, usuarios del transporte masivo, dejan de ser una situación problemática para convertirse en una oportunidad para generar vínculos e intercambios de distinto orden.

En el sentido amplio del concepto, el Metro del siglo XXI debe ser un sistema adaptado a la ciudad y a la vida contemporánea. Para lograrlo, éste debe tener en cuenta las necesidades y expectativas de los actores de la vida económica, social, cultural (peatones, ciclistas, automovilistas, motociclistas, discapacitados, usuarios de transporte público, entre otros), así como las oportunidades de valorización y progreso de la ciudad y los ciudadanos.

### Recuadro

#### EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN METRO Y CIUDAD: UN SIGLO DE APRENDIZAJES

El Metro fue inventado en Londres hace aproximadamente 150 años como una respuesta a la más caótica de las ciudades: aquella posterior a la revolución industrial de mediados del siglo XIX. En casi quince décadas de existencia, la relación entre los sistemas férreos urbanos, la ciudad y la sociedad ha sido muy cambiante. Así, es útil diferenciar cuatro grandes generaciones de la relación de los sistemas férreos y la ciudad, que se pueden definir como higienista, modernista, tecnicista y estructuralista.

1. GENERACIÓN HIGIENISTA: PRIMEROS METROS	2. GENERACIÓN MODERNISTA: LA CIUDAD, “UNA MÁQUINA PARA VIVIR”
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respuesta al caos y negación de la ciudad insalubre.</li> <li>• En sus inicios y hasta los años veinte se construyó aproximadamente una docena de Metros en las más importantes y grandes ciudades del mundo, que hoy llamaríamos industrializadas, como Londres, París y Nueva York.</li> <li>• Dichos sistemas se aislaron completamente de la ciudad y tomaron, en su inmensa mayoría, el subsuelo para expandirse.</li> <li>• Los primeros sistemas férreos urbanos se enmarcaron en una visión higienista de la ciudad que se oponía a una urbe caracterizada, en gran parte, por la insalubridad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entre los años treinta y cincuenta, la relación de los medios masivos de transporte se enmarcó en los postulados funcionalistas del movimiento moderno en arquitectura y urbanismo.</li> <li>• La modernidad se centró, ante todo, en el desarrollo de la infraestructura vial, puesto que los sistemas férreos urbanos representaban la urbe tradicional e iban en contravía del imaginario de modernidad representado por el automóvil.</li> <li>• La modernidad preconizaba la desaparición de los sistemas colectivos, ya que no estaban acordes con los valores y principios de la ciudad vista como esa máquina en la que debía vivir el hombre moderno.</li> </ul>
3. GENERACIÓN TECNICISTA: LA CIUDAD COMO LUGAR DE ORIGEN Y DESTINO DE VIAJES	4. GENERACIÓN ESTRUCTURALISTA: UN METRO PARA REESTRUCTURAR LA CIUDAD CONTEMPORÁNEA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La crisis energética, la congestión y contaminación causada por los autos y el crecimiento de ciudades son las causas que empujaron la construcción de muchos metros, entre los años sesenta y ochenta.</li> <li>• Durante este periodo se hicieron los sistemas masivos de las más grandes ciudades de América Latina y Asia.</li> <li>• Éstos se conceptualizaron, diseñaron y construyeron desde una perspectiva totalmente ingenieril, con el fin de dar respuesta a las demandas de origen y destino de los habitantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En las dos últimas décadas ha surgido, en algunas ciudades del mundo, la construcción de Metros en su mayoría ligeros o livianos, a nivel de superficie y con pocas características similares a las de sus antecesores.</li> <li>• Estos se caracterizan por que sus trazados incluyen ahora diseños urbanos y paisajísticos muy elaborados que enmarcan el tranvía en una lógica de recuperación urbanística.</li> </ul>

El Metro del siglo XXI debe ser un sistema adaptado a la ciudad y a la vida contemporánea.



## Desafíos y oportunidades para Bogotá D.C.

Son muchos más los retos de Bogotá, pero uno de los más importantes es alejarse de la visión tradicional del Metro como una máquina de flujos (oferta-demanda). Éste debe convertirse en un elemento complementario e integral a los otros sistemas masivos de movilidad existentes y proyectados, uno de los ejes articuladores del desarrollo urbanístico, uno de los dinamizadores y creadores de los principales polos-centros de las más numerosas relaciones comerciales y sociales y, por ende, uno de los escenarios más concurridos de la vida urbana contemporánea.

Una reflexión que obliga la decisión del trazado de una primera línea de Metro para Bogotá es su papel dentro del conjunto de la movilidad y sobre todo su relación con los desplazamientos públicos y masivos. Es crucial tener en cuenta que, a diferencia de hace unos años, la capital colombiana no está comenzando de cero un proyecto de transporte masivo, sino que está en proceso de estructuración de un Sistema Integrado de Transporte Público -SITP-, se discute la creación de un tren de cercanías y se cuenta con un sistema de transporte masivo -Transmilenio- en funcionamiento

que próximamente contará con 100 km de red troncal y aproximadamente 2 millones de viajes. Con base en lo anterior, la definición del trazado de una primera línea de Metro -de extensión<sup>3</sup>- plantea retos conceptuales y decisiones políticas que trascienden los argumentos técnicos.

La conceptualización y estructuración de una primera línea de Metro como de cualquier otro sistema de transporte público (BRT, tren, buses, busetas, taxis, etc.) no puede basarse únicamente en satisfacer las necesidades de desplazamientos del corredor más cargado -como algunos especialistas lo han sugerido-. Teniendo en cuenta que sabemos que dicho eje es la Avenida Caracas, los principales aportes de la consultoría de estructuración del Metro de Bogotá deberían ser: proyectar, modelar y evaluar, de manera imparcial, los escenarios del papel que puede y debe cumplir dicha infraestructura dentro del SITP como

<sup>3</sup> El último Metro estructurado en Bogotá, se hizo durante el gobierno de Enrique Peñalosa. La línea propuesta alcanzaba aproximadamente unos 30 kms y una inversión de 3 mil millones de dólares.

columna vertebral de la movilidad masiva de la Bogotá del futuro. En la anterior consideración existen dos niveles de definición de escenarios y simulación, por una parte tiene que ver con la escala urbana general y por otra, se relaciona con la visión sectorial relacionada con el transporte público.

Con respecto al primero deberían existir orientaciones precisas de la relación del transporte público con el urbanismo y el ordenamiento territorial. Sin embargo, sobre esta estratégica articulación existen muchos vacíos, que se pretenden subsanar con la revisión del Plan de ordenamiento territorial -POT-. Éste debería definir el rol del transporte público en la estructuración de la ciudad en términos de localización de las múltiples actividades, infraestructuras y sobre todo, la definición de usos del suelo, equipamientos, densidades y demás aspectos condi-

cionantes de la movilidad cotidiana: interacción e interrelación.

En lo relacionado con la definición una primera línea de Metro, ésta puede cumplir múltiples funciones dentro del futuro SITP y sobre todo en relación con el actual sistema de transporte masivo. En este sentido, dicho proyecto podría conceptualmente 1) sustituir o reemplazar a TM; 2) redundar en paralelo a TM, ya sea elevado o enterrado a lo largo de un corredor existente; 3) mejorar la movilidad masiva sobre un corredor aún no servido por TM.

Más que una cuestión técnica en términos de capacidad o velocidad, conocidos los logros y las dificultades de Transmilenio, el reto es tomar la decisión política óptima puesto que sabemos bien los diversos tipos de intereses partidistas que habría detrás de las tres alternativas. La primera, que es la más probable si la ciudadanía no se pronuncia y moviliza, estaría borrando los lo-

gros alcanzados por la ciudad y los promotores del proyecto. Construir un Metro destruyendo por completo buena parte de lo alcanzado, podría tener rédito político pero costos fiscales elevados tanto en términos absolutos como relativos, destruyendo lo construido por beneficios que difícilmente serían muy superiores a los existentes con el sistema que está en funcionamiento.

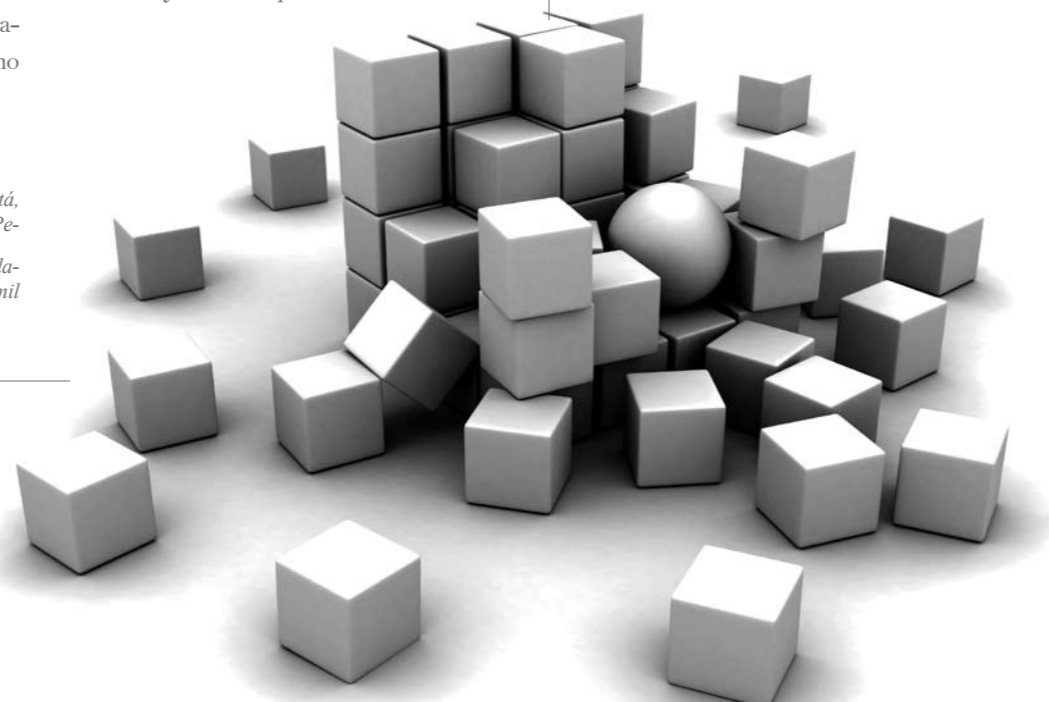
La segunda opción pareciera "salomónica" puesto que no se estaría destruyendo lo logrado sino que aparentemente se ampliaría la oferta sobre un corredor supuestamente saturado. Si bien la Avenida Caracas está en unas condiciones extremas de demanda, eso es más un sinónimo del éxito del sistema que de problemas irresolubles. En este sentido, antes de sobreponer o subterranizar una infraestructura al actual sistema, se deberían implementar todas las medidas necesarias para mejorar dicho sistema.

Por último, la opción más sólida y responsable para una nueva infraestructura de transporte masivo, si estamos de acuerdo que ésta no debe destruir, ni competir con lo logrado hasta la fecha, sería una que desarrolle y vaya más allá de lo alcanzado. Que mejore lo logrado convirtiéndose en una de las fichas

fundamentales del SITP, ampliando la oferta de transporte masivo a otros sectores de la ciudad que requieren de dicho servicio. Dentro de un sistema intermodal articulado o interrelacionado entre cada uno de sus componentes.

### **RECOMENDACIONES: MÁS QUE UN METRO PARA BOGOTÁ.**

Es indispensable la más amplia reflexión para lograr que más que un metro, Bogotá construya las mejores condiciones de calidad de vida urbana. En este sentido se pueden resaltar cinco aspectos sobre los cuales podemos y debemos, desde ahora, comenzar un diálogo ciudadano.



Metro de Medellín

## Articular proyectos de transporte público dentro del POT<sup>4</sup>, PMM<sup>5</sup> y SITP<sup>6</sup>

Las infraestructuras de transporte deben inscribirse en una visión urbana global de planeación y ordenamiento —en este caso el POT y el PMM—, en la cual esté definido el papel socioeconómico y espacial a desempeñar; además, deben estar previstos todos los medios —jurídicos, legales, administrativos, económicos, técnicos y humanos— suplementarios y necesarios para alcanzar los objetivos propuestos. En relación con este tema, J.M. Offner recuerda:

*“Por más pesada que sea, una infraestructura de transporte no podría modificar la utilización del espacio si los dispositivos reglamentarios de derecho del urbanismo impidieran, por ejemplo, cualquier modificación del coeficiente de ocupación de los suelos. La débil valorización de los terrenos que rodean numerosas estaciones de metro o de la red regional de la región parisina —RER— se explican por políticas municipales en contra de la especulación inmobiliaria”.*

<sup>4</sup> Plan de Ordenamiento Territorial

<sup>5</sup> Plan Maestro de Movilidad

<sup>6</sup> Sistema Integrado de Transporte Público

<sup>7</sup> Offner J.M., “Les effets structurants du transport: Mythe politique, mystification scientifique”. In *L'espace Géographique*. París, 1993.

Cualquier escenario de construcción de un nuevo sistema de transporte público debería tener en cuenta por una parte el POT y por otra el PMM, el SITP y todos los logros alcanzados en transporte masivo por nuestra ciudad. Son prioritarios, por una parte los procesos de armonización, entre la planeación territorial distrital y regional, y por otra, lo relacionado con la movilidad entre los planes previstos y las realizaciones existentes y proyectadas. Con base en lo anterior, un posible sistema férreo, acompañado de los demás sistemas masivos de la ciudad, debe convertirse en la base privilegiada para organizar el espacio urbano social y comercial teniendo en cuenta los componentes previstos en los planes de ordenamiento territorial y de movilidad. Para lo anterior es necesario tener muy claro qué tipo de ordenamiento urbano se desea inducir y, sobre todo, qué ciudad se quiere modelar. El éxito del transporte público depende, además de sus características propias o sectoriales, de aspectos estructurales relacionados con las formas de ocupación del territorio —de los lugares de residencia y trabajo—, de las densidades urbanas, de los usos del suelo y de la localización de los equipamientos y servicios.

La infraestructura de transporte puede ser un instrumento para la transformación urbana, pero el papel que desempeña no puede ser considera-

do como una máquina que opera y tiene consecuencias positivas per se, pues “es cambiante, varía según la coyuntura socioeconómica y política, no tiene efectos propios o mecánicos”<sup>8</sup>; y, además, “depende de la importancia que le asignan los actores”<sup>9</sup>.

## Enfrentar los desafíos estructurales de la movilidad

En materia de movilidad urbana, a nuestra ciudad, le restan muchos temas por abordar. Este concepto, relativamente nuevo, se comprende todavía de manera parcial y, lo que es peor, se entiende como sinónimo de transporte. Desde sus múltiples dimensiones el concepto de movilidad pone en el centro de la reflexión al ser humano por encima de los vehículos y la infraestructura. En términos estrictos del concepto de movilidad sus problemas más graves son de orden social. En efecto, la inequidad, la exclusión y la segregación social son los retos más significativos que deben enfrentar nuestras ciudades. Adicionalmente, las dimensiones ambiental, económica, urbanística y política de la movilidad plantean grandes desafíos como frenar la destrucción de los ecosistemas, disminuir la improductividad, li-

<sup>8</sup> Merlin P., “Géographie, économie et planification des transports PUF, París.

<sup>9</sup> *Ibid*, Offner J.M.



los problemas de la movilidad están relacionados con la inequidad, la segregación social y la exclusión de la población.

mitar la expansión de las ciudades y evitar que las anteriores y otras externalidades terminen por hacer ingobernable la ciudad.

Al respecto es preciso determinar algunos principios para el diálogo, como por ejemplo que la planificación del metro se haga como un proyecto de movilidad y no de transporte. Esto dado que el primero implica una participación activa de los actores involucrados en los diferentes modos de desplazamiento (todos los ciudadanos), mientras que el segundo parte de una visión pasiva en la que se priorizan los vehículos y la infraestructura por encima de cualquier otra consideración.

Para enfrentar de manera acertada y duradera los desafíos de la mo-

vilidad urbana, es prioritario abordarlos desde lo estructural y general como de lo coyuntural y sectorial.

Desde la perspectiva de lo importante, lo estructural y de largo plazo, vale la pena recordar que los problemas de la movilidad están relacionados con la inequidad, la segregación social y la exclusión de la población. Aún en Bogotá y en muchas ciudades de América Latina tienen, en los anteriores temas, problemas no abordados y, desde luego, no resueltos. De hecho, una de las dificultades más graves de las ciudades de la región es que hay muchísimas personas que no pueden moverse, pues no tienen acceso al transporte público por razones

espaciales, económicas o de infraestructura, ni vías adecuadas para llegar hasta sus viviendas.

Con base en lo anterior, la problemática estructural de varias ciudades latinoamericanas, en materia de movilidad, hace alusión a un tema social, no únicamente a la congestión<sup>10</sup>. Por ende dicha condición debe pensarse desde una perspectiva más amplia que involucre la movilidad residencial y cotidiana en relación con el lugar de vivienda, el lugar de trabajo, los motivos de des-

<sup>10</sup> En este sentido ver los trabajos de Francoise Dureau del IRD en Francia, o Eduardo Alcántara de Vasconcellos de la ENTP en Brasil. De Vasconcellos E., *Qué es el tránsito*, Instituto Movimiento, Sao Paulo, 2008.

plazamiento y los lugares transitados, pues esto es lo que condiciona la movilidad de las personas y lo que genera, en buena parte, los inconvenientes que la gente padece.

De ahí la necesidad de que las políticas públicas sean innovadoras y acertadas en cada uno de estos ámbitos, tanto para resolver los problemas coyunturales como para afrontar los retos estructurales. Un ejemplo de los principales requerimientos de Bogotá en términos de movilidad, es evidenciado en una de las mayores problemáticas identificadas, el transporte tradicional de buses y busetas, donde una flota de más de 18.000 vehículos moviliza el 72% de los ciudadanos usuarios del transporte público. Este problema, poco atendido por los expertos del tema, requiere soluciones estructurales que van más allá de la mejora de la malla vial y la reorganización administrativa y operativa.

Las decisiones de los gobernantes, independientemente de las

manipulaciones partidistas y ajenas a intereses privados, son fundamentales para reorientar el destino de las ciudades y su movilidad. Solamente una fuerte voluntad política que permita defender el interés general sobre el particular y lo público sobre lo privado, puede lograr acciones acertadas para mitigar tanto los problemas expresados por los ciudadanos como los detectados por los técnicos<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Los problemas de la movilidad urbana presentan un alto nivel de prioridad y recordación entre los ciudadanos. Estos son temas sobre los cuales opina la ciudadanía con mucha facilidad y frecuencia –como si se tratase de fútbol o de telenovelas–. Además las expectativas, diagnósticos y propuestas de los habitantes muy pocas veces coinciden con la visión de expertos, técnicos y políticos. Ello es frecuente en la mayoría de las ciudades puesto que la visión predominante de los habitantes, se hace desde expectativas individuales que quisieran, ante todo, priorizar sus intereses. En cambio, a los que orientan o toman las decisiones político-técnicas les toca mediar entre todas las opiniones y sobre todo buscar un equilibrio entre todos los intereses

Bogotá. Vía férrea

## Renovar la imagen y calidad del transporte masivo

Independientemente de las decisiones que tome la ciudad sobre los sistemas de transporte público, será indispensable renovar y mejorar la calidad e imagen del actual sistema masivo.

Las representaciones del imaginario de la población han sido, son y serán una de las más importantes variables en los momentos de grandes mutaciones de la ciudad y de la movilidad. El tranvía fue instalado y

en juego. De allí que las decisiones en movilidad en una ciudad generen tanta polémica y que incluso las acciones más acertadas desde el espacio político-técnico pueden desencadenar las más encontradas y airadas opiniones.



más adelante desmantelado, en gran parte, por una cuestión de imagen: Bogotá se equipó de una línea de ferrocarril urbano, como el de Nueva York, aun cuando no lo necesitaba realmente. Esta misma infraestructura fue desmontada también por una cuestión de imagen: a finales de los años cuarenta era considerada obsoleta, un estorbo para los autos y sobre todo pasada de moda en comparación con los autos y los buses que en ese momento representaban un nuevo símbolo de la vida moderna después de la segunda guerra mundial. La imagen ha sido y será muy importante para una sociedad periférica y cuasi dependiente económica y culturalmente, en la medida en que las referencias vienen siempre del extranjero. Esto explica en parte algunos de los cambios ocurridos en las ciudades y en la sociedad colombiana. A este propósito, la profesora Silvia Arango comenta cómo cambiamos de un modelo sin haber consolidado el anterior:

*“Bogotá es la historia de la adaptación rápida e inacabada de la tentativa de seguir un ritmo de absorción acelerado [de modelos extranjeros], de la necesidad de aplicar y manejar lo que no se había tenido tiempo de comprender totalmente. Esta precipitación explica muchos de los fenómenos urbanos de Bogotá, en donde se cambian o abandonan las cosas antes de que se consoliden y en donde se considera*

<sup>12</sup> S. Arango, 1979.

**Independientemente de las decisiones que tome la ciudad sobre los sistemas de transporte público, será indispensable renovar y mejorar la calidad e imagen del actual sistema masivo.**

*como pasado lo que todavía no se ha concluido. En la construcción de la ciudad como en las otras esferas que dependen de la rápida dinámica de las ideas nuevas que aparecen, nos ha sucedido que hemos vuelto de lugares a donde todavía no hemos ido... Un buen ejemplo es el ferrocarril. El tren llega y por él se realizaron esfuerzos considerables, grandes proyectos e importantes inversiones de los presupuestos, no obstante, el país no logró organizar una red elemental de vías férreas cuando el avión hizo su aparición, sin obviar que este último es más eficaz como medio de transporte para nuestra geografía. De tal forma, se acepta con entusiasmo el nuevo encuentro, dejando de lado los sueños contruidos alrededor del ferrocarril.<sup>12</sup>”*

Esperemos que esta reflexión no sea premonitoria de algo que le puede pasar a la ciudad en los próximos años. Sería un grave y muy costoso error abandonar un inconcluso modo de transporte masivo –Transmilenio– reemplazándolo por una nueva infraestructura férrea.

Adicionalmente, fuera del trazado o del recorrido (ruta), un debate frecuente durante el proceso de definición de un proyecto de metro es por dónde debe ir. Las alternativas son muy sencillas y conocidas desde hace aproximadamente siglo y medio: los trenes urbanos van en superficies y a nivel del piso (integrados o confinados –con rejas y mallas–), elevados en viaductos o subterráneos. Gran parte de la respuesta a la pregunta anterior depende de la capacidad y velocidad de los vehículos y de la frecuencia de los mismos, así como del presupuesto.

La problemática estructural de varias ciudades latinoamericanas, en materia de movilidad, hace alusión a un tema social, no únicamente a la congestión. Por tanto debe pensarse desde una perspectiva más amplia.



París. Nuevo desarrollo de metro en superficie.

Usualmente los vehículos de gran capacidad y frecuencia (más de 25.000 pasajeros) han sido ubicados en viaductos elevados o en subterráneos. Pero en la última década, con el renacimiento del tranvía moderno, o metro ligero, y de los BRT (Buses Rápidos en Sitio Propio) se ha logrado el transporte de más de 40.000 pasajeros por hora/sentido y a nivel de la superficie en zonas urbanas consolidadas, como es el caso de Transmilenio en Bogotá.

En este sentido sería muy útil para su preservación y futuro dar un gran salto cualitativo y cuantitativo tanto en términos de *hardware*—vehículos, estaciones, portales, etc.— como de *software*—operación, infor-

mación, atención al usuario etc.— y también en términos tecnológicos y energéticos. Asumir el costo gradual de dicho salto sin incrementar el costo final al usuario plantea uno de los desafíos del financiamiento del transporte público colombiano. Este no puede seguir siendo asumido exclusivamente por los usuarios del sistema, que indudablemente cada día serán menos.

Los tranvías modernos, o metros ligeros, y los BRT han logrado mejores inserciones urbanísticas de los proyectos—evitan largos viaductos elevados— y también han contribuido a la recalificación urbanística, puesto que permiten un contacto permanente y directo del

ser humano con la ciudad. La facilidad y oportunidad de ver y vivir el paisaje urbano, mirar vitrinas, ver la luz del día, el atardecer, la lluvia, la noche o simplemente ver pasar la ciudad y observar sus fachadas es un deleite cada vez más valorado, e incluso exigido, por los ciudadanos.

Es imperativo resaltar que tener una buena integración urbanística no depende del vehículo, sino de los lineamientos teóricos y conceptuales que se asuman para la utilización del mismo. Los proyectos más exitosos y mejor integrados en la ciudad emplean tanto trenes como buses. Pero la cuestión primordial no se centra únicamente en el tipo

y costo de los vehículos, puesto que también en cualquiera de los casos habría que invertir entre un 30% y 40% del costo total del proyecto en el mejoramiento urbanístico, paisajístico y de imagen urbana.

### Aprender, comprender y adaptar para proyectar el transporte masivo para el Siglo XXI

Es necesario orientar el debate a la construcción de un metro del siglo XXI, que se ajuste a las exigencias de la ciudad, sus habitantes y el contexto global. Para ello es importante aprender de las experiencias de algunas ciudades del mundo que están interpretando positivamente la idea de hacer

sistemas de movilidad cada vez más urbanos, adaptados al espacio y paisaje de la ciudad. Por un lado, esto implica tomar las decisiones con base en los logros alcanzados, es decir, “construir sobre lo construido” y proyectar el metro como un elemento complementario a los sistemas masivos de movilidad existentes y previstos en la ciudad. Por otro lado, descartar por completo las pesadas estructuras de los viaductos—como los metros de Lima y Miami— y largos túneles. En varias ciudades grandes avenidas y viaductos de concreto están siendo reemplazados por estructuras más urbanas y livianas<sup>13</sup>, que valoran el nivel de la superficie, se insertan mejor en las urbes, recualifican el espacio público y se ajustan a las necesidades de accesibilidad y movilidad de los ciudadanos.

Las prácticas novedosas y exitosas a nivel internacional no causan los mismos efectos en sitios diferentes a su lugar de producción. Lo más importante es analizarlas y comprenderlas para poder desarrollar modelos propios que se ajusten a las necesidades reales de la población y a los contextos de las urbes latinoamericanas. Seguramente son muchas las ciudades de todo el continente que han copiado—o les han vendido— sistemas de transporte masivo imitando directamente la

<sup>13</sup> Ver supra el artículo de Alex Ricardo Jiménez. Él cita casos recientes de grandes viaductos para transporte urbano que han sido demolidos en muy diversas ciudades como Seúl, Boston, Portland, Madrid y Nueva Cork, entre otros.

forma y no el fondo de dichos proyectos en otros contextos de países desarrollados. En el caso del transporte masivo del siglo XXI, su adaptación al contexto latinoamericano demanda un enorme desarrollo del ingenio para adaptar dicho concepto de transporte y movilidad urbanos a la realidad socioeconómica y espacial de las ciudades de la región.

Algunas posibilidades de desarrollo de dichos conceptos dependen mucho de las condiciones socioeconómicas, demográficas y espaciales de las urbes. En este sentido, es muy probable que el desarrollo de conceptos innovadores para el transporte masivo en su versión latinoamericana sea mucho menor en ciudades como Bogotá y Curitiba, que han generado grandes avances en los últimos años. Hoy en día se disponen de todos los elementos tecnológicos para realizar dicha innovación. Es seguro que la inclusión y el desarrollo del componente blando—*software*— son fundamentales para garantizar la adecuada implementación y operación de cualquier sistema de transporte masivo. Muy difícilmente se podrán lograr adaptaciones exitosas con la utilización sólo del *hardware*. La revolución en la movilidad no se está dando en estos inicios del siglo XXI por el desarrollo de vehículos voladores de todo tipo como lo imaginaron los visionarios del siglo XX. Las innovaciones de este momento están viniendo, y cada vez con más fuerza, de los sistemas informáticos y de comunicación.

Gran parte de las anteriores reflexiones tienen mucho que ver con el futuro del transporte masivo. En este sentido se relacionan varios conceptos definidos para el futuro del metro en una ciudad como París:

- “La masa” o la muchedumbre puede y debe ser concebida como una oportunidad y no como un problema.
- La concepción de la línea debería comenzar en los polos de intercambio modal
- El metro como plataforma de servicios
- El desarrollo sustentable como una palanca de apoyo para el metro
- El metro como incubadora de un modelo económico de co-concepción que dinamice la creación de valor compartido y abra nuevas perspectivas de financiamiento<sup>14</sup>.

Estos puntos resultan interesantes en tanto proponen una visión dinámica que presenta al metro no sólo como un modo de transporte, sino como un escenario multidimensional rigurosamente diseñado para la realización de actividades que van más allá del hecho del desplazamiento cotidiano. Esto, además, permite que trascienda la idea del metro asociada exclusivamente a la infraestructura y, a su vez, privilegia el desarrollo de un proyecto de tipo urbano mucho más integrado y adaptado a los requerimientos de la ciudad y los ciudadanos. En este orden de ideas es importante

14 Cobo, S., *Metro du 21<sup>ème</sup> SIECLE, Le métro des éch@nges, RATP, Paris, p. 19.*

recordar que el transporte en las ciudades es un indicador de la dinámica urbana (competitividad), pues éste revela las condiciones de vida y de desarrollo socioeconómico y político de la población.

La planeación urbana y territorial define lineamientos de acciones posibles o deseables. Por lo tanto, debe propenderse por acciones urbanísticas deseables más que posibles, pues las primeras orientan cambios estructurales en la manera como los ciudadanos se relacionan con la urbe.

Los sistemas férreos a nivel y los sistemas elevados presentan diferencias estructurales en relación con las determinantes de diseño urbano, paisajismo e imagen urbana y la infraestructura del sistema. En general, estas diferencias están determinadas por la interacción de la infraestructura del sistema (vehículo, estructuras soportantes, accesos, estaciones) y su articulación con el entorno urbano y la escala peatonal. Esta interacción es más compleja y difícil en los sistemas elevados por la misma naturaleza de su infraestructura.

En la medida en que el deseo de ciudad y urbanidad es paulatinamente más grande, confinar a los ciudadanos, que hacen el esfuerzo de utilizar el transporte público, a las alturas de un viaducto —con el consecuente impacto urbanístico— o a la oscuridad de un socavón, sólo por el simple pretexto de ir más rápido, es un atentado a la calidad de vida urbana y al derecho a la superficie que tenemos

todos los que, por una razón u otra, utilizamos el transporte público. En este sentido es muy interesante lo realizado en Santiago de Chile, donde las nuevas autopistas urbanas son con peajes y subterráneas.

Es imperativo tener en cuenta que el ciudadano que hace el esfuerzo de tomar el transporte público requiere algunos incentivos. Éstos deben estar relacionados con la calidad del vehículo y su inserción urbana. Un mejor transporte público puede ser una buena alternativa para que algunos usuarios asiduos del auto y la motocicleta opten por este sistema cuando existan medidas que los obliguen a hacer uso responsable de sus vehículos. La ciudad es de todos y para todos los que hacen el esfuerzo de vivirla de forma colectiva.

### Contribuir a la construcción de ciudad y ciudadanía a partir de la movilidad

La movilidad no es únicamente un tema político y técnico, sino que se debe hacer una construcción social y ciudadana de la misma. En este proceso también es indispensable involucrar a la ciudadanía en general y sobre todo a los actores de la movilidad, en particular a los más necesitados. La inclusión de estas personas en la política pública ayudaría a reducir la inequidad, la inmovilidad de estos agentes sociales y a promover la inclusión social. Para lograrlo hay que ampliar

la visión de la ciudad y pensarla desde un punto de vista estructural, que permita hacer reflexiones respecto a la posibilidad de (re)crear y armonizar diversos tipos de ciudad y ciudadanía desde la movilidad. En este sentido las intervenciones que buscan mejorar los desplazamientos cotidianos de los ciudadanos, más que un deber de los gobernantes de turno para resolver un problema, son una oportunidad para mejorar las ciudades. En este sentido la experiencia de urbes como Curitiba, París, Londres, Ámsterdam o Copenhague, para citar unas pocas muestras que además de mejorar la movilidad cotidiana, consolidaron ciudades y estilos de vida muy urbanos basados en la proximidad y en el uso intenso del espacio público, generando enormes posibilidades de interacción social

De tal forma, para el proyecto del Metro en Bogotá es imperativo que la estructuración y la adjudicación de las licitaciones se hagan con mucho profesionalismo y sobre todo con transparencia, incluyendo la participación y acompañamiento de los organismos internacionales y universidades nacionales e internacionales especialistas en el tema. Además, se requiere que todos los sistemas de participación y veedurías como los que lidera la Cámara de Comercio, en proyectos como “Ojo con Bogotá” y “Ojo con la movilidad”, entre otros, sean apoyados e involucrados en los procesos.

La madurez y la solidez de las grandes transformaciones de Bogotá en los últimos años serán puestas a prueba, por los intereses tanto locales como internacionales. Esperemos que quienes toman las decisiones piensen más en los intereses colectivos y públicos que en sus aspiraciones políticas y presidenciales. Aunque parezca increíble, los mega proyectos como los metros han creado muy poco rédito político, si no que pregunten a los gestores de los metros de Medellín, São Paulo o Lima, entre muchos otros.

Un metro contemporáneo para Bogotá debe tener en cuenta las necesidades y expectativas de los actores de la vida económica, social y cultural de la movilidad. Es indispensable para ello un dialogo ciudadano para lograr un acuerdo conceptual, porque a partir de éste se puede aportar a la construcción de un nuevo tipo de ciudad y de ciudadanía: la del siglo XXI. ■



Transporte masivo en Karlsruhe



La movilidad no es únicamente un tema político y técnico, sino que se debe hacer una construcción social y ciudadana de la misma





Profesor Universidad Santo Tomás

## BOGOTÁ: INTEGRACIÓN DEL TRANSPORTE CON METRO Y TRANVÍA

*“La reglamentación del tráfico ha constituido en la historia del Municipio de Bogotá, el más hondo de los problemas, porque los bogotanos son antes que todo los partidarios más formidables del desorden y de la anarquía en el movimiento por las calles... el bogotano no ha nacido para dejarse reglamentar.” Historia de Bogotá. Fundación Misión Colombia. Tomos II y III. Salvat Villegas. 1998.*

### Un escenario complejo

En muchas ciudades, el renglón del transporte se aproxima al 10% de los gastos de una familia y en varios países de Latinoamérica representa entre el 6% y el 8% del PIB. En Colombia, pese a los altos costos, la tenencia de un automóvil está relacionada no solamente con el nivel de ingresos como herramienta de trabajo sino, en ciertos casos, como factor de nivel social. En Bogotá es evidente la falta de igualdad en los desplazamientos de la población especialmente para personas de escasos recursos, porque se dificulta el acceso al trabajo y a los servicios públicos, las diarias y constantes congestiones conllevan mayores costos y tiempo de viaje. Además, el impacto negativo sobre el ruido, la contaminación y el incremento en los accidentes de tránsito deterioran la calidad de vida y causan pérdida de competitividad de la ciudad.

Cuatro años atrás, en Bogotá un bus rodaba en promedio a 24,5 kilómetros/hora y hoy lo hace a 21,8. Un bogotano pasa el equi-

valente a un mes del año entre un vehículo de servicio público, mientras que los viajes urbanos se incrementaron en un 16 % desde el año 2003. La congestión ha hecho que 4 millones de ciudadanos gasten entre 2 y 3 horas diarias para movilizarse por la ciudad, que el Estado pierda 8 millones de hora por día en eficiencia y que la velocidad de desplazamiento se haya reducido hasta en un 11%. Por culpa de los trancones se están consumiendo 2.700 toneladas de gases derivados del monóxido de carbono en el corredor que va de la carrera 7ª a la N.Q.S. y el ruido supera con creces los 75 decibeles en los ejes viales principales.

### El metro como eje vertebral

Es un error común y recurrente justificar la construcción de un Metro solamente porque otras ciudades lo tienen. Su necesidad se debe sustentar en el aprovechamiento de una infraestructura disponible, en el incremento considerable de los niveles de servicio, en la capacidad de atender un

## Sistemas de transporte público

PASAJEROS	VEHÍCULOS	BUSES	TRANVÍAS	TRENES
50.000 pasajeros	40.000 vehículos	750 buses 312 buses articulados	250 tranvías	42 trenes de metro
200 pasajeros	160 vehículos	3 buses 1.5 buses articulados	1 tranvía	0,17 tren metro

Fuente: Alamys – 2001. Congreso de Alicante.

crecimiento constante de viajes, en disponer una reserva garantizada a futuro y en la reducción sensible de los contaminantes ambientales. Las gráficas siguientes muestran la equivalencia de capacidad y espacio ocupado.

En aspectos energéticos, la Unión Internacional de Transporte Público –UITP, estableció que mientras 174 automóviles consumen 5.500 Kw/h y 3 autobuses 716 Kw/h, un metro liviano gasta 360 Kw/h con un mínimo de contaminación. De otra parte, urge aliviar las cargas dinámicas que afectan la malla vial: la resistencia promedio de una rueda de acero sobre acero es de 1.8 kilogramos por tonelada traccionada, mientras que los neumáticos es de 7.3 kilogramos sobre el pavimento. El bajo rozamiento del tren permite llevar grandes volúmenes de carga con potencias reducidas y con un moderado con-

sumo de energía, que exige tomar precauciones para el frenado sí, pero que demuestra que los sistemas ferroviarios urbanos y suburbanos son incomparables con otros de transporte masivo.

Uno de los aspectos de mayor consideración en los sistemas de transporte de pasajeros es la seguridad operacional desde la óptica del control, la velocidad, la señalización, etc. La tabla siguiente permite comparar técnicamente la operación de dos sistemas: bus articulado y Metro.

La Veeduría Distrital (2006) publicó esta información: “En el sistema TransMilenio se reportaron 1.143 accidentes en el 2003, en los cuales 4 personas perdieron la vida y 309 personas resultaron heridas. En 2005 se presentaron 1.403 accidentes, con 2 muertos y 422 lesionados”. En 10 años de operación, el Metro de Medellín no ha tenido novedad.

### La necesidad de la integración

La integración de los distintos modos de desplazamiento urbano y suburbano, es la herramienta que la planificación de la movilidad exige implantar para responder a los desplazamientos cada vez más complejos, largos y diversificados de transporte, que demandan flexibilidad y calidad. La clave del éxito para modernizar el transporte urbano y suburbano es conseguir la sincronización del servicio de tre-



nes, buses, automóviles, bicicletas y peatones mediante una red de transporte jerarquizada y en constante evolución. Factores como el ordenamiento territorial, la economía y el “modus vivendi” originan una amplia gama de viajes que en algunos casos no se avienen con el sistema de movilidad, el cual hay que reestructurarlo desde la óptica de la función social. Al incorporar en un sistema unificado los medios férreos de gran capacidad, los buses de tránsito rápido que se desplazan por vías segregadas y el transporte colectivo actual, es imprescindible enmarcarlo dentro de las tendencias de la planificación urbana moderna. El crecimiento

inteligente de las ciudades favorece la alta densidad de vivienda, el rescate del espacio público y el apoyo al transporte público multimodal “facilitando un tráfico racional y organizado”. (Alexander Littman, *Transportation, Cost and Benefit*. 2003).

### La carrera séptima

Inexplicablemente el efecto en la carrera séptima del pico y placa ampliado, redujo la velocidad en cerca de un 8% mientras en otras vías aumentó hasta en un 30%. En el emblemático corredor de 20 kilómetros, se mueven cerca de 22.000 pasajeros hora/sentido en 5.800 buses, busetas y colectivos

que atienden 170 rutas y propician altos niveles de contaminación. En pleno siglo XXI, la vigilancia de las rutas la ejercen autónomamente “controladores – toreros” quienes no solamente entorpecen el tráfico, sino que arriesgan sus vidas. Esta arteria reclama un nuevo modelo de transporte y no se discute la urgencia de modernizar la explotación sacando buses, implantando paraderos obligatorios, unificando el pago por viaje y si se quiere, implementando un carril para el transporte masivo. La consolidación de esta nueva vía deberá ser un eje modelo que merezca considerarse como unidad de planificación zonal con un ámbito

urbanístico importante y repetible en otros corredores de Bogotá, es decir, su rehabilitación no debe ser un propósito aislado.

Sin desconocer los muchos beneficios que Transmilenio ha traído para Bogotá, entre otros, una nueva forma de prestar el servicio y un cambio en la concepción gerencial de empresa transportadora, la ciudad debe pensar para la carrera séptima en la nueva generación de tranvías urbanos ligeros, que garanticen un mejor disfrute del espacio urbano, con operación sistematizada, de fácil maniobrabilidad, que se integre con Transmilenio, el transporte colectivo actual y el futuro Metro y, por sobre todo, que disponga de un acceso fácil y rápido. En los transportes modernos se descartan las plataformas de 90 centímetros que obligan a abordar por estaciones y paraderos altos. Las grandes ciudades disponen de vehículos con plataforma baja integral

La decisión de insertar un sistema LRRT (Light Rail Rapid Transit) o tranvía de tránsito rápido debe sustentarse en estudios muy juiciosos en materia de oferta de capacidad, reserva a futuro, operación y costos. Aunque pue-

de transportar mayor número de viajeros que Transmilenio y con un mínimo impacto sobre el medio ambiente, no reemplazará al Metro, pero sí cambiará de plano a la Calle Real.

Bogotá no puede seguir dándole largas a disponer de un transporte colectivo organizado, un Tren de Cercanías que fortalezca la “Región – Ciudad”, un Metro pesado que atienda los corredores de mayor demanda y la continuación del plan de troncales. Pensar, por ejemplo, en pavimentar los corredores férreos para montar más articulados sólo favorece a un sector de la industria del transporte, pero no a Bogotá. Santiago de Chile sufrió una amarga experiencia cuando tapó parte de la red ferroviaria con asfalto. ■

La clave del éxito para modernizar el transporte urbano y suburbano es conseguir la sincronización del servicio de trenes, buses, automóviles, bicicletas y peatones mediante una red de transporte jerarquizada y en constante evolución.

## Parámetros de operación Metro - Autobuses

Tabla 1

CRITERIOS SEGURIDAD OPERACIONAL	BUS ARTICULADO	METRO
Derecho de vía	Compartido	Exclusivo
Identificación posición vehículos	Si	Si
Identificador del conductor	Si	Si
Modo de conducción	Manual	Manual Semiautomático Automatizado 100%
Control Central de Señalización de vía	No	Si
Control automático de exceso de velocidad	No	Si
Orden de parada del vehículo	Radio	Radio, señalización y alimentación eléctrica
Protección del itinerario del vehículo	No asegurado	Completamente asegurada
Accidentes con usuarios	Sin datos actualizados	Ninguno en 10 años
Intervención del usuario en la parada automática del vehículo	No	Si

Fuente: Metro de Medellín. 2006.





"El comportamiento emergente no es solo una fascinante extravagancia científica; es el futuro"  
The New York Times

## COMPORTAMIENTOS EMERGENTES: IMPLICACIONES PARA EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO- SITP DE BOGOTÁ

*Los comportamientos emergentes de los agentes del transporte público pueden impulsar pero también obstaculizar la implantación del SITP en Bogotá, cuyos aplazamientos generan incertidumbre sobre la solución de la crisis de la movilidad.*

Sistemas<sup>1</sup> tan dispares como las colonias de hormigas, los cerebros humanos o las ciudades siguen las reglas de la emergencia, pues en todos ellos, los agentes de un nivel inferior, adoptan comportamientos propios de un nivel superior: las hormigas crean colonias, los urbanistas, vecindarios. ¿Porqué el siste-

<sup>1</sup> Janson, Steven. *Sistemas emergentes, o que tienen en común hormigas, neuronas, ciudades y software*. Primera edición en castellano. Madrid, 2003.

ma integrado de transporte público urbano, para Bogotá, tan anunciado por el alcalde Garzón y ahora por el alcalde Moreno, parece cada vez más distante, y pareciera no querer dejarse organizar?. Se hacen manifestaciones públicas a través de los medios de comunicación que luego no se cumplen, se contratan estudios por parte de la alcaldía, los expertos opinan, se hacen foros, luego prolongados silencios, que los habitantes de Bogotá no logramos comprender, y menos tener una certidumbre sobre su puesta en marcha.

Por tanto, he considerado oportunas algunas reflexiones, dirigidas a los diferentes grupos involucrados en este desafío: administración, usuarios, comunidad en general, relacionadas con el servicio de transporte público

urbano de pasajeros en Bogotá, así como algunas ideas asociadas al concepto de comportamientos emergentes, que pueden significar barreras u oportunidades para la estrategia de implementación del SITP, dadas las implicaciones que tiene para la población que habita la ciudad.

Se ha estudiado la demanda de transporte, la oferta, las externalidades derivadas de la interacción de oferta y demanda como la accidentalidad, la contaminación, etc., pero no mucho los comportamientos emergentes en el ámbito de la movilidad. Comencemos por mencionar algunos de ellos, que resultan evidentes y de alguna manera, predecibles:

Hay comportamientos emergentes como el incremento de la motorización, que en el caso de Bogotá, a diciembre de 2007, registra un total de 564.753 automóviles particulares, cuya edad promedio es de 13.9 años, lo que equivale a un incremento del 180% durante los últimos 7 años<sup>2</sup>. Es un comportamiento emergente aso-

<sup>2</sup> Cámara de Comercio de Bogotá, Observatorio de movilidad de Bogotá y la región. No. 1 de 2008.

ciado a la demanda. Surge la pregunta: ¿Estos usuarios los pierde el transporte público? ¿O son los mismos propietarios de vehículos particulares que buscan garantizar un medio de transporte para sus desplazamientos ante la inexistencia de una alternativa para sus viajes en condiciones de seguridad, eficiencia, oportunidad y economía, como dice la Ley?

Otro comportamiento emergente focalizado en la demanda es el de los usuarios de los buses azules provistos por la empresa *Sidauto*, fundamentalmente en la carrera séptima. Ellos pueden considerarse usuarios cautivos que esperan el bus en los llamados paraderos de *Eucoil*, los cuales son simples equipamientos desarticulados del sistema de transporte público tradicional del cual es responsable la Secretaría de Movilidad. Igual sucede en otros sitios de la ciudad donde puede gozarse de una mínima confiabilidad para acceder al servicio de transporte público, de manera que los usuarios adoptan un comportamiento que induce cierto orden estable en el tiempo.

Otro comportamiento emergente es el incremento desmedido de la

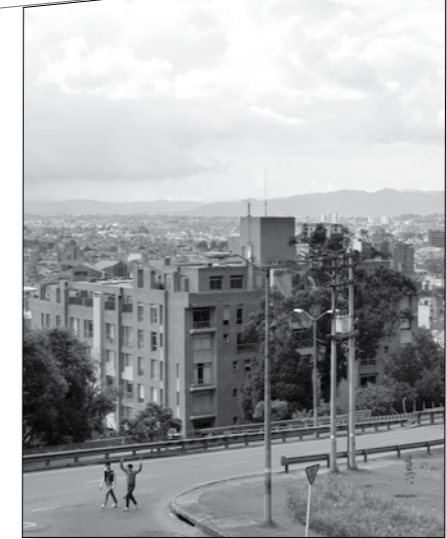
propiedad y uso de motocicletas: en los últimos 7 años aumentaron en un 288%. Se aducen razones asociadas a facilidades de financiación, bajos precios de adquisición, a no ser objeto de restricción para circular, o a bajos impuestos asociados. ¿Que medio de transporte pierde esta demanda? Seguramente no es el vehículo particular, tal vez la bicicleta o el servicio de transporte público colectivo tradicional, o tal vez Transmilenio? En todo caso se trata de la población de menores ingresos, que vive en la periferia y se desplaza a pie o accede con dificultad al transporte público informal o formal y destina entre el 16% y el 19% de su gasto al transporte.

También se pueden reconocer comportamientos emergentes asociados a la oferta. De ella es responsable el Estado, llámese Ministerio de Transporte, Alcaldía de Bogotá, Secretaría de Movilidad y demás entidades del sector de la movilidad y está compuesta por vías, paraderos, señalización y acciones conducentes a garantizar que los operadores privados provean el servicio con regularidad, a las tarifas autorizadas y bajo las condiciones establecidas legalmente.



Profesora Universidad Nacional de Colombia

¿Porqué el sistema integrado de transporte público urbano, para Bogotá, tan anunciado por el alcalde Garzón y ahora por el alcalde Moreno, parece cada vez más distante, y pareciera no querer dejarse organizar?



A la manifestación de dichos comportamientos emergentes ha contribuido el énfasis municipalista de la descentralización<sup>3</sup> y la correspondiente falta de ajuste de las funciones de la Nación, los departamentos y demás instancias intermedias, porque ello ha implicado desaciertos en la planificación, coordinación y gestión de asuntos que trascienden el ámbito local, como es el caso de la provisión de servicios de transporte y sus infraestructuras.

Así, el Decreto 80 de 1987, considerado un manual de funciones delegadas a los municipios, establece que corresponde al municipio desarrollar funciones para la prestación del servicio de transporte terrestre urbano de pasajeros, en lo relacionado con rutas, empresas y fijación de tarifas de transporte público, recorridos urbanos de vehículos interurbanos dentro de la ciudad, sanciones a quienes infrin-

jan el Código Nacional de Tránsito, expedición de tarjetas de operación, fijación de la capacidad de vehículos tipo taxi en las modalidades urbano y suburbano y fijación de la capacidad transportadora de las empresas de transporte (número de buses).

Así mismo, la ley 105 de 1993, según la cual todo colombiano puede circular libremente por el territorio nacional, definió el transporte público como "...una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujetos a una contraprestación económica..."

En tal marco normativo ha cabido un comportamiento emergente que dio lugar a las empresas afiliadoras, a la sobreoferta y a considerar como derechos adquiridos los permisos de operar rutas propuestas por ellas mismas, como un contrato tácito, mediante el cual sus afiliados pagan por poner a rodar buses en las vías públicas.

Como respuesta, los comportamientos emergentes de los usuarios han consistido en aceptar las reglas del juego de la contraparte, a pesar de que no observe los principios de seguridad, eficiencia y oportunidad, buscar medios alternativos de transporte o, sencillamente, no viajar.

En el mismo sentido se explican los comportamientos emergentes de los propietarios de buses basados en extender la vida útil de los vehículos hasta el límite que prevé la ley (20 años), dando como resultado un mal estado de la flota, con una edad promedio de las busetas de 18,12 años y del parque en general de 10,83 años, así como, para subsanar tal situación, el de las autoridades, compelidas a crear un mercado de buses viejos y comprarlos con cargo a la tarifa que pagan los usuarios.

Los usuarios, nuevamente, procuran otro medio de transporte si tienen la posibilidad, o se conforman con acceder al servicio en cualquier condición, o en el peor de los casos, con no ser agredidos o expulsados en el momento del descenso. El re-

sultado, alta accidentalidad de los vehículos de transporte público.

Ahora bien, Transmilenio propició nuevos comportamientos emergentes que acentuaron la brecha entre éste y el servicio de transporte público colectivo (Recuadro).

Así las cosas, el desarrollo de la normativa ha buscado subsanar las deficiencias del sector, pero no estructurar una oferta que satisfaga efectivamente las necesidades de la comunidad en todo el territorio distrital bajo criterios de equidad, ni a consolidar una oferta integrada y flexible en el marco de políticas sostenibles que propicien comportamientos emergentes positivos y prevengan comportamientos indeseables que desvirtúan el fin último del servicio de transporte público, cual es, garantizar los derechos de los ciudadanos.

En estas condiciones, la integración del SITP es un objetivo esencial, pero difícil de implantar dadas las barreras institucionales entre distintos actores, las variaciones de la situación económica que afectan tanto al sector público como al privado y los aplazamientos de los compromi-

tos que afectan la credibilidad acerca de la puesta en marcha de dicho sistema, estimulando comportamientos emergentes indeseables como el mototaxismo, por ejemplo.

Todo lo anterior, conlleva a una reflexión, pues no se sabe cual es

el agente de nivel inferior, si el que formula la ley, que ignora por completo el comportamiento emergente de los agentes regulados, o cómo los agentes reguladores prefieren ignorar las implicaciones derivadas de la legislación. ■

## Recuadro

### TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO

- Parque automotor atomizado entre propietarios vinculados y encargados de la operación sin relación con la empresa.
- Mantenimiento correctivo asumido por el propietario, sin control de la empresa.
- Ingreso de vehículos al sistema en función de la renta empresarial derivada del mayor número de vehículos afiliados, sin obedecer criterios de la demanda.
- Contratación directa de conductores por el propietario y remuneración dependiente del número de pasajeros transportados. No hay vínculo laboral con la empresa.
- Recaudo directo atomizado dependiente de la operación y de la demanda captada por cada una de las rutas.
- Control y vigilancia de rutas hecho por autoridades públicas.
- Uso de la figura de Contrato de Vinculación como acuerdo consensual entre las partes para obtener un beneficio mutuo

### TRANSPORTE MASIVO

- Empresas propietarias del parque automotor y totalmente encargadas de la planeación de su operación.
- Mantenimiento de flota preventivo y correctivo asumido por cada empresa.
- El registro de vehículos en el sistema, impone la necesidad de comprar los vehículos que salen de las vías servidas por las nuevas troncales, creándole mercado a los buses más viejos.
- Sistema de contratación de conductores regido por condiciones de ley y remuneración independiente del número de pasajeros que se transporte.
- Sistema de Recaudo independiente del Sistema de Operación.
- Control total del sistema a cargo de la empresa Transmilenio S.A.
- Disposición de una flota de vehículos como uno de los requisitos para acceder a la participación en el proceso licitatorio.

<sup>3</sup> Flechas, Ana Luisa. *Movilidad y Transporte un enfoque territorial*. Bogotá, 2006.



Director de Economía y Finanzas Distritales

## EL METRO, LA ELECCIÓN SOCIAL Y LAS RELACIONES FISCALES ENTRE LA NACIÓN Y BOGOTÁ

*El Metro debe contribuir a resolver los problemas de movilidad complementando el actual sistema de transporte masivo, no quebrantar la sostenibilidad fiscal del Distrito y honrar el mandato electoral de mejor movilidad con inclusión social*

El Metro de Bogotá es un tema recurrente de la agenda pública de la ciudad desde hace 30 años, a lo largo de los cuales se han propuesto proyectos que a la postre no han contado con el apoyo presupuestal de la Nación. Ello, porque siempre se impusieron otras prioridades, como fue la suerte del proyecto de 1981, debido a la construcción del Metro de Medellín. O porque se adujo que apuntaban a una demanda insuficiente, como fue el caso del proyecto por los corredores férreos de 1987-1990. O porque el ordenamiento territorial supuesto fue modificado posteriormente por la normativa oficial y se impuso la justificación de escasez de recursos esgrimida por el Gobierno Nacional, como sucedió con los proyec-

tos de la Agencia de Cooperación Japonesa-Jica (1996) y el Sistema Integrado de Transporte Masivo-Sitm (1997), que al final cambió el Metro por *Transmilenio*.

Hoy, el Metro vuelve a estar en el centro del debate, enfrentando la misma renuencia relativa del Gobierno Nacional, pero en el contexto de dos novedades significativas: que su prioridad obedece a la elección social de los bogotanos y que existe ya *Transmilenio*.

Ello, primero, plantea el reto de resolver los conflictos entre el objetivo de superar la parte de la crisis de movilidad derivada del actual sistema de transporte público y la planeación financiera respectiva. Esta última, en función no sólo de otras necesidades de gasto público local, sino de las relaciones fiscales con la Nación. Segundo, obliga a dilucidar si, como piensan algunos, existe sustitución entre el Metro y *Transmilenio* o, por el contrario, hay (o debe haber) complementariedad entre los dos sistemas mediante integración tarifaria del

sistema de transporte público, un eficiente intercambio de modos y controles centralizados de operación y recaudo, entre los aspectos más importantes.

Así, el debate va más allá de simpatías o reservas sobre el Metro y/o *Transmilenio* y evidencia que las soluciones sobre la movilidad demandan decisiones políticas, tal como ha sucedido en la mayoría de las ciudades que han emprendido proyectos de este tipo.

El Metro es una infraestructura costosa. Su construcción exige autoridad pública para anteponer el interés público al privado, e implica intercambios de gasto público, independientemente de que las decisiones de financiación de la construcción y el planteamiento del negocio de la explotación impliquen inversión pública directa, concesión pura o Participación Pública Privada-PPP.

Así, su justificación debe demostrar los beneficios que un sistema eficiente de transporte público masivo representa. Esto, en térmi-

nos de la productividad de la economía, si se integra con otros modos de transporte público, e incluso privado, para atender la demanda de transporte y racionalizar el uso del espacio público, de manera que puedan recuperarse las economías de aglomeración urbana que se pierden por la congestión. En términos de la innovación empresarial, si suscita nuevos enfoques gerenciales y de ingeniería financiera que pueden propiciar, por ejemplo, la cotización bursátil de las acciones del ente operador. En términos del fortalecimiento de las finanzas públicas locales, si logra captar la contribución de los beneficiarios directos e indirectos del proyecto, así como recuperar plusvalías del suelo valorizado por el proyecto.

En términos del alivio en los gastos de los hogares, si hay integración tarifaria y una política de subsidios progresiva, máxime cuando el gasto en transporte representa el 19% del gasto total de los hogares de estrato 1, 15.5% de los del estrato 3 y 12.6% en el caso

de los estratos 5 y 6<sup>1</sup>. En términos de la salud pública, si se consume energía con bajo efecto contaminante. En términos de la cultura ciudadana, si es debidamente apropiado por los habitantes. Y, algo crucial, en términos de la igualdad, si logra aminorar la acusada segregación social de Bogotá.

La justificación también tiene que identificar los riesgos del proyecto, entre los cuales puede mencionarse: los de demanda; los asociados a sobrecostos de construcción, cambios de los diseños o dificultades en la negociación de predios que generan atrasos y, con ello, sobrecostos financieros también; los del arreglo fiscal; los de no integrar suficientemente y entonces que el Metro resulte inequitativo y segregador.

<sup>1</sup> Secretaría Distrital de Planeación Distrital-SDP, Centro de Investigaciones para el Desarrollo-CID Universidad Nacional de Colombia (2004), Encuesta de Capacidad de Pago.

En cuanto a los problemas fiscales, el Metro debe garantizar recursos para ejecutar el proyecto sin que implique un elevado sacrificio en otros frentes de inversión pública.

La estimación de la demanda es decisiva para la estructuración técnica del proyecto y para su sostenibilidad económica y financiera, mucho más si se planea dar en concesión su operación. Las posibles sobreestimaciones inevitablemente tendrían efectos fiscales extras a los que de por sí implica una empresa de esta envergadura. Así mismo golpearía, vía tarifas, el ingreso disponible de la población. Por eso es fundamental que los estudios logren una estimación robusta de la demanda del sistema, no sólo en concordancia con su propia capacidad de transporte, sino con la que resulta en el contexto de integración modal con *Transmilenio* y el transporte público colectivo.

La estructuración del proyecto también debe minimizar y cubrir los riesgos de sobrecostos de construcción que pueden causarse por retrasos, alzas en los precios de los insumos o por ajustes en los diseños durante la construcción en el evento de contingencias geológicas, de infraestructura u otras. Ahora, como el proyecto abarca el horizonte de varias administraciones de gobierno, es clave

evitar modificaciones en los diseños por consideraciones extratécnicas (como sucedió en el caso de Medellín). En este orden de ideas, la recién anunciada revisión del Plan de Ordenamiento Territorial-POT constituye la mejor oportunidad para obtener un compromiso de largo plazo en ese sentido.

En cuanto a los problemas fiscales, la iniciativa del Metro debe no sólo garantizar recursos financieros de la ciudad para ejecutar el proyecto de manera sostenible y sin que implique un elevado sacrificio de otros frentes de inversión pública, sino que también debe ligar la discusión de la necesidad de políticas públicas de desarrollo local con la de la conveniencia de cambiar las reglas fiscales para que Bogotá logre mayor autonomía.

Aunque el costo de la obra y su estructuración financiera sólo se conocerá cuando estén listos los estudios respectivos, es claro que el esfuerzo distrital no puede depender exclusivamente de las fuentes de financiamiento tradicionalmente identificadas con la movilidad y la infraestructura, como la sobretasa a la gasolina, el impuesto de vehí-

culos o la valorización. Es necesario que, como lo señaló el *Informe de Desarrollo Humano para Bogotá*, se arbitren más recursos por la vía, entre otras, de la recuperación de plusvalías y del fortalecimiento del predial y de las valorizaciones con criterios de equidad.

Ahora, el potencial de la tributación, además del tamaño y dinámica de economía de la ciudad, depende de su capacidad fiscal. Esto es, aparte de estar en función de unas bases de imposición más sólidas asociadas al ingreso local, a su generación de ingreso y a la recuperación de beneficios de las economías urbanas, depende del robustecimiento del poder fiscal de la administración tributaria local. Y esto, en el caso de una jurisdicción como Bogotá, significa tener más autonomía fiscal.

La capacidad fiscal actual de la ciudad está constreñida por unas reglas de la descentralización que no contemplan hechos como que Bogotá aporta el 26% del producto nacional, alberga más del 15% de la población del país y le entrega a la Nación 10 veces más de lo que recibe por concepto del Sistema General de Participaciones-

SGP; pero, al mismo tiempo, tiene los mayores números absolutos de desempleados y pobres y recibe más de 100.000 víctimas anuales del desplazamiento forzado.

En estas condiciones, retos como el Metro enfrentan restricciones adicionales que deberían ser razón suficiente para que el compromiso de financiamiento por parte de la Nación fuera más decidido y estuviera exento de condicionamientos a intercambios por otros proyectos de perspectiva regional que como el Tren de Cercanías, deben ser complementarios al Metro, pero no sustitutos, ni prioritarios, dado el más pequeño dominio de la demanda de viajes que atendería.

Por último, como coinciden autoridades, expertos y diferentes sectores de opinión, un reto principal del Metro es convertirse en eje del Sistema Integrado de Transporte Público. De esta manera, en el largo plazo, debe probar ser buena opción de componente rígido de dicho sistema en cuanto a los aspectos físicos y tarifarios, así como una infraestructura que induzca otras instalaciones urbanas que mejoren la calidad de vida, de manera que

a lo largo de sus líneas se formen redes estructurantes del desarrollo de viviendas, actividad económica, empleo y dinámicas socioculturales. Si el Metro no se integra bien resulta disgregador. No sólo porque en lugar de que la tarifa del transporte para un desplazamiento dado baje sino se duplique o más, sino porque, por lo mismo, los más pobres no accederían al Metro y su entorno. Y el mandato de la elección social es mejor movilidad con inclusión social. ■

La estimación de la demanda es decisiva para la estructuración técnica del proyecto y para su sostenibilidad económica y financiera.



## EL METRO Y LA MOVILIDAD EN BOGOTÁ: RETOS E INCERTIDUMBRES

El Metro es el megaproyecto más importante de la agenda gubernamental en Bogotá. Según los planes oficiales, será el eje del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP pensado como la solución para transportar a los bogotanos en condiciones de rapidez, economía y comodidad. Sin embargo, su cristalización, así como sus características deseables son puntos de amplio debate entre los especialistas y la opinión.

Con el ánimo de contribuir a dicho debate, la Contraloría de Bogotá reunió el pasado 7 de mayo a algunos expertos en los temas de movilidad y finanzas públicas. Algunos de los invitados fueron: Miguel Ángel Moralesrussi, Contralor de Bogotá; Víctor Armella, Contralor Auxiliar de Bogotá, Juan Camilo Restrepo, ex ministro de Hacienda y asesor de la Contraloría de Bogotá, Ana Luisa Flechas, profesora de la Universidad Nacional; Juan Ricardo Montezuma,

profesor de la Universidad Nacional y director de la Fundación Ciudad Humana; Fernando Rey, profesor de la Universidad Santo Tomás; Fernando Álvarez, Secretario Distrital de Movilidad, Ricardo Candelo, consultor económico; Rodrigo Guerrero "Guerreros", caricaturista de las revistas *Dinero* y *Bogotá Económica*; Carlos Betancourt, director de economía de la Contraloría de Bogotá y Alberto Martínez, director del sector de movilidad de la Contraloría de Bogotá, entre otros.

El Contralor Moralesrussi indicó los puntos iniciales del debate. En primer lugar, resaltó el significado de la elección pública a favor del Metro y las esperanzas generadas en la ciudadanía, así como las fracturas que el tema ha ocasionado en la opinión pública y la incertidumbre que aún existe sobre los caminos a seguir. Resaltó que el reciente memorando de entendimiento entre

el Gobierno Nacional, el Departamento de Cundinamarca y Bogotá, en el que reafirman su compromiso de diseñar, financiar, ejecutar y poner en marcha estrategias para la movilidad de la región capital Bogotá- Cundinamarca, debe concretarse en un documento Conpes que precise las obras por emprender y su financiamiento.

En segundo lugar, señaló la debilidad institucional del sector en cabeza de la Secretaría de Movilidad. Debilidad manifiesta en la falta de definiciones en cuanto al establecimiento del SITP, la democratización de la propiedad y los modelos asociativos de los más de 17.000 transportadores actuales, el sistema de recaudo y el sistema de semaforización inteligente. El problema, requiere para su solución, que los equipos técnicos de consultoría respondan a las exigentes demandas de evaluación y de sus productos. En particular, llamó la atención sobre las deficiencias que la Contraloría ha detectado en la interventoría

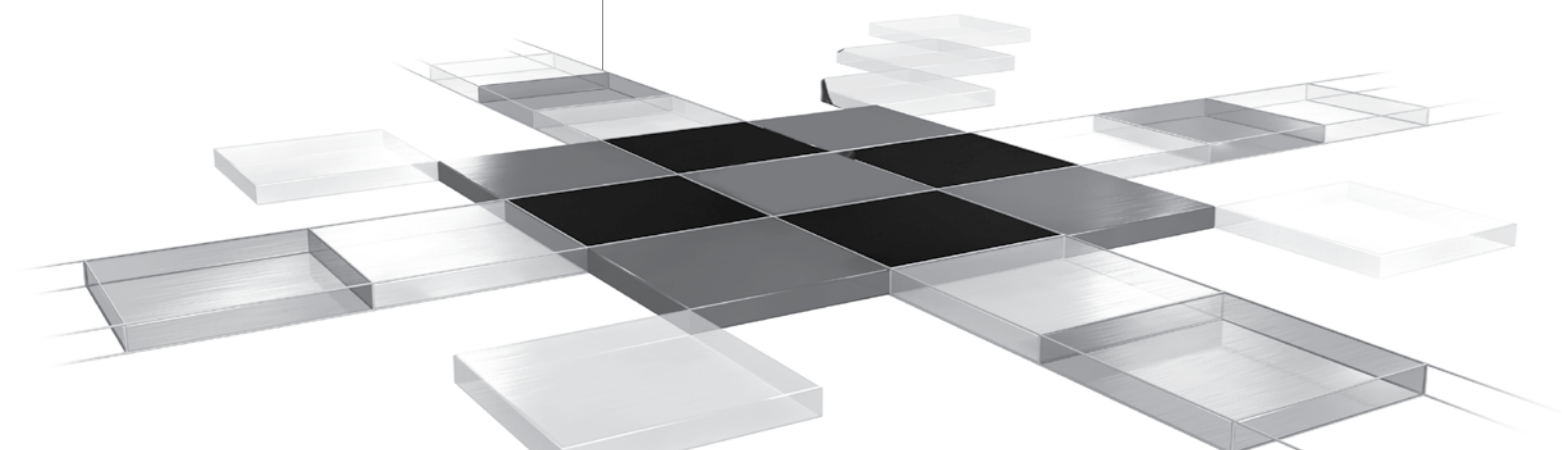
del contrato de consultoría del Metro y sobre la respuesta técnica del Distrito a las propuestas de los Gobiernos Nacional y Departamental sobre el Tren de Cercanías.

Dicho lo anterior, el contralor propuso a los asistentes tres puntos básicos para la discusión. El primero, el significado del Metro en un sistema integrado de transporte público. Segundo, la sostenibilidad fiscal del Metro, porque la financiación es un reto, pero la decisión de su construcción es un hecho. Por último, la pregunta acerca de cuál es el Metro que conviene a Bogotá desde una perspectiva de desarrollo urbano.

R. Guerrero inició la discusión afirmando que conforme a las nuevas condiciones socioeconómicas de la ciudad y desde su punto de vista, de usuario, Bogotá no necesita un Metro. Según él, la actual sobreoferta de transporte público, las facilidades para adquirir vehículos privado y la nueva realidad del trabajo, que permite a los ciudadanos trabajar desde sus casas, hacen que la discu-



Miguel Ángel Moralesrussi, Contralor de Bogotá y Fernando Álvarez Secretario de Movilidad





De izquierda a derecha: Juan Camilo Restrepo, Fernando Rey, Ana Luisa Flechas, Fernando Álvarez, Ricardo Montezuma, Carlos Emilio Betancourt, Ricardo Candelo, Alberto Martínez, y "Guerreros"

sión sobre el Metro sea, en realidad, una discusión de interés político.

Para F. Rey, por el contrario, el Metro es imprescindible para la movilidad de la ciudad. Así mismo, se opone a un sistema que articule los diferentes medios de transporte sin un orden de prioridad. En este sentido, señaló que si bien desde la década de los años 50 del siglo pasado se ha discutido sobre la necesidad del Metro, desde cuándo el Alcalde Andrés Rodríguez Diago presentó una propuesta de Acuerdo al Concejo hasta hoy, la ciudad sigue necesitando un sistema integrado de transporte masivo con una columna vertebral capaz de mover más de 60.000 pasajeros hora sentido y que organice todo el transporte colectivo, lo que implica la transformación de empresas afiliadoras a empresas operadoras.

J. C. Restrepo afirmó que hay que empezar a poner en blanco y negro el valor del programa de transporte masivo de Bogotá y

cómo se va a financiar. Se mostró sorprendido porque las vigencias futuras que ofrece el gobierno nacional apenas empezarán a fluir desde el 2017, de manera que durante los próximos 20 años gran parte del margen financiero de Bogotá va a estar comprometido en este proyecto y los primeros 8 años va a estar sin un peso de la nación. Esto va a implicar un refinamiento administrativo, operativo y financiero que probablemente requiera un crédito puente para arrancar, sea cual sea la prioridad que se establezca. Si es el Metro hay que empezar a montarlo ya, para lo cual conviene considerar lo que pasó con el Metro de Medellín, que desde el principio tuvo vacíos y ambigüedades sobre su financiación que conllevaron atrasos que prácticamente duplicaron los costos de la construcción. Agregó que, en medio de la crisis internacional, la ciudad debe diseñar su estrategia financiera teniendo en cuenta que sus

excedentes y capacidades crediticias van a estar concentradas en este sistema de transporte. Pero que en lo referente a transporte regular, malla vial y tren de cercanías hay que plantear una matriz financiera para que no sólo se sepa que el gobierno nacional va a aportar escasos \$250 mil millones a partir de 2017, sino cuánto valen todas las obras, cómo se van a financiar y cómo se va a dar el primer paso para ello.

Al respecto, el contralor se preguntó cómo va a ser autosostenible el Metro: "¿a cargo únicamente de la tarifa? Ese es un gran interrogante que no tiene todavía respuesta; salió del memorando, pero hasta ahora no tiene estudio ni consenso sobre si se va a trabajar" señaló.

A. L. Flechas, se refirió a la importancia de que las autoridades ejerzan interventorías rigurosas a las consultorías para estructuraciones de los sistemas de transporte masivo, porque son ellas las que

finalmente toman las decisiones y las que, por tanto, deben orientar las líneas grandes de la estructuración. Recordó que, en épocas de Peñalosa, se planteó el sistema integrado con un componente rígido y uno componente flexible, que los recursos de la nación iban para los dos componentes, que sólo se emprendió el flexible (buses), quedando pendiente el componente rígido y que hoy se retomó el asunto después de once años. También dijo que la demanda de viajes obedece a lógicas que trascienden los límites política-administrativos por lo que las decisiones deben consultar ese hecho. Pero ahora, al parecer, no se han conciliado bien los avances de Transmilenio con la iniciativa del Metro y la del Tren de Cercanías. Que además tampoco se concilian la autonomía municipal y la competencia del ministerio de transporte. Que, en su opinión, las implicaciones de las normas y la manera como

se ha dado la descentralización en el campo del transporte son nefastas y que no se podrá implantar un sistema integrado de transporte hasta que la legislación no evolucione de la del transporte público colectivo a la del transporte masivo.

El contralor convino en que esa discusión es importante y que, por ejemplo, en el caso de la democratización se requieren reglas de obligaciones y derechos claras o si no va fracasar la migración de los transportadores al sistema masivo, porque como muestra la experiencia de la segunda fase de Transmilenio, los intereses de los transportadores persisten como una competencia frente al sistema masivo.

R. Montezuma intervino destacando la importancia de invertir en transporte masivo, pero advirtió que es prioritario articular al Plan de Ordenamiento Territorial todos los procesos de infraestructura y transporte incluido el Tren de Cercanías

La mala calidad del transporte público genera un fenómeno de disgregación social inaceptable.





La democratización debe ser concertada por todos los actores, y mejorar la integración social y económica del gremio transportador.

y el Metro. Hoy hay un desfase entre la revisión del POT en marcha y la estructuración de los proyectos de transporte, lo cual involucra también al sistema integrado. Ello es inconveniente porque más allá de la capacidad técnica de la ingeniería nacional, las inversiones en transporte deben gobernarse dadas las condiciones territoriales, económicas y urbanísticas. Por otra parte, expresó satisfacción por la preocupación actual de los usuarios con respecto al transporte público. Esto porque las personas de menos ingresos tienen en Bogotá transporte público para pobres. Por ello es que las personas prefieren una moto o un carro viejo antes que utilizarlo. De manera que planear el Metro, el

Tren de Cercanías y Transmilenio exige evitar la disgregación de la calidad del servicio. El transporte es un servicio público que debe ser de buena calidad para todos.

Al respecto, el contralor convino con R. Montezuma en que ese aspecto de la mala calidad del transporte público genera un fenómeno de disgregación social inaceptable. Que por el contrario, el transporte público debe contribuir a la integración social.

Retomando otro aspecto de la discusión, R. Candelo señaló que un criterio importante para determinar la viabilidad del Metro, es el conocimiento público de la TIR del proyecto, de manera que no se recurra a viejos valores de los años setentas.

C. Betancourt opinó que un megaproyecto como el Metro implica condiciones fiscales que en Bogotá ni en el país se han cumplido. En primer lugar, la descentralización colombiana tal como se planteó en la Constitución del 91 fue en apariencia muy fuerte. Sin embargo, en años recientes ha habido cierta re-centralización. Esto implica que no exista una mayor autonomía fiscal para Bogotá (justificada por su posición dentro de la economía nacional). Aún no se ha desarrollado el amplio espacio fiscal que todavía le resta al predial, la recuperación de las plusvalías e incluso reformas al IVA, que considere IVAs locales, todo dentro de esquemas más progresivos y eficaces. En segundo lugar, dijo que ningún sistema masivo de transporte del mundo es sostenible por sí mismo. Cuando un megaproyecto implica la oferta de recursos de uso común, necesariamente supone la intervención estatal al mismo tiempo que necesita esquemas de financiamiento locales

apoyados en la fortaleza fiscal propia de los territorios. Si no es así, sucede lo señalado por R. Montezuma y es que todos los costos de operación se trasladan a la tarifa, lo cual es insostenible en el mediano plazo y obliga reducciones de calidad del servicio prestado y ralentizar la expansión del sistema, que es lo que ha pasado con Transmilenio.

La intervención del Secretario de Movilidad se inició por el proceso de democratización, que es uno de los puntos en donde existe mayor dificultad. F. Álvarez informó que la consultoría para la definición del SITP está resolviendo algunas dificultades en este tema, en el marco de la libertad de empresa y el respeto de la iniciativa privada. No se ha encontrado la fórmula para obligar a la empresa que gane la licitación (por baja tarifa o menor costo por kilómetro y pasajero) a mantener la cuota de pequeños propietarios. Como posible solución a este problema, la administración está estudiando el aumento del número

de zonas y el estímulo a la democratización a través de los puntajes de la licitación. Los diferentes intereses hacen de esta una decisión difícil, aunque es obvio que debe primar el interés ciudadano por un transporte seguro, digno y económico.

El contralor señaló que la democratización debe ser concertada por todos los actores, incluyendo a aquellos que puedan generar un obstáculo en el proceso asociativo, de manera que signifique mayor integración social y económica del gremio transportador.

Por último, el Secretario de Movilidad afirmó que, en efecto, la integración y asociación de los transportadores no puede ser impuesta, pero aunque debe ser sin prisas debe serlo sin pausa también. Además señaló que la Secretaría de Movilidad dialoga con ellos, y la Cra. 7ª se constituye en una buena oportunidad para que den una muestra de seriedad y voluntad de mejorar y organizar su negocio con criterios más racionales. ■

PET'S

# Políticas públicas y control fiscal



Funcionarias de la Dirección de Economía y Finanzas Distritales

## ¿QUÉ HA PASADO CON EL PRESUPUESTO POR RESULTADOS EN BOGOTÁ?

*El presupuesto por resultados busca responder de manera más adecuada a las necesidades de los ciudadanos. Bogotá lo introdujo en 2001, pero tiene inconvenientes que afectan la continuidad de sus mediciones y su utilidad como herramienta de evaluación.*

### El presupuesto por resultados y la nueva administración pública

Desde la década de los 70 se ha hablado de la necesidad de ajustar los sistemas de presupuestación para hacer más eficaz la gestión pública. Uno de los enfoques planteados es el denominado presupuesto por resultados, definido como herramienta de asignación, ejecución y evaluación de los fondos públicos en función de los resultados que se espera obtener.

En el Reino Unido, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Canadá surgió lo que se denominó Nueva Gestión Pública<sup>1</sup>. Esta teoría

se extendió a diversos países europeos y latinoamericanos, y aunque su implementación ha sido desigual, se comparten algunas ideas básicas, como la que afirma que el desempeño mejora si los resultados se miden en relación con las expectativas que se fijan a los gerentes públicos, y por tanto, los controles deben focalizarse en los productos y resultados, más que en los insumos y procedimientos<sup>2</sup>.

Así, el Estado debe actuar con eficiencia y eficacia para conseguir una mayor legitimidad y estabilidad, dado que los ciudadanos son conscientes de su papel de propietarios de los recursos públicos y por ello exigen mayores resultados. Se busca superar el modelo burocrático e instalar un paradigma postburocrático, que implica el rediseño de las estructuras organizativas, la implantación de sistemas de planificación y control orientados a resultados y

<sup>1</sup> LONGO MARTÍNEZ, Francisco y Koldo ECHEBARRIA ARIZNABARRETA: *La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno. Experiencias latinoamericanas.*

<sup>2</sup> Según Bresser Pereira, citado en: PRATS, Joan: *Nueva Gestión Pública en América Latina.* En: [www.tigov.org](http://www.tigov.org). *Gobernanza Revista Internacional para el Desarrollo.*

El Estado debe actuar con eficiencia y eficacia para conseguir una mayor legitimidad y estabilidad, dado que los ciudadanos son concientes de su papel de propietarios de los recursos públicos y por ello exigen mayores resultados.

la creación de mecanismos de evaluación y rendición de cuentas para mejorar la transparencia<sup>3</sup>.

No obstante, esta idea no es nueva. A través del tiempo se han propuesto diversos sistemas de presupuesto. Entre otros, se pueden mencionar el Presupuesto por Programas –PPP y el sistema de Planeación, Programación y Presupuesto-PPBS surgidos en la década de los sesenta. En el primer caso se perseguía la eficacia mediante el análisis y la evaluación continuada de los programas públicos y en el segundo se resaltaba que la planeación y el presupuesto debían estar integrados a través de presupuestos plurianuales.

En los setentas se hablaba de Presupuesto por Objetivos –PPO, el cual implica la definición de objetivos y de planes (planificación estratégica) y el Presupuesto Base Cero-PBC que se orienta hacia las unidades de decisión y plantea que cada año deben repensarse las estructuras de los programas e inter-

venciones con el fin de alinear los objetivos a los cambios del entorno y redefinir las estrategias.

Finalmente, en los años ochenta aparece el Presupuesto por Resultados –PPR. Este tipo de presupuestación rescata los avances de cada una de las anteriores perspectivas: del presupuesto por objetivos, porque exige la definición de objetivos, del presupuesto por programas porque la materialización de las políticas públicas requiere intervenciones específicas y articuladas con propósitos verificables, y del PBC porque se reconoce que la dinámica del entorno implica estar ajustando las estrategias<sup>4</sup>. En este enfoque “El presupuesto adquiere una nueva dimensión: el gasto debe generar resultados e impactos y estos deben definir el gasto”<sup>5</sup>.

Los diferentes elementos del presupuesto por resultados se

<sup>4</sup> SALHUANA CAVIDES, Roger: *La evolución de la presupuestación. El presupuesto por resultados y algunas de sus implicancias febrero de 2007*. En: [www.mgpublica.blogspot.com](http://www.mgpublica.blogspot.com).

<sup>5</sup> CORDOVA S., Francisco: *El presupuesto por resultados: un instrumento innovativo de gestión pública*.

<sup>3</sup> LONGO MARTÍNEZ, Francisco, et al.: *Op. Cit.*

pueden observar en la Gráfica 1. Se parte del planeamiento estratégico con la definición de la misión, visión, objetivos, programas y acciones. Los insumos (humanos, físicos y financieros) generan productos que son bienes y servicios y estos a su vez tienen efectos de corto plazo e impactos de mediano y largo plazo.

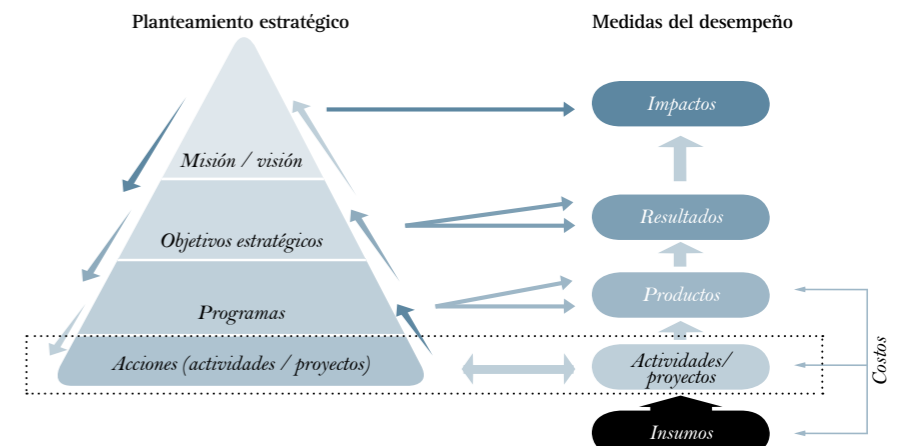
### El presupuesto por resultados en la práctica

En los países de la OCDE<sup>6</sup> el presupuesto por resultados se ha desarrollado a partir de diferentes modelos<sup>7</sup>. El *neogovernamental* (Dinamarca, Suecia) se centra en la responsabilidad de los gestores y el presu-

puesto entrega un marco general con flexibilidad para la gestión.

En el *contractualizado* (Nueva Zelanda) la responsabilidad política se encuentra tanto en los ministerios como en los gestores y el presupuesto opera como medio de cambio en transacción. El *modelo principal-agente* (Gran Bretaña, Corea) mantiene la base del poder en el centro y tiene un control de gestión e incentivos para inducir comportamientos en los gestores y en el departamentalizado (Australia, Canadá) la responsabilidad política está en los ministerios y se realiza una evaluación como mecanismo de retroalimentación.

Gráfica 1  
Presupuesto por resultados: elementos



Fuente: Implementación del presupuesto por resultados. Alex Gómez Narváez. Perú 2007

<sup>6</sup> América del Norte: Canadá, Estados Unidos y México. Europa: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. Pacífico: Australia, Japón, Nueva Zelanda y República de Corea. Chile e Israel son países observadores.

<sup>7</sup> MARCEL, Mario: *Presupuesto por resultados en países de la OCDE y en Chile. Seminario Fortalezas y desafíos del sistema de evaluación y control de gestión en Chile*. Santiago, septiembre de 2007.



La reforma administrativa del Distrito es una oportunidad para el mejoramiento del POR, en la medida que existen instancias formuladoras de políticas y mecanismos de coordinación para su ejecución.

En México se escogió la denominación Presupuesto Basado en Resultados. Entre sus características, se destaca que considera indicadores de desempeño y establece una meta o grupo de metas de actividades y programas, y se les asigna un nivel de recursos compatibles con dicha meta.

Brasil introdujo el concepto de presupuesto por resultados en el año 2000. En él se establecen los programas que deben responder a las demandas de la sociedad y en cada uno se identifican acciones para alcanzar los objetivos y los indicadores de resultado. Las acciones se definen como proyectos, actividades y operaciones especiales: los proyectos tienen límite de tiempo, las actividades son acciones continuas y las operaciones especiales son aquellas que no se reflejan en el desempeño del gobierno como el pago a pensionados. En cada acción se especifican valores y cantidades de producto<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> HOLANDA, Ana Teresa, directora de Asuntos Fiscales de la Secretaría de Presupuesto Federal del Brasil: *Transparencia fiscal y presupuesto por resultados: el caso de Brasil*. Seminario internacional: *Transparencia fiscal, presupuesto por resultados y calidad del gasto público*.

El de Chile<sup>9</sup>, introducido en 2000, tiene como objetivos enriquecer los procesos de toma de decisiones para la asignación de recursos, ser más eficiente en la gestión, mejorar la calidad del gasto, e incrementar la transparencia. El proceso comienza con las definiciones estratégicas de cada institución: misión, objetivos y productos. Se tienen dos instrumentos ex post indicadores de desempeño y la evaluación tanto de programas como de instituciones.

En Perú se estableció que la elaboración del presupuesto debe tener el componente estratégico, articulando los planes sectoriales e institucionales con la programación presupuestal. Además, el uso de indicadores de resultados se hizo obligatorio para el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales. Tanto los indicadores como las evaluaciones realizadas, deben servir para sustentar los respectivos presupuestos.

En Colombia, el Presupuesto por Resultados es un sistema que

<sup>9</sup> GUZMÁN, Marcela, jefe de la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuesto de Chile: *Modernización de la Gestión Pública en Chile: El camino hacia un presupuesto orientado por resultados*.

no se encuentra normado como tal. Sin embargo, la Constitución Política ordena el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados en la administración pública (art. 343 y 344) y obliga a ejercer el control de la gestión con base en indicadores para evaluar el cumplimiento de las metas y los objetivos (art. 209 y 269).

Adicionalmente, la Ley 819 de 2003 señala que en todo presupuesto se deben incluir indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas desagregados, para mayor control del

mismo. En la Ley 872 de 2003 se establece que el sistema de gestión de la calidad tendrá como base fundamental el diseño de indicadores que permitan medir la eficiencia, los resultados y el impacto, y que faciliten el seguimiento por parte de los ciudadanos y de los organismos de control.

A nivel nacional y en algunos municipios tomados como pilotos (Medellín, Pasto, Tocancipá), se han realizado ejercicios para implementar el presupuesto por resultados. En éstos, los recursos de inversión se distribuyen según las metas de desarrollo socioeconómico establecidas<sup>10</sup>. Bogotá ha efectuado su propio proceso desde el año 2001 y actualmente es la experiencia más avanzada en el país. Sin embargo, no está exento de dificultades.

### El presupuesto Orientado a Resultados –POR en Bogotá

Inicialmente se denominó Presupuesto Inteligente-PI y actualmente recibe el nombre de Presupuesto Orientado a Resultados –POR. Se define como “herramienta gerencial

<sup>10</sup> VV. AA.: *Sistemas de gestión por resultados: La experiencia de Pasto, Medellín y Tocancipá con la implementación del Presupuesto por Resultados a Nivel Municipal (PPRM)*. Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, diciembre de 2007.

que asigna la totalidad de los recursos (inversión y funcionamiento) de acuerdo con las políticas públicas previamente establecidas por la administración y orienta el proceso de asignación a resultados. Establece un lenguaje presupuestal orientado al ciudadano que permite identificar los productos que entrega la administración con los dineros que reciben y los beneficios (efectos y/o impactos) sociales a los cuales apunta<sup>11</sup>.

Los componentes del POR son: Marco de Gasto de Mediano Plazo –MGMP<sup>12</sup>, *Productos, Metas y Resultados –PMR*<sup>13</sup> y *Sistema de costeo*<sup>14</sup>

<sup>11</sup> VV. AA.: *Presupuesto Orientado a Resultados –POR bajo un marco de gasto de mediano plazo. Guía metodológica del componente Productos, Metas y Resultados –PMR*. Bogotá, Secretaría de Hacienda Distrital, 2005.

<sup>12</sup> Herramienta de tipo estratégico y presupuestal para determinar, bajo un horizonte de 10 años, el monto de los recursos totales disponibles y su asignación estratégica entre sectores de acuerdo a las necesidades.

<sup>13</sup> El componente de PMR cuantifica los productos (bienes y servicios) que ofrecen las entidades; los relaciona con las metas a las cuales se han comprometido y, finalmente, compara esas metas con los resultados alcanzados al final de una vigencia. Permite integrar la planeación y la presupuestación alrededor de los resultados conseguidos. *Presupuesto Orientado a Resultados. Productos, Metas y Resultados*. Secretaría de Hacienda En: [www.shd.gov.co](http://www.shd.gov.co)

<sup>14</sup> El sistema de costeo es un instrumento de análisis



(Gráfica 2). Estos se integran para la asignación de recursos entre los productos. Al final de la vigencia se debe establecer tanto el costo promedio como unitario de los productos, la tasa de participación de las áreas operativas y estratégicas en el costo de cada producto y las necesidades de presupuesto, según las metas establecidas para cada producto o servicio.

La estructuración del POR ha demandado un gran esfuerzo del Distrito, especialmente en los dos últimos planes de desarrollo. En “Bogotá para Vivir: todos del mismo lado 2001-2004”, se implementó el componente de productos, metas y

resultados del POR en 36 entidades (secretarías, departamentos administrativos y establecimientos públicos) y se inició el diseño de un sistema de costos, pero no se llegó a las etapas de implementación y validación de éste.

En “Bogotá sin indiferencia 2004-2008” se avanzó en la consolidación del POR en la administración central y establecimientos públicos. En las demás entidades aún se continúa en la etapa de programación, con la definición de objetivos, productos e indicadores. En cuanto al proyecto de diseño e implantación de un sistema de costeo por productos como herramienta del POR, fue suspendido en 2005, dado que se consideró que este sistema era demasiado complejo en su estructuración, cálculo y seguimiento, por lo cual, se decidió aplicar un modelo más flexible y

*lisis del comportamiento de los costos por actividad o proceso que sirve como herramienta gerencial para toma de decisiones en el uso de los recursos.*

compatible con el sistema de seguimiento presupuestal-PREDIS.

La Contraloría de Bogotá examinó la información reportada por las entidades en la programación inicial presentada al Concejo (anexo del proyecto de presupuesto) y los resultados que se registraron en el PREDIS, para el periodo 2004-2007. El resultado de dicho examen es:

El Presupuesto Orientado a Resultados-POR, representa un avance frente a los modelos tradicionales de presupuestación, dado que permite identificar los bienes o servicios que entrega la entidad y los beneficios que obtiene la ciudadanía, con lo cual mejora el proceso de rendición de cuentas. De igual manera, es importante la integración de la planeación, la presupuestación, la ejecución y la

El Presupuesto Orientado a Resultados-POR, representa un avance frente a los modelos tradicionales de presupuestación, dado que permite identificar los bienes o servicios que entrega la entidad y los beneficios que obtiene la ciudadanía, con lo cual mejora el proceso de rendición de cuentas.



evaluación, en términos de resultados y el aporte en el proceso de discusión para la asignación del presupuesto de cada año en el Concejo.

Pero hay dificultades. Los objetivos se definen como la expresión de una política pública que busca generar un cambio social frente a una necesidad manifiesta y que no pueden ser responsabilidad de una sola entidad, dado que los problemas sociales son multicausados. Sin embargo, el POR registra más de cien objetivos por año, debido a que cada entidad fija su propia política y no se comparten objetivos. Es decir, no hay coordinación de las actividades ni concertación de las metas a conseguir.

De igual manera, en teoría, los productos son bienes y/o servicios que se entregan a un tercero (ciuda-

danía u otra entidad) y sus cambios se justifican cuando existe un nuevo plan de desarrollo, que orienta de manera diferente la política y crea nuevos productos o desaparece otros. Pero en la práctica hay frecuentes cambios, e incluso, productos que se trasladan de objetivo o que atienden diferentes objetivos a la vez, lo cual vuelve compleja la interpretación de los resultados.

Los indicadores de cada objetivo también presentan frecuentes ajustes. Si bien, es necesario efectuar modificaciones con el cambio de políticas, el que no exista continuidad en las mediciones afecta el seguimiento de los resultados y el análisis del comportamiento de las variables en el tiempo.

Con respecto a los indicadores de objetivo, el 46% muestra resulta-

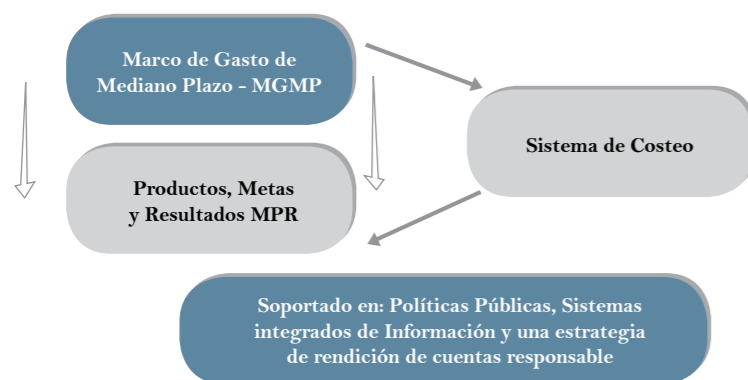
dos en los 4 años del periodo analizado y el 22% sólo en un año. De igual manera, el 42% de los indicadores de producto arrojan resultados en los 4 años, mientras que en el 21% únicamente en un año.<sup>15</sup>

Otro problema es la multiplicidad de indicadores. En la vigencia de 2007 se manejaron 316 indicadores de objetivo y 771 de producto, para un total de 1.087 indicadores<sup>16</sup>. En promedio, hay 8 indicadores de objetivo y 19 indicadores de producto, es decir, 27 indicadores por en-

<sup>15</sup> En los porcentajes citados no se incluyeron las entidades nuevas, producto de la Reforma Administrativa, pues solo presentan resultados de un año de operación.

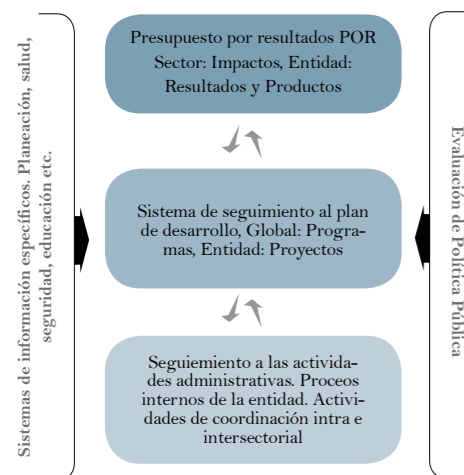
<sup>16</sup> Número que corresponde a los indicadores que presentan resultado. Los programados ascienden a 1.199.

**Gráfica 2**  
Presupuesto orientado a resultados



Fuente: Presupuesto Orientado a Resultados, Guía Metodológica, Sec. de Hacienda

**Gráfica 3**  
**Sistema de Evaluación de la Gestión**



Fuente: Contraloría de Bogotá

tividad. Si el propósito fundamental del POR es facilitar la discusión del presupuesto en el Concejo, no es funcional manejar un número tan grande de indicadores, dado que el tiempo programado para el debate es limitado<sup>17</sup>.

Por otra parte, la metodología del POR señala que los indicadores de los objetivos deben permitir la medición de los efectos e impactos. Sin embargo, en la práctica las entidades registran todo tipo de indicadores (de gestión, de resultado, de producto). Por tanto, es necesario robustecer las fuentes de información, dada la complejidad de la medición acerca de los cambios o efectos sobre la población resultado de la intervención del Estado.

Además, los indicadores de impacto deberían concertarse a nivel de sector y ser monitoreados por la entidad cabeza de éste, lo cual permitiría hacer una medición más adecuada. Estos se constituirían como indicadores macro del sector.

17 En el caso chileno se maneja un promedio de 11 indicadores por institución para la discusión del presupuesto ante el órgano legislativo.

Ahora bien, el principal problema para el cumplimiento de la programación del POR es el rezago presupuestal, porque anualmente se asigna un presupuesto con el propósito de brindar una cantidad de bienes y servicios, que no se ejecuta efectivamente en su totalidad (giros), lo que obliga a replantear las metas iniciales.

Por último, al comparar la información registrada en el POR y el SEGPLAN<sup>18</sup>, los resultados no muestran correspondencia, por diversas situaciones: se trabajan unidades de medida distintas, las actividades se agrupan de manera diferente, o bien, la misma variable recibe una denominación en el POR y otra en SEGPLAN. Es decir, se tienen dos sistemas que, a pesar de tener la misma fuente, no presentan un enlace para el usuario, por lo que se requiere una articulación para mostrar de manera conjunta, el seguimiento y evaluación de las políticas públicas fijadas por la administración.

18 Sistema de seguimiento al plan de desarrollo

### Comentario final

La reforma administrativa del Distrito es una oportunidad para el mejoramiento del POR, en la medida que existen instancias formuladoras de políticas y mecanismos de coordinación para su ejecución. Los nuevos retos también implican que las entidades perfeccionen la medición de los resultados a través de los indicadores. Pero esto no es suficiente para valorar el impacto, dado que este “implica un mejoramiento significativo y, en algunos casos, perdurable o sustentable en el tiempo, en alguna de las condiciones o características de la población objetivo y que se plantearon como esenciales en la definición del problema...”<sup>19</sup>. Es decir, requiere un seguimiento a mediano y largo plazo.

Por tanto, el POR se debe acompañar con una evaluación de política pública. Esto implica construir líneas de base de las problemáticas prioritarias para la administración y aplicar instru-

19 LIBERA BONILLA, Blanca Esther: Impacto, impacto social y evaluación del impacto. En: [www.bvs.sld.cu](http://www.bvs.sld.cu)

mentos de medición estadísticos y econométricos, sobre la población objeto de intervención. De igual manera, la administración debe continuar mejorando los sistemas de información específicos a nivel de entidad y los transversales, porque estos proporcionan los datos que alimentan los indicadores en las diferentes áreas (salud, educación, seguridad, etc.).

Todo lo anterior debería confluir en un sistema de seguimiento y evaluación de la gestión, en donde la columna vertebral sea el POR y se pueda acceder al seguimiento de las actividades de los proyectos y a las acciones de carácter administrativo, así como a las interrelaciones entre los diferentes tipos de medición. Este sistema permitiría realizar una evaluación integral de políticas públicas que facilitaría su planeación, seguimiento, valoración de resultados y retroalimentación. (Gráfica 3). ■





Consultor Económico

## PETS, SEGUIMIENTO DEL PRESUPUESTO EN FUNCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE POLÍTICA.



*El Public Expenditure Tracking Survey—PETS es una herramienta de seguimiento del presupuesto público para evaluar si los recursos realmente se ejecutan en las unidades prestadoras de los servicios. Algunas experiencias en África y otra en Colombia, aplicada a la distribución y asignación de las regalías, muestran la utilidad de la herramienta.*

*PETS* es la sigla en inglés “Public Expenditure Tracking Survey”. Se trata de una herramienta para hacer seguimiento al presupuesto público, en el sentido de cada peso girado debe estar invertido en el lugar y en el rubro presupuestado. Si no ocurre así, la aplicación del *PETS* permite indagar por qué, así como el destino de la desviación de los recursos.

### Antecedentes

El *PETS* es reconocido como un método que puede tener un impacto positivo en la entrega de un servicio en países pobres con problemas de gobernabilidad. Ese fue el caso de Uganda en la década de los noventa. En efecto, los recursos por capitación para la educación primaria que durante el período 1991-1995 habían logrado ejecuciones de apenas el 10%, en 2001 alcanzaron un 80%. El “milagro” fue posible gracias a la aplicación regular del *PETS*. El análisis de los resultados de esos primeros años hizo surgir la necesidad de recabar información de varias fuentes, incluidos periódicos, sobre

las transferencias a nivel local, de hacer campañas sucesivas sobre el asunto y de construir capacidad de los protagonistas locales para seguirle la pista a los recursos. Así, se experimentó un visible empoderamiento de las comunidades para reclamar los derechos de las transferencias, lo cual, amén de una mayor transparencia, condujo a mejorar el sistema y reducir significativamente las fugas gracias a la posterior adopción de reglas que disminuyeron la discrecionalidad oficial para ejecutar el gasto.

Otro país que aplicó *PETS* fue Tanzania<sup>1</sup>, también con el soporte del Banco Mundial. Se hizo un piloto para cubrir a un número determinado de escuelas y municipios dando por resultado una fuga de menos del 5%. Así, de cada US\$100 desembolsados a las escuelas por el Gobierno Central, US\$95 fueron gastados en bienes y servicios por las escuelas.

<sup>1</sup> CMI, CHR Michelsen Institute (2007), *Public Expenditure Tracking Surveys: Lessons from Tanzania*, en *www.4.no*, November, No.14.

Tan satisfactorios resultados estimularon al gobierno de Tanzania, para realizar un *PETS* a nivel nacional sobre la educación primaria, que fue encomendado a una organización de investigación llamada *REPOA*. La misma, en un principio reveló que aproximadamente el 40% de los recursos no habían sido registrados. El ministro de hacienda cuestionó la metodología utilizada por *REPOA*, la que a su vez aclaró sus hallazgos y presentó indicadores relacionados con la matriculación, los recursos de cada una de las escuelas y las razones de maestro-estudiantes. En el asunto terció una organización dedicada a defender los derechos cívicos y de la educación llamada *HakiElimu* mostrando problemas de corrupción y mala gestión.

Al final, pese a los argumentos en contra del ministro de hacienda de Tanzania sobre las fallas de la metodología *PETS* y la resistencia de algunos agentes que se beneficiaban del *status quo* del sistema de transferencia, los resultados favorecieron para el progreso

de la escuela primaria de ese país. Hubo aumentos de la matrícula, así como importantes reformas para mejorar la canalización los recursos para construir escuelas locales, tras develar una innecesaria complejidad del sistema de transferencia de recursos, que en manos de tres agentes institucionales con reportes, mecanismos y canales separados, hacía difícil el seguimiento del presupuesto desde su fuente hasta su ejecución, complicando, por lo demás, la gestión financiera de las autoridades locales.

Estas experiencias enseñan que el camino no es aplicar el *PETS per se*, sino, examinar primero los factores políticos e institucionales para luego buscar sus beneficios en materia de gestión financiera y de concientización de las comunidades locales sobre sus derechos y los mecanismos para reclamarlos.

### Una aplicación colombiana del PETS en el caso de las regalías.

Por iniciativa de la Contraloría General de la República-CGR y de la Escuela Superior de Administra-

ción Pública-Esap<sup>2</sup>, en 2006 y 2007 se hizo una primera aproximación de un *PETS* para el caso de las regalías<sup>3</sup>, dados sus efectos económicos y sociales en un contexto probable de distribución inequitativa<sup>4</sup> y manejo ineficiente e improductivo, de manera que a pesar de los cuantiosos recursos, los logros sociales son pocos<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> *Las regalías en Colombia (2008)*, Candelo, Duran, Espitia, Garcés y Restrepo, febrero de 2008.

<sup>3</sup> Banco Mundial, James Otto, Craig Andrews, Fred Cawood, Michael Doggett, Pitro GUJ, Frank Stermole y John Tilton (2006), *Mining Royalties*.

<sup>4</sup> En efecto, los ingresos por regalías recibidos en 2005 por las gobernaciones de Casanare (\$1.237 mil/habitante), Arauca (\$566 mil/habitante), Meta (\$227 mil/habitante) y La Guajira (\$176 mil/habitante) fueron enormes frente a las sumas recibidas por Chocó (\$146 mil/habitante). Adicionalmente, un conjunto de municipios reciben siete veces o más de lo que recibe Quibdó. Entre ellos: Maní-Casanare (\$1.000 mil/habitante); Yaguará-Huila (\$1.227 mil/habitante); Chiriguana-Cesar (\$1.437 mil/habitante); Tauramena-Casanare (\$1.593 mil/habitante); La Jagua de Ibirico-Cesar (\$1.667 mil/habitante); Orocué-Casanare (\$1.924 mil/habitante); Aguazul-Casanare (\$2.063 mil/habitante); y, Castilla La Nueva-Meta (\$4.791 mil/habitante).

<sup>5</sup> Según el Censo de 2005, en municipios como Castilla La Nueva cerca del 23,4% de sus 7.067 habitantes tienen Necesidades Básicas In-



PETS es la sigla en inglés "Public Expenditure Tracking Survey". Se trata de una herramienta para hacer seguimiento al presupuesto público, en el sentido de que cada peso girado debe estar invertido en el lugar y en el rubro presupuestado.

Como ocurrió con Uganda y Tanzania, la aplicación de la metodología PETS al caso de las regalías en Colombia reportó algunos resultados interesantes para contribuir a mejorar la eficiencia del gasto público, a partir de la identificación de ciertas falencias en los procesos de distribución y de asignación de dichas subvenciones.

De hecho, la distribución de las regalías hacia los municipios y departamentos, se basa en porcentajes entre el departamento, el municipio productor y el municipio portuario, de manera que predomina la importancia del ente territorial en términos de su capacidad de negociación política o de su peso

*satisfechas-NBI. Si las regalías se concentraran en este grupo de personas vulnerables, el monto anual para cada una de ellas debería ascender a \$20'460.733. Entre tanto, para el caso de Maní el monto debería ser del orden de los \$2'838.000 para atender a los 4.000 habitantes (32,2%) con NBI. De otra parte, según el Departamento Nacional de Planeación-DNP, Castilla La Nueva tiene cerca de 1.315 personas en Sisben 1 y 3.512 en Sisben 2, de un total de 6.544 habitantes que aparecen en el censo del Sisben. De este total, el 50% no tiene afiliación al sistema de salud, mientras que apenas el 56% de la población que pertenece al nivel 1 y 2 está afiliado al sistema de salud. De igual manera, la tasa de inasistencia escolar para menores de cinco años es del 93%; para niños entre 5 y 6 años es del 42%, y del 12% para las personas con edades entre 7 y 11, al tiempo que la inasistencia escolar para el grupo etéreo entre 12 y 17 años es del 26%.*

en el control de la explotación, antes que criterios socio-económicos. Además, el concepto de proyectos prioritarios es demasiado amplio y no precisa parámetros para medir su relevancia en los planes de desarrollo municipal.

Adicionalmente, aparte de existir una débil institucionalidad en el nivel nacional y local que impide el cumplimiento de las normas, de por sí excesivas y dispersas, falta un sistema de vigilancia y control que garantice el buen uso de los recursos públicos, al tiempo que la penalización por el uso ineficiente de los recursos es mínima. En estas condiciones, los objetivos locales y regionales terminan primando sobre los nacionales en contravía de los conceptos de la economía pública y del espíritu de la constitución colombiana, pues las regalías deben repartirse y usarse principalmente con base en un criterio de equidad y solidaridad interjurisdiccional, dado que derivan de la explotación de recursos que pertenecen a todo el colectivo nacional. El proyecto piloto de PETS se aplicó en un municipio de Cundinamarca y permitió identificar varios problemas en la asignación de los recursos de las regalías.

Así, en lo que tiene que ver con la educación, se observó una tendencia al ausentismo de

los docentes, debido a que los nombramientos se dan en el nivel departamental y no en el municipal. En general, los profesores son oriundos de otros departamentos y municipios. Ello implica que los estudiantes no tengan clase los viernes, así como que los docentes busquen frecuentemente capacitaciones de todo orden, como pretextos para ausentarse del puesto de trabajo. Por otra parte, se evidenció que los alcaldes, aunque pueden construir escuelas, no disponen del número suficiente de docentes que las operen, al tiempo que los niños del área rural no gozan de una cobertura suficiente en la asignación del presupuesto para atender el servicio de bus, toda vez que los servicios de educación los reciben en el área urbana de sus municipios.

En cuanto a los servicios de la salud se advirtió falta de calidad, al tiempo que en casos graves, no se cuenta con la infraestructura hospitalaria requerida.

En el caso de la prestación de servicios de agua potable, se concluyó que hay inequidad. Las tarifas no reflejan el costo de la inversión, ya que hay sectores de ingresos altos (comerciales) que reciben

externalidades positivas que no se cobran. Esto, porque la tarifa no discrimina adecuadamente.

En materia de servicios ambientales, por su parte, se pudo establecer una inconveniente duplicación institucional de las obligaciones, lo cual induce la dilución de las responsabilidades.

Por último, en lo relacionado con la infraestructura física se identificaron gastos sin orientación del presupuesto de las regalías, aunque fueron aprobados por instituciones nacionales.

El mensaje de estas experiencias casuísticas del PETS es que extender este método de evaluación a varios rubros de gasto y programas de política, en particular, a los sectores de educación y salud puede generar beneficios de control fiscal y social en la perspectiva del goce efectivo de los derechos sociales de las comunidades. La aplicación en los rubros del Sistema General de Participaciones o en los de las transferencias del nivel central del Distrito Capital hacia las localidades, por poner dos ejemplos clave, probablemente ayudaría a responder con evidencias la pregunta suspirada que inquieta cotidianamente a los ciudadanos: ¿en qué se gastan los tributos que pagamos? ■

Como ocurrió con Uganda y Tanzania, la aplicación de la metodología PETS al caso de las regalías en Colombia reportó algunos resultados interesantes para contribuir a mejorar la eficiencia del gasto público.







Ex-ministro de Hacienda

## LA POST CRISIS FISCAL

La política fiscal está de vuelta. Hoy nadie se sonroja por proclamarse creyente del recetario keynesiano.

La política fiscal, entendida como el gran medicamento contra la recesión económica, está a la moda. Todos los países buscan en el viejo baúl de sus recetas fiscales fórmulas mágicas para sacar a las economías del terrible marasmo que vivimos.

Las visiones keynesianas del gasto público como instrumento anticíclico se están reivindicando por todo el mundo. “Ahora todos somos keynesianos” dijo recientemente el premio Nobel Stiglitz. Y la revista “News Week” para no quedarse atrás tituló una de sus últimas carátulas de la siguiente manera: “Ahora todos somos socialistas”.

Después de varios años en que la ortodoxia reclamó para la política monetaria la exclusividad como instrumento para estabilizar la economía, la política fiscal está de vuelta.

Por todas partes se habla en estos duros días de programas incrementales de gasto público para reactivar la economía: de rebajas de impuestos para despertar la soñolienta demanda de los consumidores; de incrementos en los endeudamientos públicos; de inversiones en infraestructura; de mayor déficit; en fin, de presupuestos anticíclicos.

Y todos los programas fiscales se anuncian con magnitudes insospechadas. Por ejemplo: la sola ley de incentivos de la administración Obama (por valor de US\$50.000 millones) es superior en términos reales a lo que valió el “Plan Marshall” para reconstruir la Europa devastada por la segunda guerra mundial.

Sin embargo, la preocupación por lo que pueda suceder con la “post crisis fiscal” está tocando simultáneamente las puertas de la conciencia de los dirigentes mundiales.

No es que se dude de la conveniencia de utilizar en los momentos actuales de recesión- con intensidad y arrojo- las palancas fiscales para intentar salir del marasmo económico universal. Por el contrario, se proyecta que en todo el mundo van a crecer dramáticamente los déficit presupuestales en los próximos años.

Un documento reciente del Fondo Monetario Internacional preparado para la cumbre del G-20 que tuvo lugar a comienzos de abril en Londres calcula, por ejemplo, que los miembros de este grupo tendrían en el 2014 un déficit- como proporción del PIB -superior en un 25% al que registraron en el 2007 (*The State of*

*Public Finance. Outlook and Medium Term Policies after the 2008 Crisis*, Marzo 6, 2009)

De allí que se empiece a mirar más lejos. Las preguntas que se formulan por estos días van en la siguiente dirección: ¿Qué pasará con las finanzas públicas cuando salgamos de la recesión? ¿Qué con los inmensos déficit públicos que se están cuajando en el horizonte? ¿Cómo y quién financiará tales déficit? ¿Podrán despertarse los demonios de la inflación que en la mayoría de los países habían permanecido encerrados en la botella de los genios proscritos?

Lo que está aconteciendo en Estados Unidos es muy sintomático. Al mismo tiempo que se aprueba la gigantesca ley de estímulos fiscales el Presidente convoca a una reunión de académicos y de líderes de opinión en la Casa Blanca para reflexionar no sobre el presente- sino sobre la sanidad fiscal futura que debe rodear la post crisis.

Y para cerrar con un colofón de prudencia fiscal, el presidente Obama, en el mensaje con que acompañó su primer presupuesto (un presupuesto naturalmente deficitario

pues se trata del correspondiente al 2009, el año que se espera más severo en materia de recesión) se comprometió solemnemente reducir a la mitad el déficit presupuestal al terminar su primer mandato. Se estima que el déficit fiscal de los Estados Unidos al terminar el año en curso podrá estar bordeando el gigantesco porcentaje de 10% del PIB.

La política fiscal está pues de retorno. Ya no hay sonrojo en ningún círculo económico del planeta en proclamarse creyente del recetario keynesiano como fórmula idónea para luchar contra la recesión. Y todos los países se disponen a practicarla con intensidad.

Pero al mismo tiempo empieza a aflorar la convicción generalizada de que estos angustiados llamados al presupuesto deficitario como instrumento anticíclico solo se justifican como un recurso excepcional y transitorio ante la monumental recesión económica que vive el mundo.

Pues cuando las aguas retornen a los niveles normales, una vez se logre superar la recesión, resultará indispensable volver a las prácticas prudentes de política fiscal. ■



ESTADÍSTICAS

En 2008 la capital inició una fase de desaceleración, como lo ilustra la disminución en la demanda de energía. La inflación de alimentos ha sido persistentemente más alta que la inflación total, mientras que, la tasa de desempleo de Bogotá aunque menor que la de la nación,

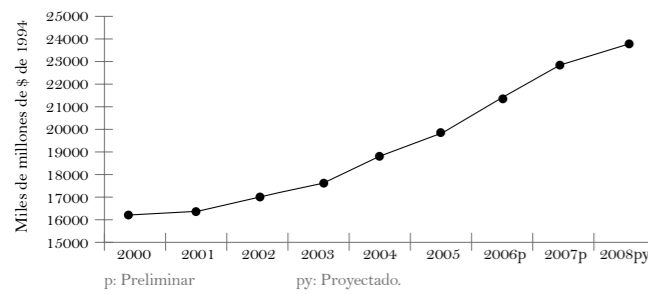
ahora disminuye menos. En cuanto al fisco, los ingresos tributarios reales redujeron su tendencia al alza, pero los gastos han aumentado principalmente por cuenta de la inversión, en una ciudad cuyos recursos propios son su principal fuente de ingresos.

Fiscales



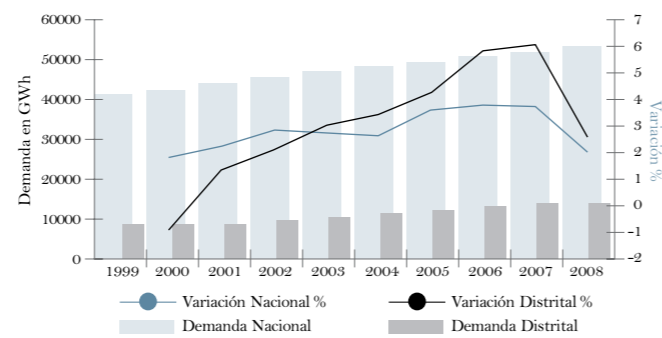
Macro

Evolución PIB Distrital



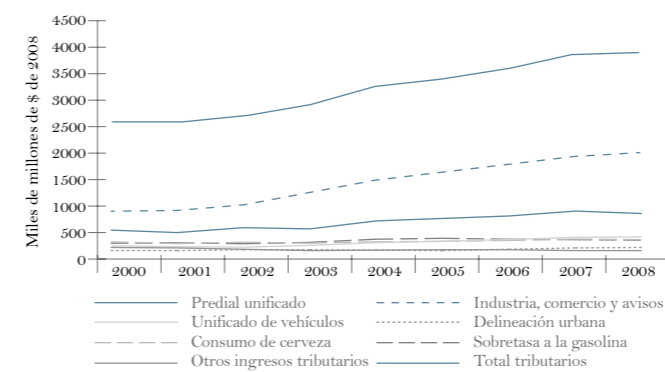
Fuente: Dane, cálculos SDH-Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales (DEEF).

Demanda de energía eléctrica nacional y distrital



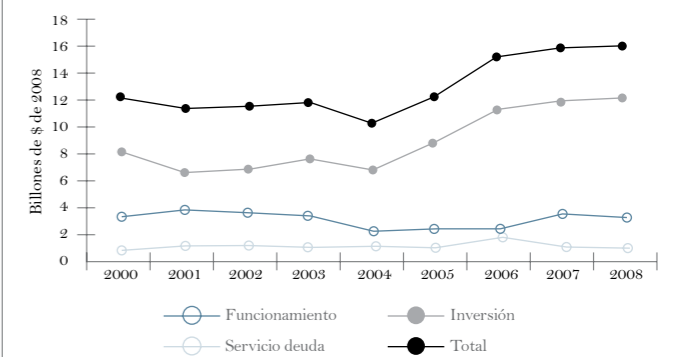
Fuente: Empresa XM Compañía de Expertos en Mercados S.A. ESP e Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P.

Administración central de Bogotá. D.C. Ingresos tributarios



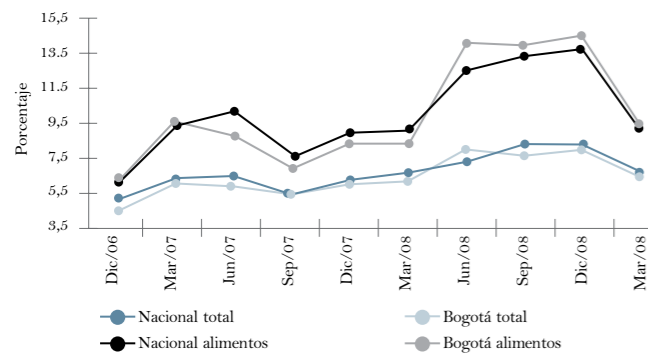
Fuente: Estadísticas Fiscales y reporte en SIVICOF de la Administración Central

Administración distrital. Evolución de los gastos 2000-2008



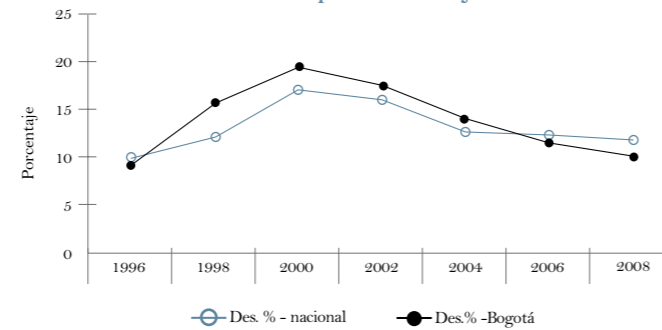
Fuente: Ejecuciones presupuestales de las entidades. No incluye ETB

Inflación total y de alimentos nacional y Bogotá



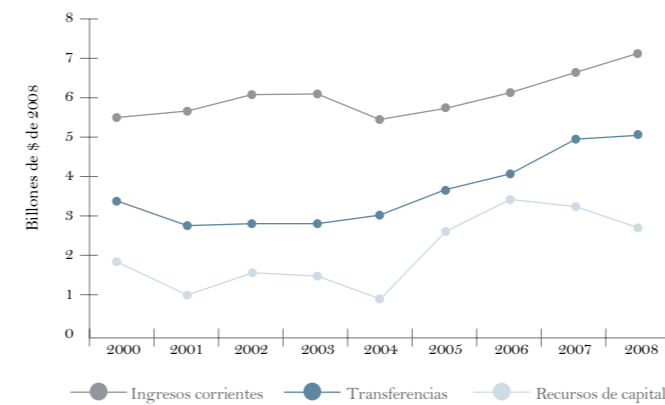
Fuente: DANE

Tasa de desempleo nacional y distrital



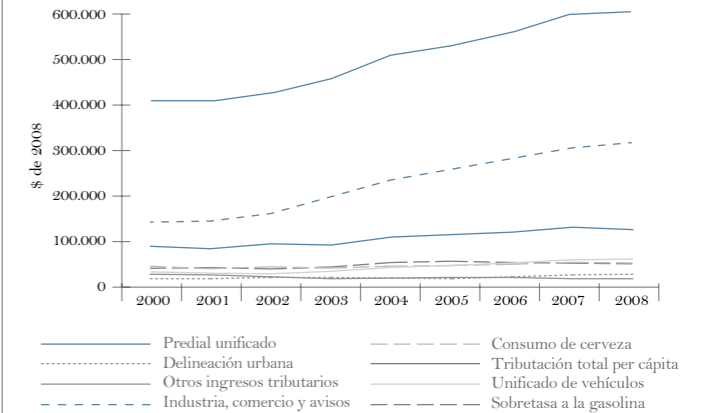
Fuente: DANE

Administración distrital Evolución de los ingresos 2000 - 2008



Fuente: Ejecuciones presupuestales de las entidades. No incluye ETB

Bogotá D.C. Tributación per cápita



Fuente: Estadísticas fiscales Contraloría de Bogotá y datos de población según DANE



# CARICATURA

Por: Guerrero

