



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Junio 2010 N°3

Bogotá Económica

Economía y finanzas
Políticas públicas y control fiscal
Estadísticas fiscales

 **Corrupción
y control fiscal**





CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

Director fundador

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

Coordinación Editorial

Carmen Aldana Gaviria

Elkin Fabian Pardo

Colaboradores

Nidia Luz Ariza

Carlos Betancourt

Walden Borja

Ligia Botero

José Luis Díaz-Granados

Rubén González

Amanda Granados

Duncan Green

William Herrera

Rafael Malagón

Elkin Fabian Pardo

Juan Camilo Restrepo

Caricatura e ilustraciones

"Guerreros"

Fotografía

Diego Mayorga

Oficina Asesora de Comunicaciones

Diseño, diagramación

Talento Comercializadora S.A.

Impresión

Talento Comercializadora S.A.

Dirección

Carrera 16 N° 79 -34 Pisos 5 y 7

Teléfono 2193900/35

Bogotá D.C.

ISSN: 2145 - 1036

E-mail

cbetancourt@mail.contraloriabogota.gov.co

caldana@mail.contraloriabogota.gov.co

Contraloría de Bogotá, D. C. 2010



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Al rescate de la moral y la ética pública

Sumario

- 03 **Editorial**
“Control fiscal frente a la corrupción”
- 04 **Economía y finanzas públicas**
“El fantasma de una segunda recesión: peligro y oportunidad”, *Nidia Luz Ariza*
“Coberturas de deuda, ¿Venas rotas de las finanzas distritales?”, *William Herrera*
“Inflación y precios agrícolas”, *Héctor Martínez*
“La coyuntura económica capitalina en 2009”, *Elkin Pardo*
- 20 **Informe Especial: Corrupción y control fiscal**
“La emergencia social o la parábola del estado cautivo”, *Rafael Malagón y Amanda Granados*
“Las nociones de corrupción y su relación con el control fiscal”, *Elkin Pardo*
“e-accountability, control fiscal moderno contra la corrupción”, *Ligia Botero*
“Robo luego existo”, *Duncan Green*
- 41 **Políticas públicas y control fiscal**
“La emergencia social: entre el derecho a la salud y la crisis financiera”, *Dirección de Economía y Finanzas Distritales, Dirección de Salud e Integración Social*
“La integración del transporte, reto y oportunidad para Bogotá”, *Dirección de Economía y Finanzas Distritales*
“Situación y perspectiva institucional del desarrollo económico en Bogotá”, *Walden Borja y Carlos Betancourt*
- 56 **Letras**
“El poder concupiscente y la palabra”, *José Luis Díaz-Granados*
- 58 **Reseña**
“Nueva historia económica de Colombia”, *Salomón Kalmanovitz (editor), Juan Camilo Restrepo*
- 62 **Estadísticas**
Macro
Plan de Desarrollo
Finanzas Públicas
- 64 **Caricatura**
Guerreros



“CONTROL FISCAL FRENTE A LA CORRUPCIÓN”

Esta tercera entrega de *Bogotá Económica* dedica su informe especial a la discusión e ilustración del fenómeno de la corrupción desde el punto de vista conceptual y de su relación con las instituciones de regulación económica y social, el régimen político y el control fiscal, recurriendo a referencias nacionales y de la capital. La corrupción afecta la eficiencia y la equidad deseables en la ejecución del gasto público, erosiona la legitimidad del gobierno político y quebranta la ética social en muchos países del mundo. Colombia, lejos de ser una excepción, registra un alarmante deterioro en las mediciones de percepción del fenómeno utilizadas internacionalmente.

No obstante la persistencia del problema, aún no ha sido lo suficientemente estudiado y la distancia entre sus aproximaciones conceptuales por parte de las ciencias sociales y las nociones del imaginario ciudadano es considerable, al punto que se equiparan pequeñas contravenciones de las normas cívicas con los casos de gran corrupción que vincula en un “*triángulo de hierro*” a agentes en altos cargos de la burocracia, de la política y del sector privado. Con ello, además se da una notable asimetría en cuanto a la sanción social y la escala e impacto de la corrupción. Esto resulta muy problemático para las políticas en contra de la corrupción, porque si bien cualquier nivel de ellas es sancionable y debe prevenirse, claramente es la gran corrupción la que genera el mayor impacto sobre el bienestar, la gobernabilidad y la ética social.

En este contexto, la eficacia limitada de los mecanismos de rendición de cuentas reflejada en la baja capacidad de identificación de los responsables y la ausencia de castigo a las prácticas corruptas identificadas, contribuyen a la persistencia del fenómeno. En estas condiciones, son cruciales la independencia de poderes y los sistemas de pesos y contrapesos en el uso del poder del estado. Y en este marco es vital la función pública del control fiscal aplicado en todos los niveles de gobierno y de la acción pública, tanto desde el punto de vista de la gestión de las entidades como del diseño y la ejecución de las políticas públicas. A ello contribuyen los atributos que la Constitución de 1991 confirió al control fiscal, por los cuales es posible advertir oportunamente fallas de la administración pública antes que concentrarse exclusivamente, aunque sin descartar, las sanciones de responsabilidad fiscal.

Sin embargo, la complejidad del sistema legal colombiano caracterizado por una tradición legalista que deriva en inflación legislativa, amén de la creatividad para evadir las normas y la sofisticación de habilidades encubridoras de las transgresiones de las reglas éticas en los negocios y en las decisiones públicas que caracterizan los “*triángulos de hierro*”, obstaculiza la función de los órganos de control.

En suma, factores como las fallas del sistema legal, el clientelismo y la discrecionalidad de los representantes regionales en la asignación y ejecución del gasto público, la tolerancia con el lucro fácil, la ausencia de vigilancia de los dineros generados en la explotación de recursos naturales y la responsabilidad de los grupos empresariales en los casos de corrupción, deben ser cuidadosamente analizados. Esperamos que el análisis de todos estos factores alimente el debate y el conocimiento ciudadano en esta materia y en esa medida aporten a la necesaria construcción de más eficientes mecanismos de prevención y control de la corrupción.

Miguel Ángel Moralesrussi Russi
Contralor de Bogotá D.C.

Nidia Luz Ariza / William Herrera / Héctor Martínez / Elkin Fabian Pardo



Economía

y finanzas públicas

EL FANTASMA DE UNA SEGUNDA RECESIÓN: PELIGRO Y OPORTUNIDAD

Se espera que en 2010 se recupere la economía mundial y comience un ciclo de crecimiento. Sin embargo, las apuestas están divididas. El economista estadounidense Nouriel Roubini conocido como Doctor Doom (fatalidad) porque había previsto los riesgos de la burbuja inmobiliaria, dijo desde mediados del año pasado que “el alza de precios del petróleo, en combinación con la incipiente subida que se aprecia en los tipos de interés a largo plazo y los déficit presupuestarios amenazan con frustrar la recuperación en ciernes y provocar una recesión con forma de “doble joroba o W” hacia finales del año próximo (2010)”¹

De igual manera, Kenneth Rogoff de la Universidad de Harvard advirtió que Estados Unidos enfrenta una posibilidad de 50-50 de sufrir una segunda recesión en los próximos cinco años, y que en todo caso el crecimiento será débil, con alrededor del 2% en un periodo de cinco a siete años². Barack Obama también admitió a finales del año pasado la posibilidad de un decrecimiento, “es importante reconocer que, si seguimos añadiendo deuda pública, en mitad de la recuperación, la gente puede perder su confianza en la economía de EEUU, lo que puede provocar una doble recesión”³. Para combatir el desempleo se logró que el senado aprobara un proyecto por 17.600

millones de dólares, que exceptúa a las empresas de pagar un impuesto a las nóminas del 6,2% si contratan a trabajadores desocupados⁴. Además, se asignaron 19.500 millones de dólares para un programa de construcción de carreteras y cursan otros proyectos para otorgar nuevas ayudas para frenar el desempleo y aumentar la inversión en infraestructura.

En contraste, el director del FMI desde noviembre de 2009 declaró que “no cree que se vaya a producir una segunda recesión o ‘Double dip recession’ en EEUU”⁵ y señaló que la institución presentaría para 2010 un escenario general de recuperación económica, aunque advirtió que esta seguía siendo frágil. En el boletín de enero de 2010 el FMI proyectó una cifra de crecimiento mundial del 3,9% (Cuadro 1). Las economías con mejor comportamiento serán China e India, los países emergentes se recuperarán y las economías avanzadas crecerán poco.

Al mismo tiempo que el FMI presentó unos pronósticos positivos, aseguró que existe un riesgo en el hecho de que las economías han podido recuperarse con estímulos estatales, por lo que su retiro puede traer complicaciones y recomendó cautela a los gobiernos⁶. En el mismo sentido se había pronunciado el

1 ¿Vuelve una segunda recesión igual de fuerte? En: www.diariocritico.com. Junio de 2009.

2 EU podría tener una segunda recesión. En: contrapuestos.over-blog.es. Agosto de 2009

3 Obama teme rebrote de crisis económica. En: www.expansion.com Noviembre de 2009.

4 Portafolio. Marzo 18 de 2010.

5 FMI descarta una segunda recesión en EEUU. En: www.expansion.com Noviembre de 2009.

6 FMI advierte de una segunda Mini recesión. En: www.economias.com Enero de 2010

Nidia Luz Ariza¹



Funcionaria*
Dirección de Economía
y Finanzas Distritales

año pasado el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo, esta entidad no cree probable una segunda recesión en Europa, pero advirtió que retirar muy pronto los estímulos económicos podía ser un problema⁷.

Hoy la situación europea es compleja, especialmente por la debilidad de Grecia, que terminó el 2009 con un déficit fiscal del 12,7%, cuando el límite de la UE es del 3%⁸. Se le está pidiendo al gobierno griego realizar duros ajustes, lo cual tiene conmocionada a la sociedad de ese país.

En este contexto, los países de la Eurozona están estudiando la posibilidad de crear su propio FMI para acudir en ayuda de sus miembros, debido a que se teme que el caos se extienda a España y Portugal, afectados por problemas presupuestales que derivan en alzas en el déficit y la deuda. En el caso español el desempleo es de 18,8% de la población activa a fines de 2009 –casi el doble que en la zona euro– y afecta a más

7 Banco Central Europeo ve poco probable doble recesión en Europa. En: www.informador.com.mx

8 UE pide más recortes de déficit. En: www.cnn.expansion.com. Marzo de 2010

* Agradezco los comentarios y sugerencias de Carlos Emilio Betancourt

Proyecciones de crecimiento del FMI

cuadro 1

REGIÓN	2008	2009	PROYECCIONES	
			2010	2011
Mundo	3,0	-0,8	3,9	4,3
Economías avanzadas	0,5	-3,2	2,1	2,4
Estados Unidos	0,4	-2,5	2,7	2,4
Zona Euro	0,6	3,9	1,0	1,6
Japón	-1,2	5,3	1,7	2,2
Reino Unido	0,5	-4,8	1,3	2,7
Economías emergentes y en desarrollo	6,1	2,1	6,0	6,3
Africa	5,2	1,9	4,3	5,3
América	4,2	-2,3	3,7	3,8
Comunidad de estados independientes	5,5	-7,5	3,8	4,0
Europa central y oriental	3,1	-4,3	2,0	3,7
Oriente medio	5,3	2,2	4,5	4,8
Países en desarrollo de Asia	7,9	6,5	8,4	8,4
China	9,6	8,7	10,0	9,7
India	7,3	5,6	7,7	7,8
ASEAN-5 (1)	4,7	1,3	4,7	5,3

Fuente. FMI, *perspectivas de la economía mundial enero de 2010*

(1) Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia y Vietnam

causas centrales de la crisis, dado que los países no logran ponerse de acuerdo acerca de la regulación del sistema financiero y existe preocupación porque el tema se siga dilatando, ante los signos de mejoría en el crecimiento mundial.

En Colombia, según el DANE, el crecimiento de 2009 fue de 0,4%, gracias al comportamiento del cuarto trimestre que se calculó en 2,5%. Con respecto del balance fiscal, el año termina con déficit del 4,1%¹². Por su parte, las expectativas del gobierno para 2010 es alcanzar una cifra de crecimiento del 2,5%, sustentada especialmente en la minería y la construcción¹³ (Cuadro 2), pero con un déficit fiscal de 4,5% para el GNC y 3,7% para el conjunto del sector público.

Debido a la proyección del déficit fiscal, el gobierno debió adoptar un aplazamiento en el Presupuesto General de la Nación de 2010 por \$5,8 billones. A pesar de ello, se afirma que se mantiene una postura contracíclica.¹⁴ En contraposición, Fedesarrollo señaló que el impulso fiscal que el gobierno pudo sostener en el 2009 se diluirá en 2010, de acuerdo al presupuesto aprobado por el Congreso. La razón es la fuerte caída de los ingresos tributarios contemplada en el plan financiero, lo que conduciría a una menor inversión pública¹⁵.

Desde el punto de vista de la demanda agregada, es claro que

de 4 millones de personas. Respecto del déficit se alcanzó la cifra de 11,4% en 2009 con relación al PIB⁹. Según el Secretario de Estado de Hacienda, Carlos Ocaña, es necesario implementar medidas contundentes para bajar al déficit en los próximos años¹⁰. Portugal terminó el 2009 con un déficit del 9,3% de PIB, y anunció medidas para bajarlo al 2,8% en 2013. En estas se incluye un plan de privatización, congelación en los salarios del sector público y subidas de impuestos para las rentas altas¹¹.

Por otra parte, a pesar de los riesgos latentes, se está perdiendo la oportunidad de abordar una de las

9 Temores a déficit públicos en países de Europa. *www.jornada.unam.mx*. Febrero 2010

10 Gobierno de España espera un déficit fiscal record. En : *www.latinforme.com*. Diciembre 2009

11 Portugal detalla sus planes para reducir el déficit fiscal. En: *americaeconomia.com*. Marzo de 2010

12 Colombia. *Recuperación económica con sostenibilidad fiscal*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Seminario Anif-Fedesarrollo. Febrero 2010.

13 El sector de la construcción y el minero sólo aportan el 5% y 4,8% del PIB, respectivamente.

14 Ibid.

15 *Tendencia Económica. Informe Mensual de Fedesarrollo No. 92*. Diciembre de 2009.

La política anticíclica del gobierno puede no ser sostenible en el 2010 debido a la caída de los ingresos tributarios. La inversión pública distrital en infraestructura resulta de vital importancia para jalonar la recuperación económica dado el peso de la economía bogotana.

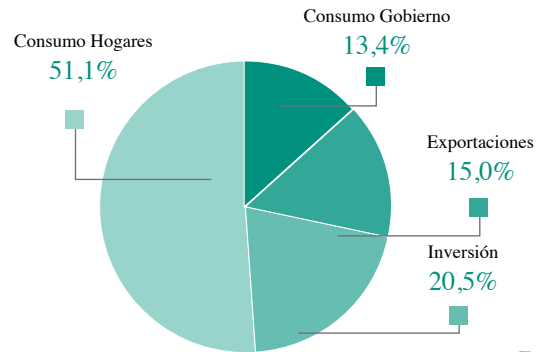
Sectores que sustentarán el crecimiento 2010

cuadro 2

SECTOR	VAR%
Industria	2,0%
Comercio	1,8%
Agropecuaria	1,5%
Construcción	5,4%
Minería	12,0%

Fuente. Ministerio de Hacienda
Cifras proyectadas Enero 2010

Gráfica 1.
Composición Demanda Agregada 2008



Fuente: DANE

la reactivación de la economía dependerá de estimular el consumo privado (Gráfica 1), lo cual remite a la tasa de desempleo, que en promedio (enero –diciembre) de 2009 fue del 12%¹⁶. Los pronósticos en este campo no son alentadores. Un estudio del BBVA dijo que el desempleo en Colombia podría llegar en 2010 al 14% porque pese a que se están creando empleos estos no son suficientes frente al número de personas que buscan trabajo¹⁷. También, el director de Fedesarrollo señaló que es posible que el desempleo suba 1 ó 2 puntos más, pues el eco de la crisis económica puede perdurar un par de años luego de que esta es superada¹⁸.

En otra vía están las remesas, que han sido los estimulantes del consumo en algunas zonas del país durante los últimos años. Aunque

16 DANE. Indicadores de mercado laboral. Diciembre de 2009

17 Colombia crecerá en 2010 y atraerá inversión pero subirá desempleo. En: www.cmi.com. Diciembre 2009

18 Panel económico del Foro Hp Transformation Day, 2010: Un año de Consolidación. Organizado por Hewlett Packard Colombia. Enero de 2010.

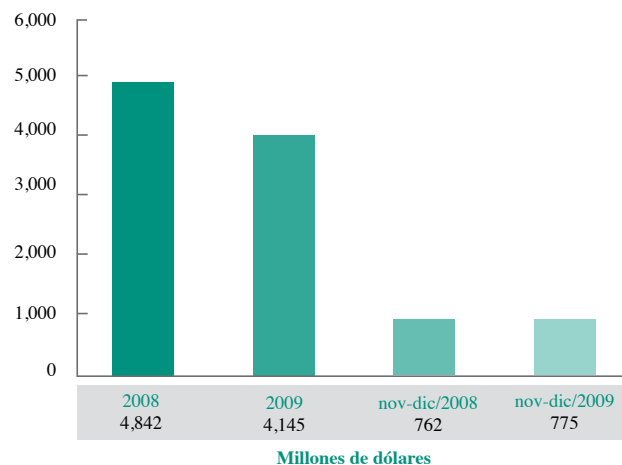
entre 2008 y 2009 presentaron una caída del 14,4%, en el último bimestre de 2009 se recuperaron al mismo nivel de finales del año anterior (Gráfica 2). Para 2010 se espera recuperación de las remesas para América Latina provenientes de Estados Unidos y Europa. De acuerdo con el director del Programa de Remesas y Desarrollo de Diálogo Interamericano del BID las tran-

sacciones aumentarán en el 2010 en un 7% comparado con 2009, y 2% en relación con 2008¹⁹.

En cuanto al Distrito, las estimaciones de la Secretaría de Hacienda acerca del crecimiento obtenido en 2009 son del 0,1%, dada la correlación que existe entre el

19 Los emigrantes latinos enviarán más remesas hacia sus países de origen en el 2010. En: www.ptesaven.com. Enero de 2010

Gráfica 2.
Remesas de trabajadores colombianos en el exterior



Fuente: Banco de la República

Para 2010 se espera recuperación de las remesas provenientes de Estados Unidos y Europa.

comportamiento de la economía de la nación y la de Bogotá (Gráfica 3). Debido a la composición del PIB de Bogotá (Gráfica 4) que está soportado en los sectores de servicios y de comercio, y en menor medida en la industria, no se puede esperar que la economía de la ciudad tenga un repunte muy favorable, si se toma como referencia las proyecciones efectuadas a nivel nacional en estas áreas. Por lo tanto, a lo sumo se esperaría volver a los niveles de crecimiento de 2008.

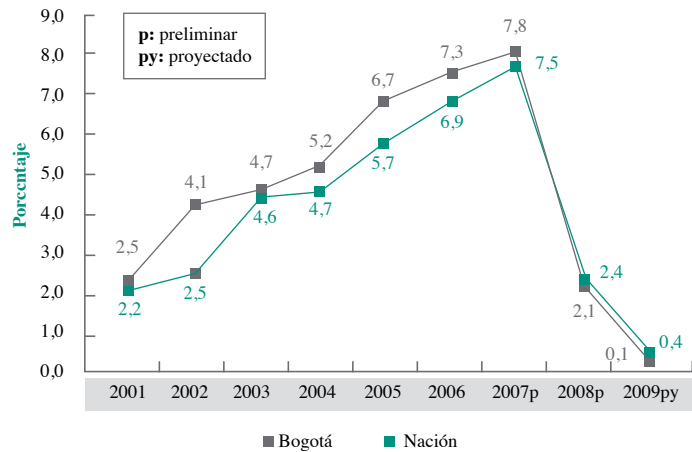
Un aspecto que se considera va a ser positivo durante 2010, es el turismo, pues la capital se ha convertido en el principal destino de llegada de los extranjeros por encima de Cartagena y Medellín. Además, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo señaló que este año se proyecta que el turismo en Bogotá crezca 10%²⁰, lo cual contribuirá en los servicios de hotelería y restaurantes, pero estos sólo aportan el 1,2% del PIB de la ciudad²¹.

En esta coyuntura, le corresponde al Distrito colaborar con las medidas contracíclicas a través de la inversión pública para jalonar el crecimiento económico, dado que la ciudad aporta la cuarta parte del PIB nacional. En este orden de ideas, la construcción de la fase III de Transmilenio y el desarrollo de

²⁰ El turismo en Bogotá y su región va en ascenso, año a año. En: www.investinbogota.org

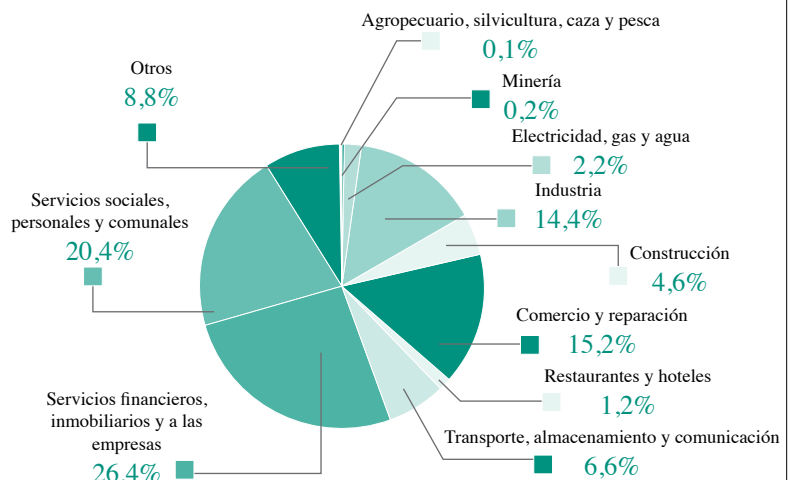
²¹ Según DANE, cuentas departamentales 2007.

Gráfica 3. Crecimiento de PIB Bogotá vs Nación



Fuente: Nación: DANE precios constantes 2000 y Bogotá: Cálculos SHD, Dirección de estadísticas y Estudios Fiscales

Gráfica 4. Composición del PIB de Bogotá 2007



Fuente: Nación: DANE

las fases I y II de las obras de valorización del Acuerdo 180 de 2005²², sin duda contribuyen a ese propósito. Sin embargo, todavía es menester que la Administración se aplique más en aumentar la eficiencia de su

gestión en movilidad, para robustecer su contribución a la productividad de la ciudad. Es mejor estar alerta y preparados si aparece la temida segunda recesión mundial. ■

²² Modificado por el Acuerdo 398 de 2009.

COBERTURAS SIN FORTUNA, ¿VENAS ROTAS DE LAS FINANZAS DISTRITALES?

L endeudamiento es una fuente alternativa de financiación de la inversión pública para realizar proyectos prioritarios que no alcanzan a ser cubiertos con rentas corrientes. Presupuestalmente se registra dentro de los recursos de capital y su contratación debe seguir procedimientos establecidos en normas legales¹. En el presente artículo se examinan las coberturas de riesgo de algunos contratos de deuda a cargo del Distrito y las implicaciones que han tenido en las finanzas de la ciudad.

La financiación mediante créditos genera ventajas relativas por cuanto libera recursos para otras necesidades, pueden aprovecharse bondades de los mercados y permiten optimizar la estructura financiera de las empresas. No obstante, al contratar deuda, se asumen también riesgos derivados de las condiciones en las cuales se adquiere, del mercado, o por volatilidades en la tasa de cambio cuando se trata de créditos externos en divisas, de tasas de intereses cuando se atan a indicadores fluctuantes, que pueden generar desequilibrios o dificultades en los pagos. En consecuencia, mantener deuda implica administrar riesgo y emplear instrumentos para su mitigación, entre ellos las operaciones de cobertura. En este contexto, se deben diferenciar tres conceptos: 1) el de operaciones de créditos, 2) el de operaciones de manejo de deuda, y 3) el de operaciones de coberturas

¹ Los primeros lineamientos sobre la materia los establece la Constitución Política en los artículos 150 (numerales 9, 19 y 25) y 364, desarrollados con las Leyes 80 de 1993, 358 de 1997 y 819 de 2003 y con mayor especificidad en el Decreto Nacional 2681 de 1993.

de riesgos.

Las primeras son aquellas “que tienen por objeto dotar a la entidad de recursos con plazo para su pago, entre las que se encuentran la contratación de empréstito, emisión, suscripción y colocación de bonos y títulos valores, los créditos de proveedores y otorgamiento de garantías para obligaciones de pagos a cargo de las entidades estatales”, definición que recoge y reglamenta el Decreto 2681 de 1993.

Las segundas no incrementan el endeudamiento neto de la entidad estatal y contribuyen a mejorar el perfil de la deuda de la misma”. Dentro de ellas se encuentran: la refinanciación, reestructuración, renegociación, reordenamiento, conversión o intercambio, sustitución, compra y venta de deuda pública, los acuerdos de pago, el saneamiento de obligaciones crediticias, las operaciones de cobertura de riesgos, la titularización de deudas de terceros, entre otras. Estas herramientas presentan tres características fundamentales: 1) reducen o mejoran el perfil de la deuda, 2) no constituyen un nuevo endeudamiento, y 3) no afectan el cupo de endeudamiento. Sin embargo, experiencias recientes han demostrado que con la realización de dichas operaciones, aunque los contratos iniciales permanezcan inalterados, las entidades terminan asumiendo costos superiores a los generados por la deuda original.

Por último, una cobertura de riesgo es aquella mediante la cual se mitiga, transfiere o elimina la ocurrencia de hechos adversos a los esperados, de manera que pueden

William Herrera Camelo



Funcionario Dirección de Economía y Finanzas Distritales

transformar plazos, valores o condiciones iniciales de los activos o pasivos adquiridos²

² En los mercados financieros internacionales los instrumentos de cubrimiento de riesgo más comunes son los contratos a futuro o forward, contratos a plazos (forward contracts), los de intercambio o Swap y las opciones de compra o venta (call o put). Son contratos derivados cuyo valor se desprende de una obligación principal o subyacente y son usados por coberturistas, especuladores y arbitrajistas. Los primeros, para reducir riesgo, los segundos, para apostarle al mercado, y los terceros para tomar posiciones compensadas en dos o más instrumentos o mercados asegurándose una utilidad. En los contratos de cubrimiento de riesgo intervienen el contratante y el contratista, con o sin intermediarios y generalmente se realizan entre instituciones financieras nacionales o internacionales y entidades públicas o privadas con el objeto de garantizar a futuro la obtención de divisas o mitigar posibles pérdidas por variaciones en tasas

La financiación con créditos libera recursos para otras necesidades, aprovecha bondades de los mercados y ayuda a optimizar la estructura financiera de las empresas. Pero implica riesgos derivados de las condiciones en las cuales se adquiere y de la variabilidad de diversos indicadores económicos y financieros.

El cuidado que debe tenerse en este tipo de contrato radica no sólo en las condiciones en las cuales se suscriben, sino en lo acertado que resulten las predicciones de las variables que inciden en el riesgo a mitigar, las cuales dependen a su vez de la confiabilidad de los aplicativos estadísticos y matemáticos utilizados, la experticia del evaluador, el conocimiento de los mercados y mucho de pertenencia institucional al decidir realizar tales convenios, de lo contrario, sus resultados pueden ser desafortunados.

La experiencia de Bogotá en la cobertura de la deuda pública

En 2003 y 2004, la Secretaría Distrital de Hacienda-SDH suscribió una serie de contratos de cobertura para mitigar el riesgo cambiario por la volatilidad que había presentado el dólar en años anteriores, entre los que se encuentran:

- El suscrito con Banco BN Paribas por US\$99 millones para cubrir el pago de los Bonos externos

de cambio, de interés o de indicadores que afecten el activo o la obligación inicial.

emitidos en dólares en 2001 con vencimiento en el 2006.

- El realizado con el Citybank 2004 para cubrir parte del crédito CAF - 1880.
- Tres contratos realizados con el Banco Crédit Suisse First Boston 2003 y 2004, dos de ellos para cubrir parte del crédito CAF 1880, y uno para cubrir el crédito BID 1385 OC-CO.
- El realizado con el Banco Bear Stearns 2003, que cubre el crédito BIRF 4021.

Las obligaciones iniciales fueron suscritas en dólares y por la tendencia alcista de la divisa se pactaron cubrimientos a tasas de cambio fijas, válidas para toda la vida de los créditos. Sin embargo, a partir del segundo semestre de 2004 se presentó una apreciación importante del peso frente al dólar que le ha significado a la administración distrital asumir costos significativos en comparación con los generados por la deuda original.

El caso del cubrimiento de los bonos externos

La operación de cubrimiento de los bonos emitidos en dólares por el

Distrito en 2001 con vencimiento en 2006 se suscribió el 24 de junio de 2004, entre la SDH y el banco BN Paribas mediante un Cross Currency Swap o cruce de monedas, que consiste en pactar hoy intercambiar en el futuro el valor de los bonos inicialmente en dólares (US\$99.3 millones) por pesos, a una tasa de \$2.710,17. En el mismo contrato se acordó el reconocimiento mutuo de intereses semestrales sobre los dineros a intercambiar, la SDH le reconoció al BN Paribas el 10.99% sobre \$269.000 millones³, y el banco le reconoció a la SDH el 2.23% sobre los dólares⁴.

El resultado final, como lo muestra el cuadro 1, fue un desequilibrio que debió advertirse desde el inicio de la operación por los porcentajes asimétricos que se reconocieron. El Distrito recibió \$12.875 millones por intereses, pero a su vez debió pagar \$71.052 millones, asumiendo una diferencia de \$58.177 millones.

³ Valor que resulta de convertir los US\$99.255.750 a pesos a una tasa de \$2.710.17 COP/USD,

⁴ "Información tomada del informe de deuda pública correspondiente al cuarto trimestre del 2004, realizado por la Secretaría Distrital de Hacienda".

Cuadro 1 Pagos por intereses en cobertura de bonos externos

PARTE "A" SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA				
PERÍODO CAUSADO	DÍAS	VALOR DE LA OPERACIÓN EN MILLONES DE \$	INTERÉS PACTADOS COP - 10,99% E.A. MILLONES DE \$	TOTAL PAGADO EN MILLONES DE \$
24/06/2004 A 12/12/2004	171	\$269.000	13.466,8	13.466,8
12/12/2004 A 12/06/2005	182	\$269.000	14.355,8	14.355,8
12/06/2005 A 12/12/2005	183	\$269.000	14.436,8	14.436,8
12-12-2005 A 12-06-2006	182	\$269.000	14.355,8	14.355,8
12/06/2006 A 12/12/2006	183	\$269.000	14.436,8	283.436,8
Total intereses reconocidos por la SDH al Banco			\$71.052,1	
PARTE "B" BANCO BNP PARIBAS				
PERÍODO CAUSADO	DÍAS	VALOR DE LA OPERACIÓN EN MILES DE USD	INTERÉS PACTADOS USD - 2,23% E.A. MILES DE USD	EQUIVALENCIA EN PESOS (MILLONES)
24/06/2004 A 12/12/2004	171	99.255,8	1.030,8	2.540,1
12/12/2004 A 12/06/2005	182	99.255,8	1.097,6	2.551
12/06/2005 A 12/12/2005	183	99.255,8	1.103,6	2.521
12-12-2005 A 12-06-2006	182	99.255,8	1.097,7	2.755,8
12/06/2006 A 12/12/2006	183	99.255,8	1.103,6	2.507,6
Total intereses reconocidos por el Banco a la SDH			5.433,3	\$12.875,4

Cuadro 2

Diferencia entre derechos y obligaciones por vencimientos parciales de coberturas
Cifres en Millones

Crédito	Derechos (diferencial Cambiario)		Obligaciones (intereses)		Diferencia Neta (Derechos-Obligaciones)	
	COP	USD	COP	USD	COP	USD
Crédit Suisse First Boston 2003	\$ 3.871,11	1,8	\$ 34.613,82	15,4	\$ 30.743	13,6
Bear Stearns	\$ 7.568,15	3,87	\$ 22.105,09	9,9	\$ 29.673	13,77
Crédit Suisse First Boston 2004	\$ 19.407,72	9,29	\$ 29.586,37	13,27	\$ 48.994	22,56
Citibank 2004	\$ 19.407,72	9,18	\$ 29.460,47	13,21	\$ 48.868	22,39
Total pagos por coberturas					\$ 158.278	72,32

Fuente: SDH

Al vencer la cobertura (diciembre 12 de 2006), se hizo efectivo el intercambio (Swap), la SDH pagó los \$269.000 millones al banco y este a su vez canceló su equivalente en dólares (US\$99.3 millones) a los tenedores de los bonos. Esta transacción final le significó a la SDH asumir \$43.482 millones más por el diferencial cambiario entre la tasa pactada y la vigente en el mercado el día de la liquidación (TRM \$2.272.09). Es decir, de no existir la cobertura, el pago debió

ser de \$225.518 millones por los US\$99.3 millones y no el realizado de \$269.000 millones. Sumadas las diferencias: \$58.177 millones por intereses más los \$43.482 millones por tasa de cambio sobre el principal, la SDH asumió costos adicionales totales por \$101.659 millones equivalentes a US\$44.7 millones de esa fecha.

La administración (SDH) justifica su actuación indicando que al momento de cubrir la deuda, las expectativas sobre la tasa de cam-

bio eran alcistas y argumenta que el resultado final no se puede considerar un costo adicional sino el de una operación que le permitió cubrir un riesgo y al mismo tiempo posibilitó programar presupuestalmente con certeza los recursos necesarios para cancelar dicha obligación.

A pesar de ello, es irrefutable que se pagó un mayor valor con la operación realizada y sigue vigente la discusión en términos de las políticas adoptadas y sus efectos sobre las finanzas de la ciudad alre-

Cuadro 3

Coberturas vigentes a 31 de marzo de 2010 - SDH

CONTRATOS INICIAL		COBERTURAS VIGENTES			VALORACIÓN SALDOS CUBIERTOS A MARZO 31 DE 2010 EN MILLONES DE PESOS		
BANCO	VALOR Y TASA	BANCO	SALDO EN DÓLARES	TASA PACTADA COP/USD	VALORACIÓN A TASA DE COBERTURA	VALORACIÓN A TASAS DE MERCADO (*)	DIFERENCIA
Crédito CAF 1880	US\$ 100.000.000	O.C.CSFB 2003	7142.857,14	2.870,80	20.506	13.728	6.778
Tasa inicial pactada	Libor+3,1	O.C.CSFB 2003	10.112.728,32	2.732,40	27.632	19.435	8.197
Vencimiento	14/05/2011	O.C. Citibank 2004	10.112.728,33	2.732,40	27.632	19.435	8.197
Crédito BID 1385	US\$ 15.940.200						
Tasa inicial pactada	BID S.V.	O.C. CSFB 2003	9.857.142,86	2.870,80	28.298	18.944	9.354
Vencimiento	05/04/2022						
Crédito BIRF 4021	US\$ 65.000.000						
Tasa inicial pactada	BIRF S.V.	O.C. Bear Stearns 2003	9.937.627,36	2.843,82	28.261	19.099	9.162
Subtotal coberturas			47.163.084,01		132.328	90.642	41.687
Crédito BIRF 7162	US\$ 96.521.900						
Tasa inicial pactada	Libor+0,5	1a Conversión a COP	60.794.173,77	2.226,00	135.328	116.839	18.489
Vencimiento	15/02/2020	2a Conversión a COP	16.905.969,22	2.256,00	38.140	32.491	5.649
Crédito BIRF 7365	Libor +0,5 S.V.						
Vencimiento	15/08/2022	Conversión 50% a COP	6.085.390,26	2.247,00	13.674	11.695	1.978
Subtotal Conversiones de USD a COP			83.785.533,23		187.142	161.026	26.116
Total coberturas			130.948.617,26		319.470	251.668	67.803

(*) TRM marzo 31 de 2010 \$ 1921,88

Fuente: Dirección distrital crédito público SDH - Cálculos DEFD, Contraloría de Bogotá D.C.

O.P = Operación de Cobertura, CSFB = Banco Credit Suit Firt Boston

dedor de las siguientes preguntas: finalmente ¿se incrementó o no la deuda?, ¿se realizaron los estudios ajustados a la realidad o se pecó de un excesivo nerviosismo? y finalmente, ¿Cuál fue el riesgo que asumió el banco?

Informe de auditoría 2010

El seguimiento hecho por la Contraloría a cuatro contratos de cobertura desde su inicio hasta 31 de diciembre de 2009, en la auditoría realizada a la SDH en mayo de 2010, determinó que los mayores pagos efectuados en los vencimientos parciales de estas obligaciones suman \$158.278 millones, equivalente a US\$72.3 millones (ver cuadro 2).

Sumadas las pérdidas determinadas en la auditoría y la de los bonos por \$101.659 millones dan un total de \$259.937 millones que equivalen a 117 millones de dólares con tasa de cambio de la época a la cual se produjeron los pagos. Resultados así deben cuestionar a la Administración sobre la conveniencia de este tipo de operaciones, toda vez que en las mismas suelen haber asimetrías de información que favorecen a las entidades financieras,

Secretaría Distrital de Hacienda



condición que conjugada con el excesivo nerviosismo sufrido por los responsables del manejo de la deuda pública ante la volatilidad de la tasa de cambio y la necesidad de presentar una programación presupuestal previsible, provocó la pérdida de recursos que bien podrían haber sido utilizados para incrementar el bienestar. De hecho, con esos \$260 millones se habrían podido financiar alrededor de 2 kilómetros de la primera línea del Metro, construir y equipar 15 colegios distritales o por lo menos recuperar alrededor 200 kilómetros carril de la deteriorada malla vial de la ciudad.

Preocupa igualmente que ninguno de los cubrimientos sobre el portafolio de pasivos haya resultado favorable al erario distrital. Por el contrario, le han implicado asumir pérdidas⁵, como las determinadas en los bonos externos y los vencimientos periódicos de los contratos vigentes.

Coberturas de deuda vigentes en la SDH

La SDH actualmente mantiene vigentes cinco contratos de coberturas. Tres suscritos con el Banco Crédit Suisse First Boston, uno con el Citibank y otro con el Banco Bear Stearns, que respaldan las deudas adquiridas inicialmente con la CAF 1880, el BID 1385 OC-CO el y BIRF 4021, respectivamente. Adicionalmente, acogiendo los lineamientos del comité de riesgo y con el mismo propósito (mitigar el riesgo cambiario) en los últimos años ha optado por convertir deuda inicialmente contratada en dólares a pesos. Es el caso de los créditos

⁵ Contablemente el diferencial cambiario de las coberturas se registra como pérdida.

BIRF 7162 y BIRF 7365, el primero mediante dos operaciones: una realizada en febrero de 2006 a \$2.226 por dólar y otra el 18 de mayo de 2009 a \$2.256 COP/USD, del segundo se convirtió a pesos el cincuenta por ciento de la obligación a una tasa de cambio de \$2.247 por dólar. Ver cuadro 3.

Valorados los saldos en dólares de las coberturas vigentes a las tasas pactadas y compararlos con el cálculo realizado a tasa del mercado de la fecha de corte, surge una diferencia de \$67.803 millones: \$41.687 millones por contratación y \$26.116 millones por conversión a pesos, costos que asumiría la SDH por los convenios realizados. Y aunque el resultado es un valor nominal que solo se hará efectivo al vencer los créditos, es un indicador de lo que ha venido pasando y podrá pasar al liquidar los mismos, con lo cual se reafirma la tesis sobre lo delicado que resulta realizar operaciones de manejo de deuda sin la mayor precaución y el mejor sentido económico al estimar variables cambiantes en los mercados.

Lo anterior, hace necesario explorar otros instrumentos de mitigación de riesgo, como la contratación de la deuda en pesos, que de hecho ha realizado últimamente la SDH, o las opciones que operan como un seguro con la posibilidad de tomarlas o desecharlas dependiendo de las condiciones del mercado, así como revisar el empleo de alternativas rígidas como las analizadas sin las debidas precauciones, lo cual puede resultar un remedio peor que la enfermedad. Aunque más allá de las críticas lo recomendable es aprender de la experiencia y evitar en el futuro cometer los mismos errores. ■



Consultor Económico

INFLACIÓN Y PRECIOS AGRÍCOLAS

El gerente del Banco de la República anunció el 10 de mayo que la inflación objetivo de largo plazo para Colombia está en alrededor del 3%. Para 2010 se espera esa tasa y para el 2011 una inflación inferior al 2%.

En este artículo se exploran las tendencias de comportamiento de los precios del sector agropecuario como una aproximación a los precios de la economía. Según la ponderación por grupo, el gasto total nacional en alimentos para el 2010 representa el 28,2% del Índice de Precios al Consumidor (IPC), porcentaje que solamente es superado por la vivienda del 30,1%. En consecuencia, el comportamiento de los bienes agrícolas explica una parte significativa del IPC.

Se debe considerar que Colombia es un tomador de precios agrícolas pese a que un amplio rango de productos es de producción y autoabastecimiento interno. Con la excepción del trigo, maíz amarillo y soya, cuyo origen es principalmente importado los demás productos son de producción nacional (carnes, lácteos, aceites, huevos, etc) los cuales cuentan con una estructura arancelaria que los protege de los niveles de precios internacionales. No obstante, como lo han demostrado diversos ejercicios empíricos, los precios internos se ajustan a las cotizaciones internacionales, es decir, a sus movimientos de corto y largo plazo.

La tendencia de los precios internacionales de los commodities es

al alza. Como se observa en el Gráfico 1, los precios mostraron una tendencia decreciente hasta el año 2000, fecha desde la cual ascienden con especial énfasis entre 2007 y 2008. Si bien descendieron en 2009 como resultado de la crisis internacional que deprimió la demanda (y la oferta) mundial desde el segundo semestre de 2008, nuevamente se evidencia una tendencia hacia el crecimiento de los precios.

La tendencia de comportamiento de precios internacionales da una falsa impresión para el lapso 2007 - 2008, cuando las cotizaciones de esos productos se ubicaron muy por encima de la media y de como a partir de esa fecha ellos disminuyeron. Si bien los precios descendieron en ese lapso ello obedeció a la crisis mundial que afectó el mercado de productos incluido los agrícolas. No obstante, los precios después de ese descenso se ubicaron por encima de la media de antes del boom de precios y continúan una senda creciente (Gráfico 1). Esto es obvio, si tenemos en cuenta como la economía mundial comienza a mostrar algunos signos de recuperación y como los factores que explicaron

el extraordinario crecimiento de los precios siguen vigentes y ganan nuevamente espacio.

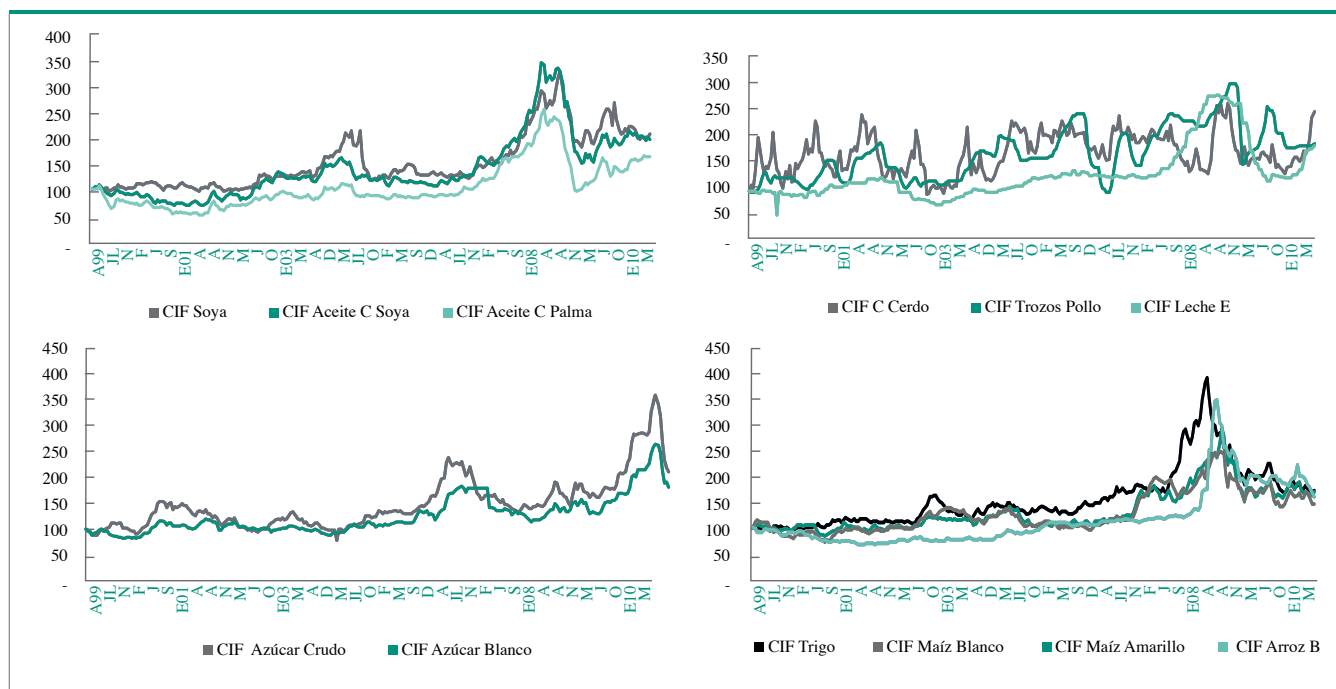
Los determinantes del crecimiento de precios entre 2001 y segundo semestre de 2008 (antes de la crisis) y que nuevamente son factores que lo siguen explicando en 2010 son:

1) El crecimiento económico especialmente de los países emergentes como China e India, y en menor medida Brasil. Hasta marzo, según *The Economist* (20 mayo 2010), la economía china en el año creció en 11.9%; se espera que para 2010 la economía de Brasil crezca en más del 7% y entre abril de 2009 y 2010 se reporta un crecimiento del 10%;

2) El aumento continuado de los precios del petróleo que permitieron que los combustibles de



Gráfico 1.



origen vegetal se hiciera rentable, en especial el maíz y la soya en los países desarrollados y de clima templado, y el aceite de palma y la caña de azúcar en los países tropicales y en desarrollo. La cotización del petróleo alcanzó los USD 77 el barril/wti (24 de mayo de 2010).

La OCDE y la FAO (2010) prevén que los precios de los productos alimenticios permanecerán altos y que se incrementen a medio plazo. Más preocupante aun es que se considera que estas expectativas de crecimiento son resistentes a la recesión mundial. La posibilidad de que los precios reales de los productos agrícolas permanezcan a estos niveles altos a medio plazo depende principalmente de tres importantes factores:

1) El mantenimiento de las disposiciones gubernamentales relativas al consumo de biocombustible en varios países, que especifican unas cuotas de mercado para el etanol y el biodiésel en relación con el

consumo total de combustible independientemente de las condiciones de mercado, y de los diversos subsidios e incentivos fiscales que perpetúan la influencia de la producción de biocombustible en los productos agrícolas, es de esperarse que los precios de los productos agrícolas relacionados se mantengan al alza. Dado que los mercados energéticos son mayores que los mercados agrícolas, los precios energéticos tenderán a repercutir en los precios de los biocombustibles y de sus materias primas agrícolas.

2) Si bien los precios del crudo se encuentran en unos niveles que no provocarán mayores incrementos de la producción de biocombustible a corto plazo, siguen siendo altos en términos reales en relación con las referencias históricas. Esto seguirá traduciéndose en unos precios altos de los insumos para los productos químicos y fertilizantes que utiliza la agricultura, así como en unos costos del transporte elevados, y

3) El crecimiento de la productividad agrícola parece estar frenándose, lo que significa que en el margen, el aumento de la producción requerirá unos costos reales mayores por unidad. El análisis de los cambios de los precios reales de los cultivos muestra que la tendencia a la baja a largo plazo, que ha sido evidente durante muchos decenios, podría haberse frenado en el año 2000, y las previsiones no sugieren la reanudación de esta tendencia a la baja a medio plazo.

Al mismo tiempo, diversos factores subyacentes, actualmente latentes, podrían causar una vuelta a unos precios todavía más altos. Cuando los ingresos vuelvan a aumentar en los países en desarrollo se constatará el incremento de la demanda de productos agrícolas. El aumento de los precios reales de la energía afectará la producción agroalimentaria, a causa de los costos de los insumos y el transporte y del aumento de la demanda de

productos agrícolas como materia prima para la producción de biocombustible.

Si aumentan los ingresos de los países consumidores y los precios de los energéticos se elevan o mantiene altos se debe esperar un ascenso importante de los precios agrícolas. Según cálculos de la OECD-FAO si el crecimiento mundial retoma un ritmo más rápido (el del período 2004-2007) y si los precios del petróleo vuelven al nivel de 2008 (100 USD/ barril), los precios internacionales de los productos básicos aumentarían un 20-25% hasta el año 2018, en relación con la proyección de referencia. No obstante, no volverían a los niveles de 2007-08. El maíz constituye una excepción, ya que está más vinculado a los precios del crudo debido a su importancia como materia prima en la producción de etanol.

Ahora bien, se puede argumentar que ese comportamiento de los precios de las materias primas mundiales al alza no se reflejaría en igual magnitud en Colombia debido a la existencia del Sistema de Franjas de Precios. Este es un mecanismo de estabilización de precios que aplica Colombia y otros países andinos que hace que cuando los precios de referencia internacional de un producto con Franja se eleven, el arancel ad-valorem a cobrar por las importaciones de ese producto se disminuye y por tanto el costo de importación (el precio del importado) se mantiene estable.

Este argumento no es aplicable para todos los productos con franja. De hecho, la aplicación de los aranceles variables está suspendida para el maíz blanco, el arroz y la leche en polvo, donde se aplica un aran-

cel ad-valorem del 40%, 80% y 98%, respectivamente. De igual manera la carne de bovino, que no hace parte del sistema de franjas de precios, se aplica un arancel del 80%. Esto hace que los precios esperados al alza se transmitan directamente al mercado interno adicionado en una magnitud equivalente al arancel ad-valorem vigente. En consecuencia, es esperable un incremento relativo de los precios internos y el mantenimiento de altos niveles absolutos.

En el caso de productos como el trigo, los aceites y el maíz amarillo donde la franja sigue operando según su diseño original (con algunos cambios) si bien el costo de importación se mantiene más o menos constante se debe considerar que la última franja de precios, esto es la que opera entre abril de 2009 y abril de 2010, sufrió un incremento notable en el precio piso debido a su forma de construcción. La franja se calcula tomando el promedio las últimas 60 cotizaciones mensuales internacionales (5 años) y se le resta la desviación estándar. Dado que esta última franja incorporó las altas cotizaciones de los años 2007 y 2008 los aranceles variables derivados de la franja son superiores. Así por ejemplo, cotizaciones de precios que antes arrojaban 0% de arancel con esta franja arrojaría del 15% en el caso del trigo. Ahora bien, la franja de precios tiene una memoria larga de tal manera que también arrastrará el precio piso de las siguientes franjas al menos hasta el 2013.

Un factor que ha contrarrestado el aumento de los precios de los bienes agrícolas transables ha sido el comportamiento de la tasa de cambio. Debido a la tendencia hacia la revaluación del peso colombiano los

La OCDE y la FAO (2010) prevén que los precios de los productos alimenticios permanecerán altos y que se incrementen a medio plazo ... soportado en un aumento tanto de los ingresos de los países en desarrollo como de los precios de los energéticos ... os calculos señalan que si el crecimiento mundial retoma el ritmo del periodo 2004 - 2007 y los precios del petróleo vuelven al nivel del 2008 (100 USD/barril), los precios internacionales de los productos básicos aumentarían entre 20% y 25% hasta el año 2018.

aumentos en las cotizaciones internacionales de los productos agrícolas no se reflejan en el mercado interno en toda su magnitud y por el contrario, los han deprimido. Esto que pareciera, en primera instancia, positivo para el país tiene el efecto de abaratar las importaciones en general y encarecer las exportaciones de los productos colombianos con sus impactos sobre la balanza comercial. El mantenimiento de una tasa de cambio así es insostenible para el país. De hecho, si Colombia escogiera esta senda para mantener deprimidos los precios de los bienes agrícolas tendría como efecto la destrucción de la producción nacional agrícola.

Estos factores se deben considerar para las proyecciones del índice de precios de alimentos y del IPC total nacional. No basta con el “fenómeno del niño”. ■

LA COYUNTURA ECONÓMICA CAPITALINA EN 2009

La fuerte contracción de la economía mundial ocasionada por la crisis financiera y la incertidumbre actual -expresada en desacuerdos sobre su duración y las políticas para superarla-, ameritan una evaluación de los efectos sobre la economía y las finanzas públicas de Bogotá, atendiendo al peso de la economía bogotana dentro de la economía nacional.

La coyuntura colombiana

Según el DANE, la economía colombiana creció apenas 0.4% en 2009, una fuerte caída en relación con el ritmo de crecimiento de los años recientes. Los tres primeros trimestres del año fueron de contracción (-0.5%, -0.3 y -0.2 en su orden) mientras que en el cuarto el crecimiento fue de 2.5%. Los sectores que más sintieron la recesión fueron el de la industria manufacturera (-6.3%), comercio, restaurantes y hoteles (-2.9%) y transporte y comunicación (-1.2%). En medio del enfriamiento de la economía sectores como la construcción (12.8%), la minería (11.3%) y los servicios financieros (3.1%) tuvieron buen comportamiento.

Por el lado de la demanda la inversión cayó -5.2%, compensado por el buen comportamiento del consumo del gobierno (2.9%). La demanda externa se redujo (-8.2%) reflejando el costo para el país de las tensas relaciones con algunos de los principales socios comerciales. Por su parte el consumo privado se mantuvo estático (0.1%) por la incertidumbre frente a la evolución económica del país. El consumo de los hogares a nivel nacional

creció apenas un 0.2%, por debajo del crecimiento del PIB. Dentro de este el consumo de bienes durables se redujo drásticamente, mientras que el consumo de servicios, bienes semidurables y no durables fueron los rubros que sostuvieron la demanda de los hogares. Es decir que durante el 2009 en medio de una desaceleración económica los hogares conservaron estable el consumo básico de bienes y servicios y debieron reducir su consumo de bienes de lujo.

Comportamiento económico en Bogotá 2009

Durante el 2009 el desempleo, la reducción de la inversión y la caída en el intercambio comercial internacional se dejaron sentir en la ciudad, que creció apenas 0.1%, la menor tasa de crecimiento en la década. Según la encuesta de Fedesarrollo, la confianza de los hogares se ubicó en los niveles más bajos de los últimos años y las perspectivas para 2010 no son favorables, debido a la caída del empleo y al alto nivel de endeudamiento de los hogares en crédito de consumo.

Una señal clara de la contracción de la economía bogotana se nota en el desempeño de los tributos distritales. El impuesto de Industria y Comercio creció en términos reales apenas 2.1% durante 2009, el impuesto de delineación urbana (indicador del comportamiento de las licencias de construcción) se redujo -37.5% y el impuesto de registro (asociado con la dinámica de los negocios en la ciudad) registró una caída de -19.7%.

Elkin F. Pardo



Asesor de la Dirección de Economía y Finanzas de la Contraloría de Bogotá. Agradezco la colaboración de Rubén González.

Las perspectivas económicas de hogares y empresarios de Bogotá a comienzos de 2010 no son alentadoras y la situación que enfrentan de las finanzas públicas distritales es difícil.

El Índice de Confianza Industrial para todo el 2009 evidenció la falta de confianza de los industriales frente a la recuperación de la economía. La actividad industrial pareció recuperarse durante el tercer trimestre de 2009 pero no se sostuvo durante el último trimestre, con lo cual el 2010 se inicia con bajas perspectivas de mejora en el corto plazo. Tanto el comportamiento de las existencias (inventarios y pedidos) como la subutilización de la capacidad instalada reportada por los industriales, confirman tal situación, ocasionada por la contracción de la demanda.

El comercio por su parte presentó la mayor caída desde que se inició la crisis. Solo en el último trimestre se reactivó, probablemente por la tibia recuperación económica. Los indicadores del sector reflejan la fuerte contracción durante todo

el año y la reactivación que se inicia en diciembre de 2009. Se reportó un aumento de inventarios y reducción de los pedidos a los proveedores, razón que llevó a los comerciantes a señalar la baja demanda como el principal problema para el comercio durante 2009, junto a la baja rotación de cartera y al contrabando. El Índice de Confianza del Comercio permite esperar algún grado de recuperación, aunque no ha sido lo suficientemente estable.

El sector de la construcción en la ciudad experimentó una fuerte caída. A noviembre de 2009, las licencias aprobadas cayeron -36% y las obras culminadas se redujeron -29%. Ello afectó principalmente a obras sociales, educación, vivienda y bodegas. El área en construcción se redujo y el área inactiva creció, aunque se nota un repunte en el último trimestre que ha revertido la situación.

La contracción de la demanda fue resaltada por empresarios y comerciantes como el principal problema para el desarrollo de su actividad. En Bogotá, los hogares tuvieron una opinión desfavorable de la situación económica en 2009. No obstante las expectativas de evolución de la economía a un año reflejan optimismo -particularmente a partir del tercer trimestre- tales expectativas no cobijan el mercado laboral bogotano ya que la opinión del 84% de los hogares encuestados es que aumentara o se mantendrá.

Finanzas públicas de Bogotá

En los últimos años Bogotá ha tenido una tendencia creciente en sus ingresos asociada al buen comportamiento económico. Los ingresos de la administración central en el período 2005-2009 crecieron a una tasa real promedio anual de 3.7%, con una fuerte caída de -6.3%

en 2008. Durante las dos últimas vigencias los ingresos tributarios -que son el rubro de ingresos más importante- abandonaron su buen comportamiento y comenzaron a decrecer en 2009, comprometiendo la financiación de los programas y proyectos programados en los presupuestos anuales.

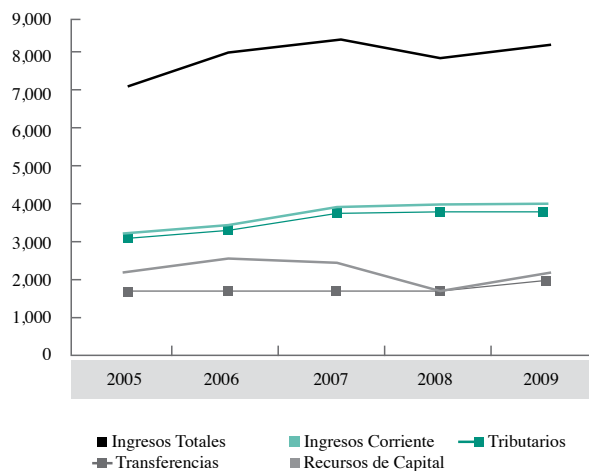
En 2008 se presentó una fuerte contracción de los recaudos tributarios y un desplome mayor en los recursos de capital (30%). La caída en los recaudos tributarios en 2009 fue mayor (variación negativa por primera vez en muchos años), compensada por una leve recuperación de las transferencias de la Nación y un aumento en el recaudo de recursos de capital (recursos del crédito y recursos del balance), como se muestra en el Cuadro 1.

La afectación de la crisis a los recursos de la ciudad se hace más evidente cuando se revisa la variación de los tributos en los últimos años. Las cifras muestran claramente el deterioro en el recaudo de todos los impuestos desde el 2008, con profundización en 2009, principalmente en el ICA, que representa más del 50% de los ingresos tributarios de la ciudad (Cuadro 2).

Por su parte, los gastos consolidados en el período 2005-2009 crecieron a una tasa real promedio anual de 7.1%, un poco más que el crecimiento de los ingresos. Durante este período es notorio que lo gastado en inversión creció más que lo asignado a funcionamiento. De hecho, en los dos últimos planes de desarrollo, la inversión directa estimada ha superado notablemente lo aforado en planes anteriores.

Las variaciones de la ejecución de apropiaciones muestran una re-

Gráfico 1.
Ingresos de la Administración Central 2005-2009
(\$ miles de millones de 2009)



Fuente: Estadísticas Fiscales, Dirección de Economía y Finanzas, Contraloría de Bogotá.

Cuadro 1
Bogotá, variación anual real del recaudo de ingresos (%)

CUENTAS	2006/ 2005	2007/ 2006	2008/ 2007	2009/ 2008
Ingresos corrientes	9,3	11,4	2,0	-1,2
Tributarios	8,8	9,9	1,3	-1,1
Transferencias	2,4	3,5	2,8	9,7
Nación	2,3	3,5	2,7	10,1
Recursos de capital	14,3	-2,5	-29,9	18,1
Recursos del crédito	-78,2	146,3	n.a	n.a.
Total ingresos	9,3	5,4	-6,3	6,2

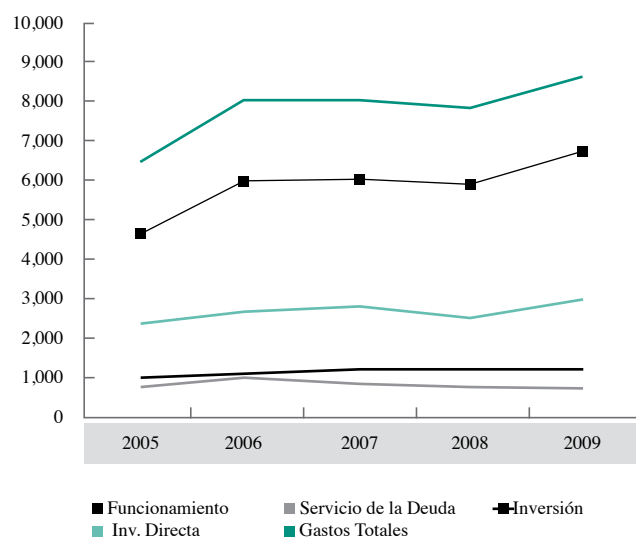
Fuente: Estadísticas Fiscales, Dirección de Economía y Finanzas, Contraloría de Bogotá.

Cuadro 2
Variación real del recaudo de tributos en Bogotá. (%)

IMPUESTOS	2006-2005	2007-2006	2008-2007	2009-2008
Industria Comercio y Avisos	10,6	8,6	4,1	2,1
Predial Unificado	4,0	8,6	-4,1	-2,4
Sobretasa a la Gasolina	-4,7	-1,1	-2,1	-4,1
Consumo de Cerveza	3,6	8,6	-0,5	-3,9
Unificado de Vehículos	10,7	15,6	4,1	-2,5
Delineación Urbana	74,5	48,8	-8,0	-37,5
Cigarrillos Extranjeros	-0,8	-11,9	-1,3	-12,4
Otros Impuestos	176,6	66,4	10,4	5,2
Total Tributarios	8,8	9,9	1,3	-1,1

Fuente: Estadísticas Fiscales, Dirección de Economía y Finanzas, Contraloría de Bogotá.

Gráfico 2.
Gastos de la Administración Central 2005-2009
(\$ miles de millones de 2009)



Fuente: Estadísticas Fiscales, Dirección de Economía y Finanzas, Contraloría de Bogotá.

ducción en 2008 y una recuperación en 2009, a pesar de la fuerte caída en el recaudo de recursos para el último año (Cuadro 3).

Así, los años 2008 y 2009 evidentemente han sido difíciles para las finanzas públicas en la ciudad ya que el comportamiento del recaudo de ingresos ha estado bien por debajo del de los gastos. En 2009 mientras los recursos tributarios cayeron -1.1%, los gastos crecieron 10.1%, financiados con recursos administrados: transferencias de la nación, recursos del crédito y recursos del balance.

Una mayor ejecución presupuestal de gastos con respecto al recaudo de ingresos, se identifica como déficit presupuestal. Gran parte de la ejecución de gastos está dada por apropiaciones comprometidas pero no giradas o pagadas, es decir, por medio de rezago presupuestal (compromisos por pagar). En los últimos años (2005-2009) la ejecución en forma de giros ha sido de 83.7% en promedio anual, los compromisos por pagar del 13.1% y la pérdida de apropiaciones del 3.2% (Cuadro 4).

En este escenario de reducción de los ingresos tributarios, aumento del nivel de gasto, particularmente de las inversiones, los recursos administrados y la deuda deben ser las fuentes de financiamiento del crecimiento de la ciudad. Como ya se anotó, los primeros han tenido un repunte en el 2009. Por el contrario, el comportamiento de la deuda ha sido modesto. A pesar de que la evolución de los indicadores de endeudamiento ha sido positiva, el saldo de la deuda no informa de una decisión política por adelantar una política anti cíclica a nivel distrital.

Cuadro 3
Bogotá, variación anual real de la ejecución de gastos (%)

CUENTAS	2006/ 2005	2007/ 2006	2008/ 2007	2009/ 2008
Gastos de funcionamiento	5,6	14,4	-2,1	6,3
Servicio de la deuda	30,6	-28,5	-18,3	0,4
Inversión	24,6	1,6	-3,6	11,8
Gastos Totales	22,4	0,4	-4,5	10,1

Fuente: Estadísticas fiscales, Dirección de Economía y Finanzas, Contraloría de Bogotá.

Dada la reducción de los impuestos y el aumento requerido de inversiones, los recursos administrados y la deuda pueden financiar el crecimiento.

En efecto, según los cálculos de la Secretaria de Hacienda Distrital, la mejora de la ampliación del espacio para endeudarse es notoria: la razón Intereses/Ahorro Operacional pasó de 10.4% en 2005 a 4.42% en 2009 y el Saldo de la Deuda/Ingresos Corrientes bajo de 53.2% a 29.4%.

Conclusión

En Bogotá el gasto creciente y el comportamiento modesto del recaudo de ingresos, están generando desbalances presupuestarios importantes. El recaudo tributario ha sido golpeado por la reducción de la

actividad económica reportada por los empresarios y comerciantes del Distrito. Aunque hay evidencias de una tibia recuperación económica, la misma esta aun lejos de consolidarse. La amenaza de una nueva caída de la economía global tiene en vilo dicha recuperación. Así, parece recomendable una política económica anti cíclica y las perspectivas económicas de los agentes (empresas, hogares y gobierno) no son optimistas.

A pesar del espacio para financiar con deuda, la administración distrital se encuentra frente a un es-

cenario de restricciones. No es tan clara la oportunidad exacta de adelantar una política fiscal expansiva puesto que la verificación de las expectativas en uno o dos años podría señalar, por una parte, que tan factible es el acceso al crédito internacional toda vez que no solo importa la calificación de la deuda de la ciudad sino también la del país, aunque por otra, como es ampliamente conocido, la naturaleza cerrada de la economía de Bogotá que propicia un círculo virtuoso según el cual la expansión de su demanda interna beneficia el producto y el empleo. ■

Cuadro 4
Bogotá, giros y rezago 2005-2009. (Millones de pesos de 2009)

AÑO	PRESUPUESTO	EJECUCIÓN					
		GIROS	% EJE.	COMPROMISOS POR PAGAR	% EJE.	TOTAL	% EJE.
2009	8.983.782	7.706.916	85,8	875.514	9,7	8.582.429	95,5
2008	8.134.599	6.924.116	85,1	837.524	10,3	7.761.640	95,4
2007	8.452.084	6.905.779	81,7	1.215.341	14,4	8.121.120	96,1
2006	8.267.131	6.947.400	84,0	1.138.344	13,8	8.085.744	97,8
2005	6.536.030	5.338.796	81,7	1.126.219	17,2	6.465.015	98,9

Fuente: Estadísticas Fiscales, Dirección de Economía y Finanzas, Contraloría de Bogotá.

The top half of the cover features a teal background. A white jagged line, resembling a broken paper cut or a sharp decline in a graph, runs across the middle. Behind this line are several white dollar signs of varying sizes. In the top right corner, there is a decorative arc of white dots.

Rafael Malagón | Amanda Granados
Elkin Fabian Pardo | Duncan Green
Ligia Botero

Informe especial:
corrupción
y control
fiscal

LA EMERGENCIA SOCIAL O LA PARÁBOLA DEL ESTADO CAUTIVO

Al examinar los decretos de emergencia social a la luz de la agenda que para el sector venían preparando de tiempo atrás las EPS y en particular el principal gremio que las representa, ACEMI (Asociación Colombiana de Empresas de Medicina), se puede constatar que lejos de ser improvisados responden a un proceso de rediseño institucional de largo aliento, cuyo propósito es limitar aún más la regulación del Estado y generar las condiciones para garantizarle mayores rentabilidades a las inversiones privadas, a costa del deterioro del derecho equitativo, universal y de calidad a la asistencia sanitaria en el país.

¿Solución a la crisis financiera?

La emergencia social se ha justificado por el surgimiento de hechos sobrevinientes que, como se ha demostrado con suficiencia, son estructurales y se han acumulado a lo largo de los años, desde la expedición de la Ley 100 en 1993.

Argumenta el Gobierno Nacional que el crecimiento desbordado de las tutelas y de los servicios por fuera del POS, para los que supuestamente la Ley no había previsto fuente alguna, pusieron en jaque al Sistema.

Las cifras desvirtúan esta afirmación. Un documento elaborado por Jaime Ramírez¹ muestra, basa-

do en cifras oficiales, que el monto de las tutelas y recobros representa apenas el 5,4% de los recursos totales del sistema; el 12,7% de los del régimen contributivo; y el 2% del subsidiado.

Además, la mayor parte de las tutelas corresponde al régimen contributivo y a eventos cubiertos por el POS. Las EPS descubrieron en las tutelas y los recobros un gran negocio, por el cual niegan los servicios a los pacientes, a la espera de pasarle la cuenta de cobro al Fosyga.

La crisis estructural obedece a que los presupuestos básicos de sostenibilidad del sistema, previstos en la Ley 100, no se cumplieron: altos niveles de empleo, lo cual suponía que el régimen contributivo representaría el 70% y el subsidiado el 30%; crecimiento económico del 5%, etc. En consecuencia, la crisis financiera tiene origen precisamente en el núcleo ordenador del sistema, el aseguramiento que se encuentra atado al contrato laboral o a la capacidad de pago de las personas.

Por otra parte, el Gobierno Nacional ha incumplido los compromisos previstos en la Ley para financiar el régimen subsidiado. Recordemos que éste tiene como fuentes las transferencias de la Nación a los Municipios, el aporte solidario de los cotizantes del régimen contributivo, y los recursos del presupuesto de la Nación, “el paripassu”, que debían corresponder, en principio, al mismo monto de los del contributivo.

Respecto a este último compromiso, el Gobierno Nacional acumuló una deuda con el Sistema de más

Rafael Malagón Oviedo



Profesor Facultad de Odontología
Universidad Nacional de Colombia

Amanda Granados Urrea



Magíster en Economía
de la Universidad
Nacional de Colombia

de \$7 billones de pesos, entre 1998 y 2008. En cuanto a las transferencias, la salud dejó de recibir \$3,5 billones (pesos constantes de 2007) entre 2002 y 2009, como efecto de las reformas introducidas por los actos legislativos de 2001 y 2007, que deslizaron su crecimiento respecto de los ingresos corrientes de la Nación, para atarlo a la inflación.

Al mismo tiempo que se desfinanciaba el régimen subsidiado (por más de \$10 billones), el Gobierno Nacional promovió la ampliación significativa de la afiliación al mismo. Actualmente hay 17 millones de personas en el régimen contributivo (pero sólo cotizan 8 millones), y más de 23,6 millones en el subsidiado.

Con las medidas tributarias adoptadas, por lo demás regresivas, el Sistema recibirá recursos adicionales por \$800 mil millones. Frente a la magnitud del problema, esta cifra genera muchas inquietudes. ¿Por qué una reforma tan a fondo con la excusa de resolver un problema financiero, si su impacto en este campo es mínimo?

La agenda de ACEMI detrás de los Decretos de Emergencia Social

Con ocasión de la Sentencia T760 de la Corte Constitucional de 2008, el Doctorado en Salud Públi-

¹ Ramírez Moreno Jaime, *La emergencia social el salud: de las contingencias regulatorias a*

la desilusión ciudadana, Pontificia Universidad Javeriana, febrero de 2010.

ca de la Universidad Nacional celebró un foro a finales de ese mismo año y preparó un libro próximo a publicarse, que recoge los artículos elaborados por los participantes. Uno de esos artículos fue escrito por ACEMI del que sorprende la gran coincidencia de sus propuestas con las de los Decretos de la Emergencia Social.

En este documento señala ACEMI² que a raíz de la Sentencia de la Corte había que pensar en reformar el sistema de salud y entrar en una nueva fase del aseguramiento en la que se definieran “ (...) los términos y condiciones apropiados para que el sector privado pueda actuar en esta importante actividad. Todo inversionista requiere un marco jurídico estable y seguro, así como una rentabilidad razonable de su inversión, aspectos éstos que no se han dado en el sector”.

Hemos ordenado en cuatro asuntos centrales la agenda de ACEMI plasmada en los Decretos, para entender de mejor manera la orientación de la reforma:

1. Disminución de los riesgos del asegurador:

ACEMI señalaba el conjunto de acciones que era necesario introducir en el sistema para mejorar los márgenes de rentabilidad y atenuar los riesgos del asegurador, lo que desde luego desvirtúa su papel (si las EPS no asumen los riesgos propios de un asegurador en el merca-

do, su razón de ser deja de existir). Para este propósito planteaba que la reforma debía de ocuparse del POS en varios sentidos:

a. Cambios en la metodología de actualización del POS centrándose en: “estudios de evaluación económica como una herramienta que ayude a la toma de decisiones sobre la incorporación de servicios de salud. Una de tales metodologías es la de costo efectividad la cual considera tanto los efectos sobre la salud como sobre los recursos consumidos por el respectivo servicio, comparando con otras alternativas terapéuticas disponibles”.

Con este mecanismo se pretende racionalizar los posibles gastos derivados de la introducción de innovaciones, tecnologías, etc., y, además, generar un mecanismo de estandarización de los procedimientos que no sólo facilite su administración, sino que elimine para el asegurador la volatilidad de los recursos, originada en cambios en los costos por la aplicación de ciertos procedimientos. Estas disposiciones subordinan la necesidad de los tratamientos a la racionalización financiera y limitan de paso la autonomía de los profesionales. Esta propuesta es ampliamente recogida en el Decreto 131, artículo 13.

b. El ajuste del riesgo de la UPC (Unidad de Pago por Capitación): En la misma línea anterior, se pretendía generar, “correcciones” en la UPC por enfermedad o por historia de consumo de servicios, asemejándola, en su contenido, a la lógica de un régimen de seguro privado, en cuyo cálculo se introducen ponderaciones por variables como las señaladas. El Decreto 131, en el artículo 48, recoge esta demanda, introdu-

ciendo como criterio para el ajuste del riesgo de la UPC, el estado de salud de los afiliados, al tiempo que abre la posibilidad de introducir otros más de este mismo tipo.

c. Estandarización y control sobre los agentes y las actividades terapéuticas: Sostiene ACEMI que la calidad de la atención depende de la estandarización de las prácticas médicas y propende porque una conciencia burocrática ejerza control sobre éstas, atenuando la variabilidad de la actividad terapéutica.

Esta pretensión, que es un complemento de la actualización del POS aboga por la “fijación de estándares según recursos, la adopción de guías de atención (guías que facilitan estandarizar la prestación de servicios y reducen su variabilidad), el fortalecimiento de la acreditación y que la certificación de los profesionales de la salud promueva la utilización de metodologías basadas en la evidencia...”³.

Se trata pues de una estrategia integral, que atenta contra la autonomía profesional, la formación independiente del juicio clínico e incidentalmente, contra la autonomía de los centros universitarios. Esta orientación es ampliamente recogida en el Decreto 131. Cap. I. Artículos 1,2,4,5.

Adicionalmente, ACEMI prevenía sobre la necesidad de que el POS no fuera “excesivamente amplio”: “La inquietud básica es que si el núcleo esencial es extremadamente amplio y la posibilidad de establecer limitaciones es muy reducida, se requerirán recursos económicos muy cuantiosos...”⁴. El Artículo 9 del

² Díaz-Granados, J.M.; Paredes, N.: “Sistema de Salud en Colombia: Cobertura, Acceso y Esquemas de Financiamiento: Visión de Futuro desde el Aseguramiento”. Este documento aparecerá publicado próximamente en Cuadernos del Doctorado No 11. Publicación regular del Doctorado Interfacultades de Salud Pública de la Universidad Nacional de Colombia.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

Decreto 131: responde a esta inquietud señalando las líneas por donde debe estimarse el POS: “En todo caso, (el POS) prioriza la promoción de la salud, la prevención de la enfermedad y las atenciones de baja complejidad, la medicina y odontología general y admitirá el acceso al manejo especializado o de mediana y alta complejidad cuando se cuente con la evidencia científica y costo-efectividad que así lo aconseje”.

2. Disminución de los costes de transacción.

Para mejorar las condiciones del sistema de financiación interna y hacer más eficiente los recaudos por prestación de servicios, ACEMI proponía: “... unificar el proceso de afiliación, simplificar las reglas de operación, así como centrar la administración de los recursos en un fondo común con cargo al cual se paguen las primas de aseguramiento”, en el convencimiento de que: “no será necesaria la celebración de contratos entre aseguradores y entidades territoriales”. De esta manera, más que unificar el sistema, lo que

proponían las EPS era unificar el mercado de los servicios de salud en el país, limitando de paso, y aún más, las autonomías de los entes territoriales. (Ver Decreto 182 Artículo 10. sobre mecanismo de recaudo y giro de los recursos del régimen subsidiado, en el cual se dictan disposiciones para la centralización de los pagos de aseguramiento de este régimen, en el nivel central).

Desde la perspectiva gubernamental esta disposición resulta igualmente atractiva, pues el manejo centralizado del pago, se convierte en un potente mecanismo para el “clientelismo y el cabildeo”, con el riesgo de romper con la “imparcialidad técnica”, en beneficio de la discrecionalidad política. Herramienta de probada eficacia y muy útil en un período electoral como el presente.

3. Eliminación de la competencia pública.

El modelo de competencia regulada que se adoptó en la Ley 100, previó mecanismos para limitar la integración vertical, esto es que las EPS pudieran contratar la opera-

ción, directa o a través de terceros, con sus propias IPS. Esta medida buscaba evitar que segmentos del mercado quedasen capturados y en manos de un asegurador, afectando de esta manera la eficiencia generada por la competencia y limitando la capacidad de escogencia de las personas. Sin embargo, la expansión del sector privado ha llevado a que las EPS presionen por modificar estos límites.

Es evidente que con el actual nivel de desarrollo del Sistema y debido también a las condiciones estructurales del mismo, la tendencia del crecimiento del sector privado no se orienta ya por la administración del mercado de seguros, sino por la ampliación de su presencia en el ámbito de la prestación de los servicios. Por esta razón los hospitales públicos, se convierten en un obstáculo y en un objetivo a debilitar.

Dos mecanismos proponía ACEMI en su documento, para afectar la Red Pública: 1. “suprimir la contratación obligatoria de los aseguradores con la red pública de hospitales, que no contribuye a la eficiencia”. 2. “El Replanteamiento de la red prestadora pública territorial: Esto implica (...) la adopción de decisiones difíciles respecto de aquellas instituciones (se refiere a la Red Pública), que no son viables”.

Estos propósitos fueron alcanzados mediante el Decreto 133, que establece que la contratación de las EPS con las instituciones públicas prestadoras de servicios de salud será máximo del 60%. La discriminación del riesgo financiero, anualmente establecido, es la herramienta que permitirá tomar decisiones futuras en términos de la continuidad o no de las institucio-



nes de la Red Pública. Se pretende, adicionalmente, castigar en ella, las deudas de terceros al no tener en cuenta, en los llamados estados de equilibrio, la cartera por recaudar. De esta manera se trasladan a la Red las ineficiencias del Estado por no entregar los recursos oportunamente y la negligencia de las EPS al crear barreras para demorar los pagos por los servicios contratados.

Estas dos herramientas significan no sólo el marchitamiento de los hospitales públicos, sino que se abre paso la posibilidad de que su manejo sea concesionado a las IPS del sector privado.

4. Nueva segmentación en el sistema.

Con la pretensión de superar las ambigüedades normativas y la necesidad de fijar reglas claras en su relación con el Estado, se introduce uno de los esquemas más polémicos y problemáticos de los Decretos, las llamadas “Prestaciones excepcionales en Salud”. Como la posición de

ACEMI es taxativa e indicativa sobre cómo actuar frente a las tutelas y a la gestión de las actividades no POS, la transcribimos :

“La responsabilidad de una EPS, como la de cualquier otro asegurador, debe circunscribirse a la cobertura prevista en el respectivo plan de beneficios. En consecuencia la EPS no es responsable de los servicios excluidos del POS (...) los servicios fuera del POS que reúnan las características definidas por la Corte Constitucional deben ser suministrados por el Estado como último garante del derecho a la salud. Desde nuestra óptica es menester deslindar claramente los roles en el sistema. A la EPS corresponde asumir los contenidos POS. Todos los servicios no POS deberán corresponder al Estado, quien es el real deudor de dichos servicios excluidos del plan de beneficios. El manejo de los servicios no POS debe obedecer a un sistema de gestión nacional con procedimientos y criterios técnico científicos unificados. Los aludidos servicios deberán ser pagados por un esquema diferente de las EPS, como por ejemplo, un fondo público administrado directamente por el Estado”.

Se generan dos sistemas que no tienen ninguna relación entre sí. El del aseguramiento (POS) y el sistema de cofinanciación, posiblemente más amplio, al que llaman paradójicamente “excepcional”, que se gestionará con cargo al gasto de bolsillo.

Termina ACEMI: “El nuevo mecanismo tendrá que incorporar regulaciones precisas en cuanto a la capacidad de pago de los usuarios de los servicios no POS, lo cual requiere de consultas de bases de

datos como las manejadas por la DIAN, entre otros. Así mismo, teniendo en cuenta que algunos usuarios pueden contar con patrimonio suficiente para asumir los servicios no POS pero no contar con la liquidez para realizar el pago, el nuevo esquema podría contemplar que este fondo público brinde líneas de crédito a estos usuarios”.

Y es exactamente éste el contenido desarrollado por el Artículo 128 que crea un Fondo Público (Fondo de Prestaciones excepcionales en salud- FONPRES) a cargo de los servicios no POS y que dispone, además, que éstos sean cofinanciadas por los usuarios, con sus propios recursos, o los recursos familiares o a través de líneas de crédito.

Este esquema genera mayores barreras, limita gravemente el derecho al acceso equitativo y oportuno de los servicios y los medicamentos, colocando en grave riesgo la vida de los pacientes.

Un epílogo sobre la captura del Estado

La Emergencia Social no resuelve el problema financiero y estructural del Sistema de Salud colombiano, eje central que la motivó, pero mejora la posición ya dominante de las EPS. Ello profundiza el esquema de mercado en salud, afecta de manera regresiva el derecho al acceso equitativo de los servicios de salud de los colombianos (as), a tiempo que se muestra como un ominoso ejemplo en el que el Estado es subordinado a los intereses de un grupo de presión, en este caso, uno cada vez más poderoso y decisivo en el sector salud, como lo son las EPS. ■

Las medidas que proyecta el gobierno inspiradas en la inexequible emergencia social no fueron producto de la improvisación sino de los intereses gremiales de las EPS.



Asesor de la ADirección de Economía y Finanzas de la Contraloría de Bogotá. Agradezco a Carlos Betancourt por los comentarios y discusiones. Así mismo a las direcciones sectoriales, particularmente a la de Responsabilidad Fiscal por sus aportes.

LAS NOCIONES DE CORRUPCIÓN Y SU RELACIÓN CON EL CONTROL FISCAL

Lo fenómeno de la corrupción ha sido poco estudiado en Colombia a pesar del interés que en años recientes ha despertado este tema a nivel internacional, reflejado en la abundancia de investigaciones alrededor del mismo. Por lo demás, la falta de claridad y delimitación conceptual hace que su estudio sea difuso. Sin embargo, las diversas definiciones comparten una idea básica de lo que se entiende por corrupción, a saber, “los comportamientos sociales individuales o colectivos transgresores de los estándares normativos de las sociedades o sistemas” (Zuluaga, 1996).

Colombia ha desmejorado su calificación y la percepción de ciudadanos y empresarios es que la corrupción esta creciendo. Así, la corrupción aparece dentro de los principales problemas a resolver por el próximo presidente. Sin embargo, la presencia de corrupción y los espacios que la permiten, difieren entre niveles de gobierno. En este artículo se esbozan algunos elementos institucionales que pueden explicar las diferencias en la evolución del fenómeno entre el

Distrito y la Nación y se presentan aspectos de la relación entre control fiscal y la corrupción.

Determinantes e impacto de la corrupción. Breve revisión de la literatura

Son pocos los estudios que recurran a modelos teóricos formales y que además contengan evidencia robusta acerca de los determinantes e impactos de la corrupción. Abundan eso sí, los ejercicios empíricos que plantean relaciones entre la corrupción y variables seleccionadas por los autores, aunque por la falta de bases teóricas no es fácil establecer la dirección de la causalidad.

El espectro en el que oscilan las hipótesis y posiciones frente al fenómeno de la corrupción es bien amplio. Soto (2003) realiza una revisión exhaustiva de la literatura internacional concentrándose en los trabajos que han representado avances reales en la comprensión del fenómeno, desde una perspectiva económica. Incluye entonces los trabajos teóricos y aquellos que contienen ejercicios empíricos.

América Latina, aparece como una de las regiones más corruptas y con los peores indicadores de situación institucional, solo comparable con las economías en transición. Colombia por su parte obtiene calificaciones muy bajas en áreas como el respeto a las leyes, la estabilidad política, la rendición de cuentas, el control de la corrupción y la efectividad del gobierno¹. Las dimensiones más graves en América Latina son la ausencia de respeto a la ley y de control a la corrupción. Según el autor esto puede ser reflejo de la tradición legalista española en el

¹ Ver. Soto (2003)

Cuadro 1

Indicadores de Corrupción y Funcionamiento del Sistema político e Institucional en América Latina (1 = Mas, 0 = Menos)

	INDICE DE CORRUPCIÓN	RENDICION DE CUENTAS (ACCOUNTABILITY)	ESTABILIDAD POLITICA Y No VIOLENCIA	EFFECTIVIDAD DEL GOBIERNO	CALIDAD DE LA REGULACIÓN	RESPECTO POR LAS LEYES	CONTROL DE LA CORRUPCIÓN
Países Desarrollados	0,21	0,92	0,84	0,81	0,88	0,82	0,82
América Latina	0,65	0,52	0,39	0,35	0,75	0,26	0,25
África	0,66	0,41	0,39	0,28	0,57	0,32	0,25
Economías en Transición	0,68	0,50	0,48	0,29	0,47	0,33	0,23
Asia	0,58	0,44	0,56	0,48	0,67	0,48	0,38
Tigres Asiáticos	0,43	0,55	0,68	0,67	0,80	0,71	0,57
Oriente Medio	0,55	0,39	0,42	0,47	0,69	0,54	0,39
Argentina	0,70	0,61	0,62	0,47	0,79	0,48	0,26
Brasil	0,59	0,63	0,35	0,32	0,60	0,31	0,36
Chile	0,31	0,65	0,60	0,73	0,88	0,72	0,66
Colombia	0,71	0,42	0,04	0,37	0,66	0,14	0,19
México	0,66	0,42	0,34	0,44	0,77	0,23	0,26
Perú	0,55	0,23	0,23	0,44	0,79	0,22	0,28
Venezuela	0,74	0,51	0,38	0,14	0,58	0,17	0,12

Fuente: Soto (2003). Un valor alto significa una mayor presencia de la condición. A la inversa, un valor bajo significa baja presencia de la condición.

continente y llama la atención sobre la necesidad de una reforma legal.

Un recuento de las causas de la corrupción con base en la revisión de Soto, puede ser:

- a. Fallas en la regulación estatal de los mercados (por defecto o exceso): frecuentemente las fallas en la regulación son endógenas al fenómeno de la corrupción y están asociadas con la generación de cuasirentas², es decir, con la posibilidad de capitalizar rentas a través de la corrupción. Así, la posibilidad de participar en la distribución de una cuasirenta es un incentivo para los funcionarios públicos responsables de ejercer la regulación en los mercados, en un contexto institucional que otorga discrecionalidad a tales funcionarios. El resultado final es que a través de la corrupción los empresarios corruptos generan y mantienen posiciones económicas privilegiadas, con costos sociales crecientes y regresivos.
- b. El tamaño del estado y la composición del gasto público: aunque no ha sido comprobado de manera precisa, hay evidencia de que el tamaño fiscal está positivamente correlacionado con la corrupción. Aún no se verifica si pesa más el nivel del gasto o la composición del mismo, como tampoco si la descentralización

tiene alguna relación positiva con la corrupción.

- c. El sistema electoral y el régimen político: en países con una larga tradición partidista, con arraigo regional y una clara identificación con grupos sociales, los funcionarios tienden a estar condicionados por estas lealtades desarrollando una lógica de funcionamiento político conocida como clientelismo que permite la expansión de la corrupción.
- d. Elementos socioculturales tolerantes con la ilegalidad: la falta de delimitación legal y social entre lo privado y lo público, da cabida a una percepción de ilegalidad generalizada que fomenta la tolerancia social hacia ella. A su vez, la amplia tolerancia con el lucro ilegal permite que este prevalezca sobre la moralidad cívica.
- e. La modernización y el desarrollo económico de los países: las experiencias tomadas de la puesta en marcha de reformas de mercado en las economías en desarrollo, permitió visualizar a la corrupción como respuesta al conflicto entre un sistema institucional tradicional y el orden económico moderno, evidenciando la brecha entre los recursos de la administración pública y la dinámica social vigente. Además, las reformas económicas han recortado los presupuestos para la gestión pública y la fiscalización, así como ha planteado nuevos retos en la provisión de bienes públicos y regulación otorgando gran poder al reformador.
- f. Restricciones a la libertad de prensa: la escasa divulgación de

las irregularidades en la función pública, así como las restricciones en el contenido de la información, la influencia política y económica de la prensa y los actos represivos contra periodistas están correlacionados con mayores índices de corrupción. Sin embargo la causalidad aún no se ha logrado establecer.

Como se mencionó antes, a pesar de la evidencia empírica disponible, la causalidad no es clara y las conclusiones aún no son definitivas.

En la tabla 1 se presentan los impactos de la corrupción sobre las sociedades, alrededor de los cuales ha existido algún grado de consenso. En paréntesis se relacionan los trabajos que han verificado con cifras y datos la existencia de los impactos correspondientes. Es evidente que existe un mayor conocimiento acerca de los impactos económicos de la corrupción, probablemente por la posibilidad de validación estadística de las teorías.

Claramente, las causas y los impactos de la corrupción son multidimensionales y afectan al conjunto de la sociedad, teniendo como escenario tanto al estado como a la sociedad civil. Según Zuluaga (1996), en el caso colombiano, el fenómeno “contribuyó a la deslegitimación de las instituciones públicas y privadas, agudizó la perversión de las costumbres políticas y de las prácticas económicas” lo que llevó al cambio en el modelo de desarrollo y la Constitución de 1991. Para este autor, la existencia de la corrupción se da por la presencia de condiciones estructurales del sistema y de agentes que la estimulan, es decir, por la existencia de espacios dentro de la interacción entre la sociedad civil y

² Una cuasirenta es la diferencia entre la ganancia percibida por un agente y la que debe recibir para permanecer en el negocio, es decir, ingresos adicionales que recibe el propietario de un factor productivo cuya oferta es inelástica durante un periodo de tiempo determinado. Se produce a causa de innovaciones tecnológicas y/o habilidades y técnicas particulares que aun no se han difundido. En el contexto de este artículo, las fallas de regulación en la práctica hacen las veces de una habilidad o técnica particular

el Estado que la permiten. Dentro de los autores nacionales que han analizado el fenómeno, podemos contar a Leal (1989), Badel (1999), Betancourt (2000), Misas et. al. (2005) y Gamarra (2006), entre otros.

Para Betancourt (2000), el régimen político colombiano funciona alrededor de un eje que define como “intermediarios” que gestionan la relación Sociedad-Estado. Los intermediarios actúan como representantes de las elites regionales frente al nivel central de gobierno, en medio de relaciones políticas, administrativas y económicas, tensas y confusas entre lo regional y lo nacional. Esto configura lo que Leal (1989) llama clientelismo. Esta lógica de funcionamiento del sistema electoral y del régimen político vuelve “irracional e ineficiente el gasto público” ya que los intermediarios (representantes regionales) “... [imponen] ... sus consideraciones en la definición de los problemas, de la agenda y la política”, con lo cual reproducen el clientelismo y acentúan la exclusión en el acceso al Estado (Betancourt, 1999).

Estudios que avancen en la formalización y validación estadística de las causas y consecuencias de

la corrupción en el país son pocos. Gamarra (2006) llama la atención sobre la relación directa entre la corrupción y el bajo ingreso per cápita. Mediante un ejercicio económico para los departamentos de Colombia halla una fuerte relación entre corrupción y los indicadores de pobreza, así como válida la hipótesis de dependencia geográfica traducida en la concentración de la corrupción en agrupaciones de departamentos. En cuanto a los determinantes encuentra que la pobreza, el nivel de gasto público y una débil participación política, se asocian con la presencia de corrupción en los departamentos del país. Finalmente los resultados no le permiten establecer que aquellos departamentos con más bajo ingreso per cápita sean los que más corrupción presentan sino, al contrario, aquellos con un mayor ingreso son los de mayor presencia de corrupción. Quizá explicado, dice el autor, por el efecto ingreso de la explotación de recursos naturales (mineros).

De una revisión de la literatura internacional, los costos de la corrupción sobre la economía son agrupados por Badel (1999) en distorsiones macroeconómicas y

barreras al crecimiento (vía desviación de las inversiones productivas), ineficiencias y favoritismo en el sector privado de los negocios (desincentivos a la innovación, reducción de calidad de los productos, entre otros) e ineficiencias administrativas en el sector público. Los factores determinantes son clasificados por la autora en: socio-políticos, institucionales, jurídicos y de orden económico.

Badel señala que para la época, la tendencia del número de investigaciones abiertas por la Procuraduría era decreciente al igual que las sanciones impuestas. En el caso de la Contraloría General el número de fallos de responsabilidad fiscal tendía a crecer.

En un estudio de la Contraloría General elaborado por Misas (2005) se elabora un marco conceptual para el análisis de la corrupción con base en los modelos teóricos utilizados en la literatura internacional y se realiza un recuento de la lucha anticorrupción en Colombia. Se destaca el concepto de “triángulo de hierro”, que hace referencia a la interacción entre agentes en altos cargos de la burocracia, de la políticos y del sector privado, con-

Tabla 1
Los impactos de la Corrupción

ECONÓMICOS	POLÍTICOS	SOCIALES
Distorsión de las decisiones de inversión y producción de largo plazo, a nivel privado y público (Varios autores)	Desgasta los valores democráticos y la igualdad política, porque excluye a los mas pobres que no pueden pagar sobornos (Kaufmann)	Acentúa las diferencias sociales al limitar el papel del Estado como administrador de los asuntos sociales
Aumento del costo de transacción de hacer negocios (Kaufmann y Weil)	Preserva redes de complicidad entre las élites económicas y políticas	Desincentiva la formación de capital humano y la construcción de una carrera profesional basada en la meritocracia
Aumento del costo de capital y la inversión en los negocios (Kaufmann y Weil)	Mina la legitimidad de los gobiernos	Induce mayores niveles de desigualdad IPC Vs GINI (Gupta, Davoodi y Alonso-Terme)
Desarrollo de estructuras monopólicas u oligopólicas en los mercados (Viscusi et. al.)	Reproduce y consolida la desigualdad social	Se retroalimenta, conllevando a mayor corrupción en un ambiente de permisividad (Aedo)
Deterioro del ambiente de negocios	Posibilita que se institucionalice la ilegalidad	
Bienes y servicios insuficientes, de menor calidad y mas costosos		
Reducción del crecimiento económico a través de reducciones en la inversión (Mauro, Wei)		
Distorsión en la asignación del gasto público, particularmente, desincentiva la formación de capital humano (Mauro)		

Fuente: Soto (2003)

figurando la “Gran corrupción”. Según el entonces Contralor General, Antonio Hernández “sin desconocer que todo tipo de corrupción es dañina, por definición la gran corrupción es la que debe recibir la máxima atención por sus graves efectos sobre la sociedad, la política y la economía”. El desconocimiento de este Triangulo de Hierro es un vacío en la mayoría de estrategias recomendadas por los estudios internacionales.

Misas señala que la normatividad del país para la lucha contra la corrupción se enmarca dentro de la adhesión a acuerdos internacionales que implican un empalme entre las condiciones nacionales y los acuerdos suscritos: el resultado ha sido la falta de claridad y delimitación de los objetivos, estrategias y mecanismos de control y prevención. Concluye resaltando que “... Mientras el castigo no sea judicial, social, económico y político y en tiempo efectivo, y mientras quienes hacen parte del triangulo de hierro no tengan una alta posibilidad de ser sancionados, las medidas administrativas anticorrupción tendrán poco efecto”

La medición de la corrupción

El carácter multifacético de la corrupción hace difícil estimar su dimensión y las consecuencias que acarrea, razón por lo cual se recurre a medidas de percepción a través de índices elaborados por diferentes organizaciones internacionales³. Estas

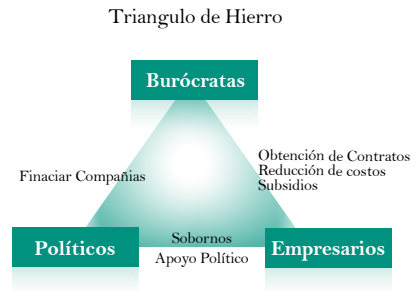
³ Se destacan: a) Índice de Business International (BI), basado en estudios de consultores expertos por país, organiza las naciones en una escala de 1 a 10, de acuerdo con “el grado “en el cual existen corrupción o pagos dudosos en la realización de transacciones”. b) Índice de International Coun-

medidas son objeto de múltiples críticas, pero en ausencia de métodos más rigurosos que permitan medir el alcance de un fenómeno oculto e ilegal sin subestimarlos, es la mejor alternativa para intentar dimensionarlo. Para Garay (2007), “... se observa un alto grado de correlación entre índices alternativos, al punto que algunos autores argumentan que estos índices muestran efectivamente la realidad de los países que califican”.

El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional (TI) es el de mayor divulgación y reputación a nivel mundial. Los resultados para 2009 ubican a Colombia en la posición 75 a nivel mundial, con lo cual descendió 5 posiciones con respecto a 2008, con una calificación de 3.7 frente a 3.8 en 2008⁴. A nivel regional Colombia esta en la casilla 12. Se ubica no obstante por encima Perú, Argentina, México, Venezuela, Ecuador y Bolivia. El Barómetro Global de la Corrupción (BGC) de TI mide la percepción de los ciudadanos y complementa los resultados del IPC

try Risk Guide (ICRG - Hong Kong), captura la “propensión de altos funcionarios del Estado a demandar pagos especiales e ilegales” en la forma de “sobornos relacionados con licencias de comercio internacional, impuestos, políticas de protección o préstamos”. c) Índice de Global Competitiveness Report (GCR - Génova), sustentado en la opinión de empresarios y diseñado por el Instituto para el Desarrollo Internacional de Harvard (IID). d) Índice publicado por Transparency International (TI - Berlín), basado en múltiples encuestas de opinión a expertos, sondea las percepciones sobre la corrupción en el sector público en el mundo. Puntúa a los países según una escala de cero a diez, siendo cero el valor que indica los niveles más elevados de corrupción percibida y diez el valor que señala los niveles más bajos.

⁴ Entre mas baja sea la calificación hay una mayor percepción de corrupción



de TI⁵. Los resultados para Colombia señalan una gran preocupación de los ciudadanos por la transparencia de las instituciones del gobierno, sobretudo por los partidos políticos, el parlamento y los funcionarios o empleados públicos. Un 8% de los encuestados afirmó haber pagado algún tipo de soborno en el último año, mientras que tan solo un tercio de los entrevistados consideró ineffectivas las medidas del gobierno para combatir la corrupción.

El control fiscal y la corrupción

La corrupción no necesariamente se deriva de la ineficiencia en la ejecución del gasto público. Sin embargo es posible afirmar que pueden estar asociados, ya que la corrupción se puede ejercer como una forma de utilizar con fines privados, la potestad publica de asignar y distribuir el gasto público (Naranjo, 2002).

Como ya se citó, el sistema electoral y el régimen político colombiano, cuya lógica de funcionamiento es el clientelismo, tienen consecuencias sobre la racionalidad y eficiencia del gasto publico. Filc y Scartascini (2004) corroboran estos resultados al analizar el caso de los auxilios parlamentarios en Colombia en un estudio sobre instituciones presupuestales. Para

⁵ La correlación entre ambas es 67%.

los autores, la eliminación con la Constitución del 91 de los auxilios transparentes y bien definidos dio cabida a “auxilios mayores y menos transparentes (personalizados o negociados)” que son resultado de la interacción entre el legislativo y el ejecutivo para el respaldo de proyectos claves del gobierno de turno, en un contexto en el que el presidente tiene un bajo poder partidario y el sistema de partidos se encuentra fragmentado (Filc y Scartascini, 2004). Esto significa, que con la reforma constitucional, se paso de una determinación central del presupuesto, esto es, desde el poder ejecutivo, a una determinación de facto que puede denominarse “parlamentaria”. La evidencia empírica señala que cuando el presupuesto se determina desde el parlamento, con poca transparencia y con normas fiscales poco claras, se cae en una situación de inestabilidad fiscal y desequilibrios macroeconómicos⁶.

Este mecanismo de asignación del gasto público es poco transparente y difícil de controlar, ya

⁶ Ver Filc y Scartascini (2004) y Alesina, Haussman, Hommes y Stein (1998)

El correcto funcionamiento del Estado requiere de un sistema de pesos y contrapesos para vigilar el poder de las instituciones publicas, propiciar la rendición de cuentas de los funcionarios públicos y su remoción por desconfianza.

que las contralorías a partir de la Constitución del 91 tienen la responsabilidad de vigilar la calidad del gasto, es decir, “solo pueden ser instrumentos de lucha contra aquellas formas de corrupción que se reflejan en mal manejo de fondos o bienes públicos” (Naranjo, 2002).

Una de las funciones de las contralorías en el régimen anterior del control fiscal es la fijación de responsabilidades fiscales para imponer las sanciones resarcitorias correspondientes a cada acto investigado. Sin embargo, esta función no corresponde a la esencia del trabajo de las Contralorías que a partir de 1991 responde al control de gestión y resultados que permita “evaluar en que medida el manejo del fisco cumple con un grupo de principios básicos: eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de costos ambientales”. Para el autor, el establecimiento de responsabilidades fiscales responde a la lógica anterior, la de “revisión de cuentas y fenecimientos de las mismas” lo cual la convierte en una labor ineficiente. De hecho el autor señala que establecer responsabilidades le suma tres años al proceso completo de investigar una conducta inapropiada, establecer responsabilidades, obtener un fallo contencioso administrativo y finalmente, iniciar un proceso ejecutivo de cobro. “El efecto es una mayor dilación en la fijación de la responsabilidad fiscal, en grave detrimento no solo de la eficacia de la institución, sino de la credibilidad misma del control” (Naranjo, 2002).

Hay que resaltar que esta es una situación estructural. La “inflación legislativa”, es decir la proliferación de normas, da lugar a problemas

de competencias, de prevalencia y de coordinación. Mientras subsistan estos problemas mayor será la posibilidad de que los involucrados en casos de corrupción puedan eludir sus responsabilidades (Naranjo, 2002).

En síntesis, el régimen político clientelista de Colombia otorga un amplio poder en la determinación del gasto público a los parlamentarios, lo cual hace que este sea irracional e ineficiente. El clientelismo ha dado cabida a que el gasto publico a nivel local sea ejecutado bajo un criterio de correspondencia con favores y apoyos políticos recibidos por parlamentarios y el nivel central del gobierno. Prevalece además en Colombia un inequitativo acceso al estado y el bajo escrutinio del ciudadano colombiano a las acciones de las instituciones publicas. Estos elementos configuran un esquema de asignación y ejecución de presupuesto que otorga una alta discrecionalidad a los representantes elegidos por voto popular, sin que exista un sistema de rendición de cuentas que compense dicha situación.

La tarea de vigilancia y control fiscal (es decir, de la utilización de los recursos públicos) por su parte, esta normada de acuerdo a estándares internacionales de lucha anticorrupción que deben adaptarse a una profunda tradición legalista, reflejada esta ultima en la abundante emisión de leyes alrededor de un mismo asunto. Colombia se caracteriza por tener un sistema legal excesivamente detallista, que cubre con una norma cada posible evento de la interacción social y económica de sus ciudadanos. La proliferación normativa resultante no es organizada y por el contrario, carece

de prevalencia y coordinación. Es apenas natural entonces el entorpecimiento de la función de establecer responsabilidades fiscales, asignada a la Contraloría.

Control fiscal en Bogotá⁷

Un aspecto fundamental para el correcto funcionamiento del Estado es el sistema de pesos y contrapesos (checks and balances) que permita vigilar el poder de las instituciones públicas, propiciar la rendición de cuentas de los funcionarios públicos (accountability) y removerlos por desconfianza (recall), para garantizar la independencia tanto del control fiscal como de la justicia, frente al ejecutivo y al poder legislativo. Las características propias de cada nivel de gobierno influyen dicho balance de poderes y a su vez determinan el tipo de agentes, dimensiones e impactos de los casos de corrupción. En la práctica, puede resaltarse la pertinencia de un control fiscal ejercido desde el nivel local de gobierno, bajo condiciones previas (checks and balances) que lo hagan eficiente.

En el Distrito, las entidades de control (Concejo, Contraloría, Personería y Veeduría) operan de forma independiente a la administración distrital, lo que equivale a un mayor nivel de transparencia, de rendición de cuentas y de probabilidad de remoción de los funcionarios públicos. Por el contrario en el nivel nacional, la concentración de poderes que en la práctica ha significado la reelección presidencial, ha dado cabida a excesos y en ese orden, a corrupción,

⁷ Esta sección se basa en las contribuciones de la Dirección de Jurisdicción Coactiva y algunas direcciones sectoriales de la Contraloría de Bogotá.



<http://cms7.blogia.com/blogs/n/no/not/noticiasandelario/upload/20070910152743-soborno.gif>

puesto que disminuye la efectividad de los mecanismos de defensa del patrimonio público dando lugar a una alta discrecionalidad en la toma de decisiones, una pobre difusión de lo actuado y una nula participación y escrutinio ciudadano.

Bogotá, por intermedio de su Contraloría⁸, efectuó en el 2007 por primera vez, una evaluación a los niveles de transparencia de las entidades públicas. Los resultados obtenidos mostraron que, para ese año, el nivel de transparencia en las entidades evaluadas se determinó como Medio (71.72 sobre 100). El apego a las normas y procedimientos (factor institucional), el acceso a información oportuna, clara, veraz y comprensible (visibilidad) y la capacidad de los funcionarios públicos de responder por sus actos ante terceros (rendición de cuentas), obtuvieron la mejor valoración en la evaluación. Esto corresponde a un nivel de ries-

⁸ El control ejercido por la Contraloría de Bogotá es dinámico, selectivo y posterior a la gestión de los recursos públicos. Identifica evidencias de malas prácticas (hallazgos administrativos, fiscales, disciplinarios y penales), traslada presuntas conductas irregulares a las autoridades competentes y da comienzo en lo de su competencia (si ha lugar) a un proceso de responsabilidad fiscal, el cual puede ser archivado o derivar en un proceso de cobro coactivo resarcitorio que procura el resarcimiento de lo público.

go de corrupción controlable, pero susceptible de mejorar.

El papel de la entidad en la tarea de vigilancia y seguimiento a los recursos públicos ha sido importante en los últimos años. Destaca el sector de movilidad en donde la actuación de la entidad ha sido definitiva en garantizar que las líneas de política pública sean enfocadas hacia proyectos estructurales y no en proyectos aislados ni de desvíos de recursos como la licitación para semaforización o el contrato de ETB y Emscal para el recaudo del transporte masivo. Otras importantes intervenciones han sido en la protección de los humedales, el deterioro de las estaciones de Transmilenio, la concesión de Tibitoc por los mayores valores pagados por la EAAB al concesionario y mas recientemente, por los malos manejos de los recursos de la III Fase de la construcción de Transmilenio y el Distrito de Mantenimiento de Malla Vial, conocido como el Distrito Sur.

Responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva

Donde más se focalizan irregularidades es en la contratación ya que allí es donde se ejecutan los recursos. Así en la suscripción

y ejecución de contratos de obra pública distritales, se han detectado deficiencias en el proceso precontractual, poca planeación en obras de infraestructura, demoras en la ejecución de los contratos e interventoría no efectiva. Dentro de estos, por las obras deficientes que los contratistas entregaron al IDU se consiguió el resarcimiento de \$1.196 millones en 2009. En los contratos interadministrativos de cofinanciación que suscriben los Fondos de Desarrollo Local, se encontró que las entidades contratistas no destinan el dinero al que están obligados o lo usan inadecuadamente. El caso de la adquisición de dos (2) hornos incineradores por parte de la Secretaría de Salud, refleja que en los contratos de suministros o compraventa los elementos adquiridos no siempre cumplen con la finalidad para la cual fueron contratados. Este detrimento se ha cuantificado en \$700 millones.

En el recaudo del impuesto predial se han encontrado irregularidades técnicas para la vigencia 1998, tales como el cambio de uso de los predios o la reducción del área de construcción. Con el inicio del proceso de responsabilidad fiscal se

recuperaron \$705 millones correspondientes a los mayores valores adeudados de las vigencias 2000 a 2008 del inmueble de propiedad de la Industria Nacional de Gaseosas. Igualmente se encontró falta de gestión de cobro del impuesto de vigencias desde 1997 a 2001, cuyo proceso de responsabilidad fiscal generó cobros persuasivos por parte de la Dirección de Impuestos Distritales, que permitieron un recaudo de \$4.491 millones entre 2008 y 2009.

En la SDH se detectó el reconocimiento y pago irregular de pensiones de jubilación a personas fallecidas o con suplantación de personas, falta de controles y seguimientos a la solicitud de pensiones, deficiencias y mala gestión de la base de datos de pensionados, implementación de la pensión en forma prioritaria, entre otros. El proceso vigente de responsabilidad fiscal y de cobro coactivo ha permitido el resarcimiento de \$296.3 millones por ahora.

En varios episodios se han encontrado irregularidades en el proceso de adquisición de inmuebles. En el caso de la UAESP, por la adquisición del lote Santa Helena, en zona aledaña al Relleno Sanitario Doña Juana, al no encontrarse física ni legalmente constituido y posteriormente el proceso permitió que el Distrito Capital adoptara los procedimientos de legalización del predio. Por sobrecostos en la adquisición del predio El Clavel de la Localidad de Ciudad Bolívar, para la construcción del colegio Mochuelo Bajo, se fijó responsabilidad fiscal a la SED por un daño patrimonial cuantificado en \$1.321 millones. Actualmente hay un proceso de responsabilidad fiscal por la compra

de un lote para la construcción del Hospital de Usme II Nivel, adquirido en 2006 por \$1.000 millones de pesos, basado en que no reúne las condiciones de infraestructura suficientes para la construcción de un hospital de ese nivel.

En el sector de transporte existen varios temas que la Contraloría de Bogotá ha considerado de especial atención. La falta de fuerza ejecutoria que obligue al pago de los comparendos impuestos (entre el 1° de enero y el 30 de junio de 1999) por una cuantía de \$12.184 millones, tiene varios procesos en curso. Por otra parte viene adelantando las diligencias pertinentes para el recaudo y traslado de los dineros provenientes del Factor de Calidad del Servicio al Fondo para el Mejoramiento de la Calidad del Servicio, cuantificados en \$121.000 millones (a junio 30 de 2008), de los cuales se han materializado \$33.645 millones por el recaudo de las medidas cautelares, además de \$3.300 millones recaudados en la vigencia 2009. También se logró que, a partir del año 2007, los transportadores del servicio público trasladen a las fiducias autorizadas la suma de \$57.737 millones de pesos y que consignen oportunamente los dineros recaudados por factor de calidad del servicio en la suma de \$41.096 millones (al 31 de diciembre de 2009). Finalmente en las mesas de trabajo con la Secretaría de la Movilidad y las Empresas de Transporte Público (dentro del proceso de responsabilidad fiscal) se busca establecer los valores reales adeudados y los periodos causados.

Por último, hay escándalos que han sido asumidos por la Contraloría General de la República (CGR),



Las obras de la calle 26 Foto: Diego Mayorga.

tales como los contratos 09, 10, 14 y 16 de 2007, suscritos entre el Fondo de Desarrollo Local de Bosa y la Fundación Cultural Chiminigagua, cuyo fallo con Responsabilidad Fiscal fue confirmado en recurso de reposición y apelación por la CGR.

Eventos sectoriales específicos

En la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. ESP se tiene que la figura de contratación por tracto sucesivo permite evadir los procesos licitatorios. Por su parte, en la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá hay sobrecostos en las obras por los retrasos en la ejecución de anticipos y no hay una regulación adecuada para la administración de los excedentes de liquidez, del orden de \$600.000 millones en 2009. Además, un bajo nivel de éxito de la entidad en los procesos arbitrales coincide con la presencia de algunos abogados en diferentes procesos de la misma entidad.

En el sector de Hacienda, se encontró que las Alcaldías locales envían con retraso los fallos de las querrelas a la Dirección de Tesorería poniendo en riesgo \$28.000 millones. En la cartera de impuestos hay \$867.000 millones a 31 de diciembre de 2009 mayor a 5 años. Las irregularidades en el reconocimiento predial (suplantación de personas, deficiencias en la supervisión y reconocimiento predial y la digitalización para la actualización de la formación catastral) dieron lugar a la apertura de un proceso de Responsabilidad Fiscal por \$5.451,7 millones. Otro de los hallazgos es el de las deficiencias en la planeación y ejecución de los recursos del crédito BIRF 7162 CO, que ocasionaron daños por \$5.054,4 millones al patrimonio de la ciudad.

Por último, no hay certeza de la cartera que manejaba la Beneficencia de Cundinamarca del impuesto Fondo de Pobres, lo cual genera evasión y pérdida de recursos. Las irregularidades en la liquidación y pago de pensiones generaron un daño fiscal de \$800 millones.

Bibliografía

- Alesina, Haussman, Hommes y Stein (1998), Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America. Research Department, Inter-American Development Bank WP-394
- Badel, Martha (1999), Los costos de la corrupción en Colombia, Archivos de Economía No. 111. Departamento de Plantación Nacional. Bogotá.
- Betancourt, Carlos (2000), Clientelismo y asimetría de agendas en la descentralización colombiana, Economía Colombiana y Coyuntura Política, Revista de la Contraloría General. Bogotá.

- Contraloría de Bogotá (2007), Niveles de Transparencia en Bogotá 2006, Informe de la Dirección de economía y Finanzas Distritales.
- Contraloría General de la República – PNUD (2005) La lucha anticorrupción en Colombia. Teorías, practicas y estrategias. Estudio elaborado por Gabriel Misas. Bogotá.
- Elliot, Kimberly (2001), La corrupción en la economía global. Editorial Limusa. Mexico D.F.
- Filc y Scartascini (2004), Budget Institutions and Fiscal outcomes, ten years of inquiry on fiscal matters at the research department. Research Department Inter-American Development Bank. Washington
- Gamarra, Jose (2006), Pobreza, corrupción y participación política: una revisión para el caso colombiano. Documentos de trabajo sobre Economía Regional. Banco de la República. Cartagena.
- Leal Buitrago, Francisco (1989), El sistema político del clientelismo, en Análisis Político, No. 8, Bogotá.
- Naranjo, Rodrigo (2002), La responsabilidad fiscal en Colombia. ¿Instrumento para combatir la corrupción o estímulo a la misma?. Ponencia del VII Congreso Internacional del CLAD, sobre la reforma del estado y la administración pública, Lisboa, Portugal, Octubre de 2002.
- Soto, Raimundo (2003), La corrupción desde una perspectiva económica. Documento de Trabajo No. 234 Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago.
- Transparencia Internacional (2009). Índice de Percepción de la Corrupción 2009 y Barómetro Global de la Corrupción 2009.
- Transparencia por Colombia (2007). Conflicto armado y delincuencia organizada. Escenarios de corrupción, a propósito del caso de Colombia. Estudio elaborado por Luis Jorge Garay. Bogotá
- Zuluaga, Jaime (1996), Cuando la corrupción invade el tejido social, en Revista Nueva Sociedad No. 145, Bogotá. ■





Coordinadora Grupo Especial de Investigaciones Forenses - GUIFO. Contraloría de Bogotá

E-ACCOUNTABILITY, CONTROL FISCAL MODERNO CONTRA LA CORRUPCIÓN

Accountability es sinónimo de responder (responsabilización), dar cuenta, dar cumplimiento. Alnoor Ebrahim¹ define el concepto de rendición de cuentas como “la responsabilidad de responder por un desempeño particular ante las expectativas de distintas audiencias, partes interesadas”.

Esta obligación que tienen los funcionarios públicos de rendir cuentas a la sociedad, ha cobrado mayor importancia a partir de la reforma constitucional de 1991, ya que tiene como finalidad dar transparencia de las acciones y decisiones de los gobernantes, informar de la administración y del cumplimiento de sus funciones y del resultado de las políticas públicas.

Existen diferentes formas de responsabilización (accountability), entre las que se encuentran los controles procedimentales clásicos de orden externo a la administración, que son ejercidos por el poder judicial y los organismos de fiscalización, cuya función es vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles.

Los sistemas electrónicos de rendición de cuentas

Las contralorías del país han modernizado los instrumentos de fiscalización. Es así como la rendición “electrónica” de cuentas se ha

convertido en un elemento innovador del control fiscal, que permite obtener información en línea de los aspectos más relevantes de la gestión pública, como son la contratación, el presupuesto y el avance y ejecución de las políticas públicas.

Estos sistemas proporcionan un nivel de información micro y macro en el desempeño institucional, sectorial y global de la administración pública, de tal forma que sea posible imponer sanciones oportunamente cuando se incurra en actos de corrupción y no se cumpla con los principios de la gestión fiscal. Asimismo proveen a las partes interesadas y stakeholders el acceso a información privilegiada para coadyuvar con el ejercicio del control político y social

Entre los sistemas electrónicos de rendición de cuentas se encuentran el Sistema de Información para la Contratación Estatal-SISE, administrado por la Contraloría General de la República-CGR; que se integra con otros sistemas de información especialmente con el Sistema de Electrónico de Contratación del Estado-SECOP, creado mediante decreto 2178 de 2006; el sistema COBRA, aplicativo de seguimiento y control a contratos de obra en la Contraloría de Cali y el SIA-Sistema Integral de Auditoría de la Contraloría Departamental de Caldas, entre otros.

A su vez, la Contraloría de Bogotá-CB, por intermedio de sus Sistema de Vigilancia de la Gestión Fiscal-SIVICOF, ha puesto en mar-

cha algunos instrumentos electrónicos de control a la gestión fiscal y el gasto público distrital, que incluye reportes periódicos de los procesos de contratación, presupuesto, plan de desarrollo, balance social, inversiones, gestión ambiental, contabilidad, deuda pública, y demás aspectos inherentes a la función administrativa propia de los servidores públicos y particulares que manejan fondos y bienes del Estado.

Las asimetrías de información en la rendición de cuentas

Vale preguntarse si efectivamente los sistemas electrónicos de rendición de cuentas son suficientemente útiles y confiables para el ejercicio del control fiscal. Esto, teniendo en cuenta que una de las partes involucradas en una transacción (agente controlado) tiene más información acerca de las operaciones que realiza mientras que la otra (controlador) depende de la información que éste provea para el cumplimiento de sus funciones, lo que conlleva a que ambos actores no compartan los mismos intereses, razón por la cual se presentan distorsiones en las relaciones controlado-controlador y por ende “asimetrías de información”, que conducen

¹ www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/rendicion-de-cuentas-accountability

a fallas en el funcionamiento del sistema electrónico de rendición de cuentas.

Es evidente que la información que reportan los agentes controlados, ya sea a través de los mecanismos electrónicos o manuales de información, puede ser incompleta, inexacta, inconsistente. Estas “distorsiones” facilitan a los agentes evadir en cierto grado el control de sus actuaciones en el manejo de los recursos públicos. De ahí la importancia de fortalecer los mecanismos alternos de fiscalización que provean mayor confiabilidad de la información como el control político y el control social.

Estas afirmaciones tienen fundamento cuando a raíz de una investigación que viene adelantando la CB sobre reportes de la contratación distrital 2004–2009 incorporados en el SIVICOF, se evidencian inexactitudes que le restan seguridad, transparencia, certeza y confiabilidad a las operaciones y decisiones públicas. Un caso concreto, se refiere a cinco contratos celebrados con personas naturales que fueron incorporados en la base de datos por valor total \$895 billones, cifra esta que es totalmente imprecisa máxime cuando la contratación del distrito en dicho periodo no supera los 23 billones de pesos².

Lo deseable para evitar esta serie de inconsistencias es revisar una por una las operaciones y documentos de los entes auditados para ser confrontadas con la información que se reporta por este medio, lo

² Cifra tomada de la base de datos de contratación reportada en el SIVICOF vigencias 2004–2009, de la cual se excluyeron contratos inferiores a \$300 millones.

cual resulta prácticamente imposible dadas las restricciones técnicas y presupuestales existentes al igual que la complejidad de operaciones y procesos que se surten diario en las entidades del Estado. Ahora bien, si el margen de error es significativo, no es dable per se avalar la información, motivo por el cual se requiere que los organismos de control fiscal instrumenten mecanismos alternos de comprobación que permitan “validar” los datos para evitar que se induzca a actuaciones equívocas que generan una pérdida de eficiencia en el ejercicio del control fiscal.

Utilidad de la rendición de cuentas en línea

A partir del análisis de la información reportada en el SIVICOF, se pueden obtener estadísticas de la inversión y manejo del presupuesto público distrital, por ejemplo, es posible identificar los contratistas que más contratos han suscrito con las diferentes entidades del distrito, los bienes y servicios que proveen, el valor de los contratos y en fin una serie de datos que son útiles para el ejercicio del control fiscal.

Como ilustración se citan algunos de los resultados de la investigación que adelanta la CB en aspectos puntuales de la contratación en el Distrito Capital vigencias 2004–2009, información que no sería posible obtener sin el apoyo de estos sistemas de información electrónica.

En el período de estudio el 27.8% de los recursos se destinaron a contratos de obra, equivalente a 6 billones 466.919 millones de pesos. Otra modalidad de contratación son los Convenios Interadministrativos y los Servicios Profesionales por valor de \$1.119 millones y \$1.527

Cuadro 1

Contratación alcaldes Garzón–Moreno 2004–2009

“ADMINISTRACIÓN LUIS EDUARDO GARZÓN (\$ MILES DE MILLONES)”		
Vigencia	No de Contratos	Valor
2004	1.064	2.371,21
2005	1.487	3.149,25
2006	1.630	4.528,67
2007	1.634	4.232,10
2004–2007	5.815	14.281,22
“ADMINISTRACIÓN SAMUEL MORENO ROJAS (\$ MILES DE MILLONES)”		
Vigencia	No. de contratos	Valor
2008	1.562	4.206,10
2009	2.113	4.790,38
2008–2009	3.675	8.996,48

Fuente: Base de datos SIVICOF, con base en la información reportada por las entidades del distrito

millones (724 y 613 contratos respectivamente). En contratos que suplen personal como servicios de outsourcing, vigilancia y aseo se contrató un billón 20 mil millones de pesos mediante la ejecución de 449 contratos. Asimismo, en contratos de consultoría se invirtieron \$684.499 millones a través de 619 contratos para consultoría de estudios y diseños, estudios de prefactibilidad y factibilidad, gerencia de obra, interventoría, etc.

La entidad más intensiva en contratos es la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá con 928 celebrados del año 2004 al 2009, seguida de la Secretaria de Educación con 882 contratos y luego la Secretaria de Integración Distrital con 700 contratos, equivalentes a un valor promedio por contrato de \$2.873 millones, \$3.026 millones y \$1.220 millones respectivamente.

El 73,8% de los recursos invertidos se concentra en ocho entidades que ejecutan 17.1 billones de pesos; en su orden son: IDU, \$3.2 billones, Secretaria de Educación,

\$2.6 billones, EAAB, \$2.6 billones, Fondo Financiero de Salud-FFS, \$2.2 billones, Colombia Móvil, \$2.2 billones, ETB, \$1.9 billones, Codensa, \$1.3 billones y la Secretaria de Integración Social con \$854.445 millones.

La contratación directa es el mecanismo más utilizado en la administración pública y el que mayor volumen de recursos concentra, seguido de las licitaciones y concursos públicos y la contratación por convenios interinstitucionales celebrados con entidades del Estado, entre los que se encuentran las universidades y entidades públicas. De otra parte, el 70% de los contratos se han celebrado con sociedades, consorcios y uniones temporales entre otros agentes (Cuadro 2).

Contratistas con mayor cantidad de contratos y valor

Los contratistas que concentran la mayor cantidad de contratos en el periodo 2004-2009, son las universidades públicas como la Universidad Nacional, la Universidad Abierta y a Distancia-UNAD, Universidad Distrital Francisco José de Caldas y la Universidad Militar Nueva Granada. Le siguen algunas entidades del orden distrital como son el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez-IDIPRON, que ejecuta actividades de reparación y mantenimiento de la malla vial, la Policía Metropolitana de Bogotá en aspectos de Seguridad Ciudadana, la ETB en servicios de telecomunicaciones; también se encuentran las Cajas de Compensación Familiar Compensar, Cafam, Colsubsidio y ONGs.

La mayor contratación de recursos se concentra en servicios de

informática y telecomunicaciones con empresas de servicios públicos como la ETB y EPM, y la contratación de grandes proyectos de infraestructura vial a través del IDU, con Uniones Temporales y Consorcios entre los que se encuentran Unión Temporal Transvial, Constructora Fase III SA, Consorcio Canoas, Consorcio Metrovias Bogotá, Consorcio Distritos Bogotá Unión Temporal, entre otros (Cuadro 3).

Un aspecto relevante del estudio es que en los últimos años se observa un incremento en la contratación con Universidades Públicas, Cajas de Compensación Familiar (Compensar es la que concentra el mayor volumen de contratos), y las ONGs entre las que se encuentran las asociaciones, cooperativas y fundaciones sin ánimo de lucro.

De otro lado, una parte considerable de los contratos que se cele-

bran con este tipo de establecimientos no tienen una relación directa con el objeto social del contratista. En este sentido, se puede entender que la flexibilidad en la aplicación de las normas de contratación para este tipo de fundaciones y asociaciones, ha hecho que el Distrito justifique la utilización de esta modalidad de contratación para evitar acudir a procesos de contratación y selección mucho más rigurosos, además de otorgar una mayor facilidad en la ejecución el gasto público distrital.

Vale señalar, que este tipo de contratos pueden generar mayores costos de transacción e intermediación para el distrito, por cuanto, se pactan comisiones por administración y gestión que no se incluyen cuando se contrata con otro tipo de empresas privadas. Adicionalmente se podría incurrir en gastos excesivos que no son fácilmente contro-

Cuadro 2

\$ miles de millones

TIPO DE SOCIEDAD	No. CONTRATOS	VALOR
Sociedad Anónima	2.042	4.852
Consorcio	1.019	3.816
Sociedad Ltda.	1.927	3.160
Unión Temporal	740	2.957
Otro	641	1.679
Entidad Estatal	623	1.669
Administradora de Rég. Sub. - A.R.S	85	1.106
Emp. de Serv. Púb. - E.S.P.	98	1.069
Emp. Social del Estado - E.S.E.	398	898
Fundación sin ánimo de lucro	500	413
Corp. sin ánimo de lucro, ONGs	286	383
Otros	1.100	367
Universidad Pública	259	232
Otras Entidades de Economía Solidaria	126	109
Emp. Promotora de Salud - E.P.S.	14	89
Institución Financiera	17	74
Organismo Multilateral	36	55
Administradora Pública Cooperativa	51	50
Universidad Privada	66	41
Inst. Prestadora de Serv. - I.P.S.	31	31
Emp. Unipersonal	40	24
Sociedad Comandita Simple	20	19
Inst. de Investigación Científica	5	8
Sociedad Comandita por Acciones	4	6
Inst. Aseguradora	3	2

Fuente: Base de datos SIVICOF, con base en la información reportada por las entidades del distrito

Cuadro 3

\$ miles de millones

CONTRATISTA CON MAYOR NÚMERO DE CONTRATOS		
NOMBRE	NÚMERO DE CONTRATOS	VALOR
Univ. Nacional de Colombia	111	89,22
IDIPRON	89	132,64
Policía Metropolitana de Bogotá	48	103,76
Univ. Distrital Francisco José de Caldas	32	23,74
Univ. Militar Nueva Granada	29	23,99
Promoviendo CTA	28	19,50
Internacional de Negocios	24	68,85
Caja de Comp. Familiar-Compenas	23	29,43
Coopintrasalud	22	12,68
Laboratorios Baxter SA	21	11,08
Siemens Mobile Communications	18	220,43
Synapsis de Colombia	18	89,60
Compañía America de Multiservicios	17	54,79
Caja de Comp. Familiar- Cafam	16	21,75
Coopintrasalud	16	14,24
Nusil CTA	16	18,13
Talento Humano al Instante	16	42,31
Comware SA	15	14,47
Serviaseo SA	15	27,89
Caja Col. Subsidio Familiar Colsubsidio	14	53,37
Caja De Comp. Familiar Compensar	14	104,62
DABS-Fondo de Desarrollo Local	14	6,39

\$ miles de millones

CONTRATISTAS CON MAYOR VALOR EN CONTRATOS		
NOMBRE	NÚMERO DE CONTRATOS	VALOR
ETB	12	392,52
Huawei Technologies Co	1	329,14
Unión Temporal Transvial	1	315,58
Constructora Bogotá Fase III SA	1	291,95
Consorcio Canoas	2	253,09
Salud Total	9	228,45
Empresas Publicas De Medellin E.S.P.	4	227,70
Humana Vivir	7	226,15
Siemens Mobile Communications	18	220,43
Infraestructuras Urbanas SA	1	218,80
Liliam Simbaqueba Ltda	1	208,80
EPM Telecomunicaciones SA ESP	1	201,60
Consorcio Metrovías Bogotá	1	178,30
Consorcio IFT	1	157,78
Constructora San Diego SA	1	146,23
Unión Tempora UT ITB	1	135,50
Unión Temporal CCM	1	121,33
Cable Unión de Occidente SA	2	120,13
Consorcio Distritos Bogotá	1	119,86
Unión Temporal Mantenimiento Malla Vial	2	117,13
Consorcio Metrovías Malla Vial	1	115,09
Itochu Corporation	8	109,26

Fuente: Base de datos SIVICOF, con base en la información reportada por las entidades del distrito

lables, como son pagos a subcontratistas, nómina paralela y demás erogaciones que hacen más onerosa la contratación por esta modalidad, aspectos que será preciso analizar con más detalle en la investigación.

e-accountability y probidad de los gestores públicos

Si los datos reportados por los agentes controlados no son confiables los sistemas electrónicos de información de rendición de cuentas podrían ser poco efectivos. Ello podría apoyar

la opinión de que no se justifica invertir en la modernización del control de cuentas así como la idea de que el control fiscal es inane ante las fallas de gestión de la administración pública y ante la corrupción.

En este contexto es necesario reforzar la conducta de probidad de los agentes controlados mediante una combinación de incentivos y mecanismos coercitivos (sanciones) para reducir los errores en la información que reportan.

En suma, los mecanismos de

rendición electrónica de cuentas son instrumentos que elevan la eficiencia del control fiscal y disminuye los costos de transacción tanto para controladores como para controlados, pero obviamente por sí mismos no conjuran la mala gestión pública ni la corrupción porque ellas dependen de factores institucionales y de la consolidación de la ética pública. Con todo es de esperar que la mayor síntesis de protocolos que la rendición electrónica de cuentas favorece contribuye a disminuir imprecisiones u ocultamientos deliberados. ■

Dos casos recientes de problemas en la contratación pública en Bogotá

Actualización catastral 2006

En 2006 la Unidad Administrativa de Catastro Distrital, contrató la actualización de la formación catastral de 452.564 predios con el Consorcio Actualización Catastral 2006, por valor de \$3.459.510.000. La firma contratista se comprometió a hacer un reconocimiento predial consistente en la inspección ocular de los predios, verificación de la información física y jurídica de los inmuebles con el fin de mantener actualizada la base de datos gráfica y alfanumérica del catastro. Todo para determinar el avalúo catastral de dichos inmuebles para efectos de la liquidación y pago del impuesto predial.

Debido a múltiples denuncias de los comerciantes y propietarios de los predios actualizados, en razón del incremento desmesurado en el impuesto predial y fallas en la actualización y como resultado de las investigaciones adelantadas por la Contraloría de Bogotá, se detectaron hechos graves de ineficiencia administrativa que dejaron en entredicho la calidad, transparencia y confiabilidad del proceso de actualización catastral, que obligaron al Alcalde Mayor, Luis Eduardo Garzón a dejar sin efecto ni valor la actualización de 755.582 predios.

Se encontró: adulteración de información en las fichas de reconocimiento predial, suplantación de nombres y firmas de personas para el reconocimiento y supervisión de la actualización que nunca participaron en el proceso, atrasos e incumplimientos reiterativos en la entrega de información por parte del contratista, modificación de la información reportada en las fichas catastrales sin autorización alguna, personal contratado que nunca participó en la actualización, falta de idoneidad del personal contratado. Estos hechos evidentes de la falta de control por parte de la entidad contratante, impidieron el cobro de \$60 mil millones en 2007.

Construcción de las obras de la Fase III de Transmilenio

Hoy son ampliamente conocidas las demoras en la ejecución de los contratos de construcción de las obras de la Fase III de Transmilenio y los Distritos de Conservación Vial, adjudicados por el Instituto de Desarrollo Urbano-IDU a la Unión Transvial y Vías de Bogotá, firmas a las cuales se les entregaron \$88.273 millones en calidad de anticipo la suma de para ser invertidos en dichas obras.

Las investigaciones adelantadas por la Contraloría de Bogotá, lograron evidenciar que algunas de las empresas contratistas que hacen parte de estas Uniones Temporales, forman parte del GRUPO NULE, un conglomerado empresarial de más de 30 empresas que tienen negocios con el estado en sectores de agua, energía y construcciones de obras de infraestructura. Entre las sociedades pertenecientes al grupo Nule se encuentran Translogistic S.A., MNV S.A., Bitácora Soluciones Limitada, Gas Kpital S.A., y Ponce de León y Asociados S.A. Ingenieros Consultores.

Lo cuestionable en la ejecución de estos contratos, además de las demoras e incumplimientos de los contratistas en la ejecución de las obras, es que las firmas contratistas de las obras de Fase III de Transmilenio (cuyos socios forman parte del grupo Nule) subcontrataron a su vez con otras empresas del mismo grupo para la supuesta compra de materiales y suministros con destino a las obras. El destino de los dineros del anticipo en poder de los contratistas Transvial y Vías de Bogotá sigue sin determinar.

ROBO LUEGO EXISTO

La siguiente es una transcripción textual de un acápite del libro “De la pobreza al poder. Como pueden cambiar el mundo ciudadanos activos y estados eficaces” cuyo autor es Duncan Green y que fue editado por la organización Oxfam International. La transcripción fue autorizada por el autor, mediante correo electrónico del 24 de Mayo de 2010, enviado al editor de la revista para ser publicada en “Bogotá Económica”

Duncan Green



Jefe de investigación
Oxfam GB

Los pobres detestan la corrupción. Si se les pregunta qué caracteriza a la pobreza, con frecuencia no contestan que la falta de ingresos, sino su indefensión cuando los policías y los funcionarios les piden sobornos. Esa corrupción genera un profundo sentimiento de impotencia y de exclusión que mina los esfuerzos por construir una ciudad activa.

Desde el punto de vista económico, la corrupción tiene el mayor impacto relativo en la gente más pobre. En Rumania, un estudio del Banco Mundial mostraba que el tercio más pobre de las familias destinaban un 11 por ciento de sus ingresos al pago de sobornos, mientras que el tercio más rico tan sólo destinaban un 2 por ciento. La corrupción está extendida en países ricos y pobres por igual. El fiscal general de EEUU ha declarado al fraude relacionado con la asistencia sanitaria “el segundo problema delictivo” del país después de los crímenes violentos y que cuesta miles de millones de dólares cada año. En muchos países, las empresas privadas pagan importantes sobornos para obtener contratos estatales. En todo el mundo en desarrollo se piden “tasas” no oficiales por el agua, la educación y los servicios sanitarios.

La corrupción es abusar del poder que se ha confiado a alguien para obtener beneficios personales. La corrupción por necesidad (que a veces se conoce como “corrupción menor”) contrasta con la corrupción por codicia (corrupción mayor). Ambas tienen diferentes impactos en la gente pobre y en los países en general y ambas requieren diferentes remedios.

La corrupción menor es, por ejemplo, el cobro de tasas ilegales, a menudo pequeñas, por parte de proveedores de servicios y funcionarios que no aparecen en el trabajo. Esta es la corrupción a la que la gente pobre del mundo en desarrollo se enfrenta de manera más directa. La pobreza favorece la corrupción, ya que a la gente hambrienta le resulta difícil no vender sus votos por un saco de harina y los funcionarios mal pagados a menudo acaban sucumbiendo al soborno. Sin embargo, las actitudes y creencias también juegan un papel aquí. Los trabajadores de Oxfam en África Oriental, Indonesia y Centroamérica informan de una creencia extendida en esas regiones de que las personas en puestos influyentes deberían ayudar a sus familias y comunidades de origen, una mentalidad que a menudo lleva a que exista una tolerancia pública ante lo que en el otro lugar

se considera un chanchullo inaceptable.

La pobreza fomenta la corrupción menor y el desarrollo hace disminuir la amenaza que esta presenta. El desarrollo aumenta la capacidad del gobierno para recaudar impuestos, pagar sueldos decentes y dedicar más recursos a detectar la corrupción entre los funcionarios, y todo ello ayuda a que la corrupción corra menos el sistema. En Camboya y en la República Checa, los salarios adicionales de los profesionales sanitarios y los compromisos de buena práctica ética llevaron a una disminución en el pago de sobornos no oficiales y a un mayor acceso a los servicios sanitarios para la gente pobre. Los sindicatos y las asociaciones profesionales juegan un papel importante a la hora de desarrollar estándares profesionales y conseguir que los trabajadores participen en la mejora de los servicios.

Las enormes variaciones entre países con un grado de desarrollo similar indican que se pueden hacer más que simplemente esperar a que llegue el crecimiento para lograr que el problema sea manejable. Según el Índice de Percepción de la Corrupción 2007 de Transparencia Internacional, los niveles de corrupción de Japón son similares a los de Chile, mucho más pobre,

mientras que Uruguay está muy por delante de Italia, a pesar de que solamente cuenta con una séptima parte de su renta per cápita.

La corrupción es distinta, no sólo afecta a los presupuestos nacionales como en el caso de los presidentes Mobutu (Zaire) y Suharto (Indonesia) –cada uno robó miles de millones–, sino también al sector privado, donde la liquidación de activos por parte de directivos y diseñadores, priva al sector de su capacidad de invertir, evolucionar y competir. Más sutilmente, los vínculos estrechos entre miembros de las élites socioeconómicas pueden llevar a que políticos y funcionarios acuerden políticas que favorezcan a sus amigos y familiares en el sector privado, más que a la economía en su totalidad. En sectores como los del petróleo y el gas, el armamento y la construcción, las grandes empresas rutinariamente pagan importantes sobornos a funcionarios del estado a cambio de contratos, mientras que numerosos programas de privatización han servido de pretexto para transferir riqueza a gran escala del

estado a miembros de la élite con buenos contactos.

La maldición de la riqueza

Un factor fundamental que contribuye a la corrupción mayor es la dependencia de un país de los recursos naturales. El gran escritor uruguayo Eduardo Galeano lo denominó la “Maldición de la riqueza”. Las reservas abundantes de petróleo, gas o minerales, son como veneno en el torrente sanguíneo de la política y un aliciente para acaparar poder y hacerse rico rápidamente antes que para la inversión a largo plazo y el enorme esfuerzo que han subyacente al éxito de países con pocos recursos como Corea de Sur o Taiwán, cuyo único activo económico era su gente. Por el contrario, en Nigeria desde la década de los 60 han “desaparecido” 300.000 millones de dólares de ingresos petroleros que han tenido un impacto poco tangible en un país que prácticamente carecen de calles asfaltadas y en el que más del 70 por ciento de la población vive con menos de 1 dólar al día.

Cuando los países tienen elecciones competitivas y controles y equilibrios institucionales en forma de medios de comunicación libres y un poder judicial independiente, los recursos naturales normalmente suponen una ventaja para la economía, porque los Gobiernos se ven forzados a ser más responsables y eficaces. No obstante, si se eliminan los controles y equilibrios institucionales, las elecciones competitivas parecen desatar un grado incluso mayor de corrupción y caos, ya que los partidos pelean por echar mano de las riquezas.

En este tipo de países, el crecimiento económico es incluso menor que bajo regímenes autoritarios, las implicaciones que esto tiene con respecto al futuro de Irak son sombrías.

Los recursos naturales pueden romper el “contrato social” entre Estado y Ciudadano. Cuando un gobierno puede confiar en los royalties del petróleo, no necesita gravar a los ciudadanos para aumentar los ingresos y, por tanto, tampoco necesita cultivar la legitimidad pública, si no que, en vez de eso, acapara poder mediante sobornos. En esas circunstancias, la democracia puede ser un arma de doble filo. Según un estudio de Paul Collier de la universidad de Oxford cuando los países tienen elecciones competitivas y controles y equilibrios institucionales en forma de medios de comunicación libres y un poder judicial independiente, los recursos naturales normalmente suponen una ventaja para la economía, porque los Gobiernos se ven forzados a ser más responsables y eficaces. No obstante, si se



<http://enjusticiaglobal.files.wordpress.com/2008/12/capitalismo-globalizacion.jpg>

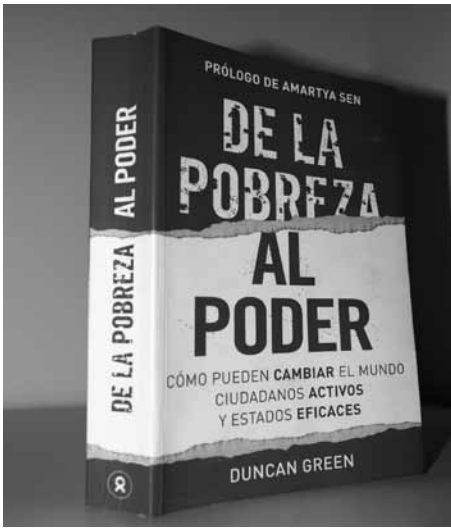


Foto: Diego Mayorga.

eliminan los controles y equilibrios institucionales, las elecciones competitivas parecen desatar un grado incluso mayor de corrupción y caos, ya que los partidos pelean por echar mano de las riquezas. En este tipo de países, el crecimiento económico es incluso menor que bajo regímenes autoritarios, las implicaciones que esto tiene con respecto al futuro de Irak son sombrías.

Con todo, los recursos naturales no son una sentencia de muerte para el desarrollo. El modo como Botsuana ha gestionado su riqueza procedente de los diamantes contrasta enormemente con la devastación provocada por los “diamantes ensangrentados” en Angola, Sierra Leona y la RDC, mientras que Malasia ha pasado de la producción de estaño y caucho a la de microondas y teléfonos móviles. Lo que importa es tener o crear, instituciones lo suficientemente fuertes y responsables para poder hacer frente al dinero que sale del suelo.

Los estados eficaces pueden resistir el reclamo de la política de amiguismo y construir un desarro-

llo a largo plazo basado en los beneficios extraordinarios procedentes de los recursos naturales. Noruega aplica un tipo impositivo de un 75 por ciento en su petróleo y lo ha usado para crear un “Fondo de Petróleo” para financiar a largo plazo su estado de bienestar e incluso una vez agotado el petróleo. Por el contrario, Bolivia, que ha sufrido la “Maldición de la Riqueza” durante 400 años, tan sólo aplicaba un impuesto del 18 por ciento en su petróleo y su Gas cuando en el 2003 unos disturbios populares dieron lugar a cambios de gobierno y a un nuevo nivel impositivo del 50 por ciento. Posteriormente, los nuevos líderes de Bolivia pidieron consejo a Noruega y en 2007 los dos gobiernos firmaron un acuerdo de cooperación para fortalecer las instituciones públicas en el sector energético.

Las organizaciones fuertes de ciudadanos también pueden desempeñar un papel fundamental. La Iniciativa de Transparencia para las Industrias Extractivas- una iniciativa global para exigir que las empresas de gas y de petróleo publiquen lo que pagan a los Gobiernos y para que éstos últimos hagan público lo que reciben- convenció a Nigeria para que firmara. Ello permitió que se llevaran a cabo las primeras auditorías independientes del país en relación con los ingresos procedentes del petróleo y el gas, lo que a su vez permitió recuperar 1.000 millones de dólares en ingresos fiscales. Esa transparencia permite a organizaciones de vigilancia de la sociedad civil seguirle la pista a los ingresos y reducirle las oportunidades para la corrupción.

Algunos de los mejores resultados en esfuerzos anticorrupción se

han obtenido gracias a ciudadanos activos que han pedido cuentas a sus gobiernos. En India, el movimiento Derecho a la Información ha logrado éxitos notables. En Chile, existen grupos que controlan la financiación política de los partidos; en Malawi grupos de ciudadanos visitan las escuelas y se aseguran de que los libros de textos pagados con la ayuda externa lleguen de verdad. En Uganda, una campaña de información pública sobre el gasto en educación impulsó el escrutinio ciudadano de las finanzas del Gobierno y aumentó de manera sustancial la cantidad de dinero que llegaba a las escuelas; a demás, un grupo anticorrupción identificó y avergonzó a un funcionario corrupto que se había embolsado 15.000 libras destinadas a la mejora de las carreteras. Éste fue arrestado y obligado a devolver el dinero. En una escala más amplia, la ayuda bilateral se usa para consolidar instituciones estatales que puedan ocuparse de la corrupción, como, por ejemplo, la policía y el poder judicial.

En lo que al desarrollo respecta, la corrupción no es la cuestión central: los países corruptos también pueden prosperar, tal como muestra la historia de los países del norte. Pero, sin duda, la corrupción despilfarra recursos y hace más difícil crear confianza entre ciudadanos y estados. A la inversa, atacar la corrupción, ya sea animando a ciudadanos vigilantes mejorando los sueldos y las condiciones de los funcionarios del Estado o haciendo valer el imperio de la ley sin tratos de favor, puede afianzar la combinación de ciudadanos activos y estados eficaces que está en el centro del desarrollo. ■

The background of the top half of the page is a solid teal color. It features a collection of 3D human figures in a lighter shade of teal, scattered across the space. On the right side, there is a white line graph with a vertical axis and a horizontal axis, with a single data point represented by a small teal circle.

Dirección de Economía y Finanzas Distritales / Dirección de Salud e Integración Social
Contraloría de Bogotá / Walden Borja / Carlos Betancourt

Políticas públicas y control fiscal

LA EMERGENCIA SOCIAL: ENTRE EL DERECHO A LA SALUD Y LA CRISIS FINANCIERA

Las medidas de emergencia social para enfrentar la crisis financiera de la salud que fueron declaradas inconstitucionales, por lo que, en sustitución, el Gobierno Nacional presentó al Congreso tienen tres ejes fundamentales: 1) La limitación de los gastos del sistema al establecer los principios de capacidad de pago y de finitud para la financiación de eventos no cubiertos por los planes obligatorios -POS de los regímenes contributivo y subsidiado. 2) La centralización de los recursos de la salud cambiando el régimen de los impuestos indirectos sobre el consumo de licores, cervezas y juegos de suerte y azar, y la centralización de los recursos del régimen subsidiado del Sistema General de Participaciones -SGP. 3) Además, el ajuste administrativo del sistema que incluye, la redefinición de las responsabilidades de la Superintendencia de Salud, de la administración de los recursos del SGP y un programa de reestructuración administrativa de los hospitales públicos.

1. Limitación de los servicios por fuera del POS

Las medidas limitaron la financiación de los servicios no incluidos en los POS, definidos como prestaciones excepcionales, a los recursos del Fondo de Prestaciones Excepcionales en Salud - Fonpres¹. Una vez agotados, las prestaciones excepcionales tendrán que ser asumidas por los propios pacientes incluso sin capacidad de pago. Como los

¹ Creado con el objeto de recaudar, asignar, ejecutar y controlar los recursos destinados a la cofinanciación de las prestaciones excepcionales en salud, con base en los principios de capacidad de pago y finitud como principios rectores (Decreto 128/2010).

recursos del Fonpres se asignan por orden de llegada, el esquema es sin duda un riesgo para el derecho a la salud de todos los usuarios.

En un régimen de aseguramiento individual, como el colombiano, esta restricción tendría sentido. Sin embargo, la principal fuente de la debilidad financiera del sistema es la precariedad del mercado laboral, que explica que sólo haya 8,8 millones de cotizantes, mientras hay 9,8 millones de beneficiarios del régimen contributivo y 22,8 millones del subsidiado. Un sistema de aseguramiento individual no puede autofinanciarse cuando por cada aportante hay dos subsidiados (Gráfica 1).

Otra de los problemas de estas medidas es que concentran el POS en procedimientos de baja complejidad, restringiendo el carácter integral de la atención en salud. La situación es más delicada si se tiene en cuenta que las actividades especializadas serán examinadas por Comités Técnicos de Prestaciones

Excepcionales en Salud y podrán ser sometidas a consideración del Organismo Técnico Científico para la Salud (Decreto 131 de 2010). Sin duda, el usuario va a encontrar retrasos en la autorización de servicios especializados. Así mismo, se constriñe la autonomía de los profesionales de la salud al definir estándares de atención de obligatorio cumplimiento, al punto que se plantean multas para quienes se aparte “sin justificación aceptable” de estos estándares y causen un daño financiero al sistema. Un riesgo adicional, es que se abrió la posibilidad de prestación de atenciones especializadas por médicos generales.

La restricción de servicios fuera del POS también afectará financieramente a los hospitales públicos, especialmente a los de mayor complejidad, que deberán seguir brindando los servicios pero no obtendrán los ingresos derivados de su prestación. Además, los hospitales se verán amenazados por las modi-

Gráfica 1

Afiliaciones régimen contributivo y subsidiado. 1995 - 2009



Fuente: Ministerio de Protección Social

ficaciones en las reglas que ordenan las acciones de promoción y prevención, pues con los nuevos medidas las aseguradoras pueden contratar con IPS privadas, quitando a la red pública hospitalaria el privilegio de esta contratación. Las medidas definen un programa de reestructuración administrativa y financiera de los hospitales, que debido a la actual situación de la red hospitalaria del distrito podrían determinar la liquidación de un número importante de las Empresas Sociales del Estado en Bogotá. En efecto, los problemas de financiamiento amenazan seriamente a la red pública distrital de hospitales. La estructura de la cartera hospitalaria (\$437.260 millones a junio de 2009) advierte del riesgo de crisis de liquidez así como la dependencia de la red de los recursos provenientes del régimen subsidiado y las asignaciones del SGP canalizadas a través del Fondo Financiero de Salud - FFDS², que

² Pardo, Elkin, Padilla, Mónica, Suarez, Nidia y Amparo Peña (2009), *La Salud en Bogotá y la Situación financiera de la Red Hospitalaria*, Revista Bogotá Económica, No. 2, Contraloría de Bogotá, Bogotá.

son los recursos que dependen del Estado. Es cierto que, en aplicación de los medidas de emergencia social, el 25 de marzo de 2010 el Concejo de Bogotá aprobó una adición presupuestal por \$379.239 millones a favor de los Hospitales del Distrito³, pero se trata de oxígeno financiero a los hospitales que se aplica sólo en la vigencia 2010, lo que no cambia las consideraciones generales antes expuestas.

Finalmente, las medidas pueden disminuir la presión de gasto sobre los hospitales distritales pues una parte importante de su déficit se originaba en las tutelas aceptadas para tratamientos por fuera del POS. Entre 2006 y 2009 las tutelas por salud fueron 329.424 en todo el país, de las cuales la cuarta parte correspondieron a Bogotá. Esta situación se ve reforzada por la obli-

³ Esta adición tiene los siguientes componentes: \$24.195 millones por liquidación de contratos de promoción y prevención, \$29.474 millones por transferencias originadas en la Resolución 530 de 2010 y \$325.570 millones por liberación de contratos de régimen subsidiado entre 1999 y 2009. *Presentación del Fondo Distrital de Salud al Concejo de Bogotá el 18 de marzo de 2010.*

gación que tenía el FFDS de financiar las tutelas no POS concedidas. Triste paradoja: las medidas pueden dar alivio financiero a los hospitales a costa de la restricción del derecho a la salud de los usuarios.

2. Centralización de los recursos a la salud

2.1 El aumento del impuesto a la cerveza

El aumento del IVA a la cerveza⁴ centraliza en la Nación los recursos de la salud, pues a ella pertenecen los 11 puntos porcentuales adicionales del impuesto en 2010 y desde 2011 la totalidad del IVA a la cerveza. Este cambio implicará en el 2010 la reducción de los ingresos del distrito entre \$2.126 millones y \$3.455 millones⁵ (Tablas 1 y 2).

⁴ En 2010 el IVA será del 14% y a partir del 1° de enero de 2011 del 16% (decreto 127 de 2010).

⁵ Estudios muestran que en Colombia el aumento en los impuestos se corresponde con un aumento similar en el precio de los bienes (Jaramillo y Tovar, 2007), por eso en este ejercicio el aumento del IVA se traslada completamente a los consumidores. El mayor precio llevará a un descenso en el consumo por lo cual el efecto neto de la medida no es evidente. Se plantean dos escenarios: Uno con

Tabla 1
Condiciones iniciales del recaudo del impuesto a la cerveza en el Distrito Capital (Dic. 2009)

\$ MILLONES	
CONCEPTO	VALOR INICIAL
Recaudo actual del Distrito	24.883
Precio Minorista inicial (Po)	1000
Precio base gravable	970,87
Tarifa impositiva inicial (to)	3%
Qo (Cantidades vendidas)	854.328.590
t1	14%
P1	1106,8
Δ %P (precio minorista)	10,68%

Tabla 2
Escenarios alternativos del costo fiscal para el Distrito

	\$ MILLONES	
	ESCENARIO 1	ESCENARIO 2
Elasticidad PD	1	1
∇ %Q	8,5%	13,9%
∇ Q	72.991.181	118.610.668
Q1	781.337.410	735.717.922
Nuevo Recaudo	106.201	100.000
Δ Recaudo	81.318	75.117
Nuevo Recaudo para el Distrito	22.757	21.429
Pérdida recaudo Distrito 1er año	2.126	3.455

Fuente: Cálculos Dirección de Economía y Finanzas Distritales

2.2 Modificaciones al régimen del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar.

Los cambios en el régimen del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar (Dec. 130 de 2010) es otro de los elementos de la estrategia de centralización de recursos de la salud. Los premios caducados o que no sean reclamados en el plazo de un año serán girados a la Nación. Antes, estos recursos ingresaban al presupuesto de la entidad territorial después de 10 años de no ser reclamados (Dec. 2975 de 2004). La Lotería de Bogotá tendrá que girar a la Nación \$6.964,7 millones, por premios no reclamados a diciembre 31 de 2009. Además, se restringieron las fuentes de ingresos del distrito capital por concepto de juegos de suerte y azar, pues los derechos de explotación que generen los juegos que inicien su operación desde ahora se dirigirán al Fonpres.

Los medidas también cambiaron la destinación de las rentas del monopolio al sector salud (Tabla 3), reduciendo con ello los recur-

una elasticidad precio de la cerveza de 0,8 y el otro con una elasticidad de 1,3.

Tabla 3

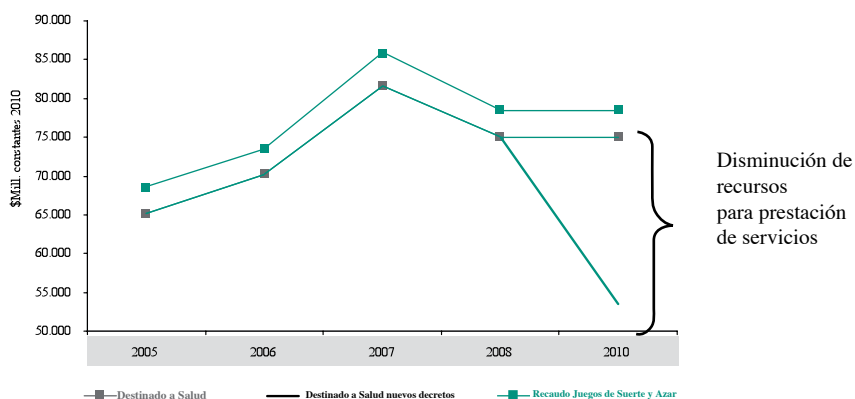
Modificación de la destinación de las rentas del monopolio al sector Salud.

DECRETO 130 DE 2010	TEXTO ANTERIOR LEY 643 DE 2010
“1. 68% para subsidios a la demanda y prestación de servicios de salud de la población pobre no afiliada y eventos no cubiertos por el Plan Obligatorio de Salud del Régimen Subsidiado. De estos recursos, por lo menos veinticinco puntos porcentuales se destinarán a la financiación del régimen subsidiado, o en el porcentaje que se esté asignando si este es mayor. 2. 6% con destino al Fondo de Investigación en Salud; 3. 1% con destino al Fondo de Capacitación de los Profesionales de la Salud 4. 25% para funcionamiento de las secretarías de Salud de conformidad con el artículo 60 de la Ley 715 de 2001.”	“a) 80% para atender la oferta y la demanda en la prestación de los servicios de salud, en cada entidad territorial; b) 7% con destino al Fondo de Investigación en Salud; c) 5% para la vinculación al régimen subsidiado contributivo para la tercera edad; d) 4% para vinculación al régimen subsidiado a los discapacitados, limitados visuales y la salud mental; e) 4% para vinculación al régimen subsidiado en salud a la población menor de 18 años no beneficiarios de los regímenes contributivos. Los recursos que se destinen al Fondo de Investigación en Salud, se asignarán a los proyectos a través del Ministerio de Salud y Colciencias para cada departamento y el Distrito Capital.”

Fuente: Elaboración propia

Gráfico 3

Recursos de juegos de suerte y azar Bogotá (compromisos). 2005-2008



Fuente: Contrato 055 de 2006. Cálculos Dirección de Economía y Finanzas Distritales

Tabla 4

Destinación de los Recursos del monopolio de Juegos de Azar de las vigencias fiscales 2005-2008

millones de pesos

Destino recursos	2005				2006				2007				2008				2009	
	Presupuesto		Compromisos		Presupuesto		Compromisos		Presupuesto		Compromisos		Presupuesto		Compromisos		Presupuesto	Compromisos
Régimen Subsidiado	6.886	12%	3.345	6%	8.084	12%	3.421	6%	8.178	11%	5.434	7%	10.691	15%	10.104	14%	75.561	95%
Vinculados	47.828	83%	47.828	89%	55.117	83%	54.537	90%	64.959	84%	64.935	88%	58.260	80%	58.193	81%	1	0%
Transferencias a Colciencias	2.751	5%	2.734	5%	3.123	5%	2.714	4%	3.847	5%	3.693	5%	3.945	5%	3.213	4%	3.786	5%
Totales Juegos de Suerte y Azar	57.465	100%	53.907	100%	66.324	100%	60.672	100%	76.984	100%	74.062	100%	72.896	100%	71.511	100%	79.349	100%

Fuente: Fondo Financiero Distrital de salud

Tabla 5
Disminución de las transferencias a Salud por el aumento del IVA Año 2010

\$ millones corrientes

MES	VENTAS BRUTAS ESTIMADAS CONTRATADAS	TRANSFERENCIAS A LA SALUD		DIFERENCIA
		5% IVA	16% IVA	
Enero	40.739,0	4.644,2	4.644,2	-
Febrero	40.514,0	4.618,6	4.083,8	534,8
Marzo	41.022,0	4.676,5	4.135,0	541,5
Abril	41.126,0	4.688,4	4.145,5	542,9
Mayo	43.275,0	4.933,4	4.362,1	571,2
Junio	41.425,0	4.722,5	4.175,6	546,8
Julio	45.689,0	5.208,5	4.605,5	603,1
Agosto	44.412,0	5.063,0	4.476,7	586,2
Septiembre	43.668,0	4.978,2	4.401,7	576,4
Octubre	43.890,0	5.003,5	4.424,1	579,3
Noviembre	42.672,0	4.864,6	4.301,3	563,3
Diciembre	46.528,0	5.304,2	4.690,0	614,2
Total	514.960,0	58.705,4	52.445,7	6.259,7

Fuente: Contrato 055 de 2006. Cálculos Dirección de Economía y Finanzas Distritales

Los recursos del régimen subsidiado y a la atención de la población pobre no afiliada en el Distrito Capital en \$21.603 millones (Gráfica 3). En Bogotá, el 95% de los compromisos presupuestales con cargo a los recursos del monopolio se dirigieron a la prestación de servicios y a subsidios en la demanda (Tabla 4). El nuevo decreto destina este recorte al funcionamiento de las Secretarías de Salud, un infortunado cambio de prioridades.

Los recursos que se destinen al Fondo de Investigación en Salud, se asignarán a los proyectos a través del Ministerio de Salud y Colciencias para cada departamento y el Distrito Capital.

El incremento del IVA al chance, del 5% al 16% (Dec. 127 de 2010), reduce las transferencias a la salud, puesto que los derechos de explotación del contrato de concesión (12%) se calculan una vez descontado el IVA de los ingresos brutos. En 2010, los recursos de la salud en

el Distrito disminuirían en \$ 6.259 millones (Tabla 5).

Aunque los ingresos de la Lotería de Bogotá se incrementarían en \$647,38 millones al año (Tabla 6), por la redistribución de los derechos de explotación, del 3% de los ingresos brutos (Decreto 130 de 2010, art. 3º), este aumento puede ser insuficiente frente a las nuevas obligaciones de la entidad. Dado que la Lotería de Bogotá no ha cumplido con los indicadores de gestión

y eficiencia de la Resolución 4738 de 2004, surge el riesgo de liquidación de esta entidad.

Conclusiones

La causa estructural de la crisis financiera del sistema de salud colombiano es la precariedad del mercado laboral colombiano. Un sistema de aseguramiento individual sólo puede ser viable con alto nivel de formalidad laboral y bajas tasas de desempleo. Así, las modificaciones que buscaba la emergencia social y que ahora hace curso en el Congreso pueden no solucionar el problema de fondo, pero sí tener un costo fiscal para el Distrito del orden de los \$16000 millones. Los cambios de destinación de las rentas cedidas del monopolio de suerte y azar implican una reducción de los recursos para la prestación directa de servicios de salud por más de \$21000 millones que se dirigen al funcionamiento de la SDS.

Finalmente, las medidas acentúan el traslado de recursos de oferta al nivel nacional, lo que agravará la situación financiera de los hospitales del distrito. Esto, en el contexto de una intencionada centralización del sistema de salud. ■

Tabla 6

Cálculo derechos de explotación

\$ millones corrientes

CONCEPTO	\$ AÑO 2010
Ingresos por derechos de explotación Contrato 055 de 2006	58.853
Gastos administración al 2010 (1%) Ley 643	588,53
Gastos administración al 2010 (3%) Decreto 130	1.765,59
30% para la Secretaría de Salud de Cundinamarca (-)	529,677
Total Gastos administración Lotería de Bogotá (Decreto 130)	1.235,913
Incremento por gastos de administración	647,383

Fuente: Información suministrada por la entidad al grupo auditor.

Elaboró: Grupo Auditor Lotería de Bogotá, Subdirección de Fiscalización.

LA INTEGRACIÓN DEL TRANSPORTE. RETO Y OPORTUNIDAD PARA BOGOTÁ

1. Integración de los sistemas de transporte y economía urbana

En todas las grandes urbes la existencia de des-economías de aglomeración (congestión vehicular, dilatados tiempos de desplazamiento y contaminación ambiental) obligan la adaptación de un Sistema Integrado del Transporte Público-SITP que integre los servicios de transporte de pasajeros, toda vez que las ganancias en eficiencia interna del sistema y las sinergias que originan en cuanto a tiempos y comodidad del desplazamiento mejoran el bienestar de sus ciudadanos.

2. Definiciones básicas

En términos analíticos, y siguiendo la clasificación de los expertos del instituto NEA (2003)¹, la integración del transporte público puede ser categorizada en tres niveles, que van desde una integración

mínima (integración de servicios de información acerca de servicios no integrados), atravesando por una integración del transporte público tradicional (tarifas y viajes integrados y servicios integrados de transporte público), hasta una forma más amplia de integración con otros modos de transporte y con otras políticas, tales como las relativas a la planificación de usos del suelo urbano. Otro requisito fundamental es la existencia de una autoridad metropolitana que facilite y ordene la integración de los servicios.

La información integrada sobre rutas (por ejemplo a través de mapas unificados), horarios y viajes, hacen que el sistema sea percibido como un conjunto unificado de conceptos y un lenguaje común hacia los usuarios y puede incluir una imagen unificada de la red (uniformes, logo, etc.). El principal objetivo de la integración de información es precisamente informar a los pasajeros acerca de las oportunidades de viaje ofrecidas por el sistema como un todo, tanto en el interior como hacia afuera del sistema para dismi-

nuir las barreras para su utilización.

La integración tarifaria (en puntos de venta y la integración de viajes, parcial o integral), aunque frecuentemente es vista como sinónimo de la integración, solo representa una parte del concepto. Esta integración es una forma de facilitar los viajes desde la perspectiva de los viajeros para remover obstáculos, tales como el pago de diferentes tarifas por viajes de similar distancia, etc. Los pases multi-agencias son la práctica más común y se cuenta con posibilidades como la tarifa media intra-agencia y la reducción/gratuidad, entre otros.

La integración de la red, por su parte, implica los componentes de planeación y de operación (que involucra los intercambios garantizados) y la coordinación de infraestructuras. En este sentido, la integración de una red es una estructura en el que cada modo de transporte público juega un papel específico en función de sus ventajas relativas, de manera que se orienten los flujos mayores de pasajeros hacia modos de servicio de mayor capacidad (transmilenios, metros o trenes). Esto juega un rol importante a la hora de la planeación de las infraestructuras fijas y los

¹ NEA y otros (2003), *Integration and Regulatory Structures in Public Transport, Estudio contratado por la Comisión Europea "DG TREN", Rijswijk.*



COMPONENTES DEL SISTEMA DE TRANSPORTE

ITEM	VEHÍCULOS		INFRAESTRUCTURA		OPERACIÓN		
	TIPO	VALOR/ UNIDAD	INVERSIONES COMPLEMENTARIAS	VALOR/INFRAESTRUCTURA	CAPACIDAD PAS/HORA SENTIDO	VELOCIDAD APRO. KM/HORA	VIDA UTIL
1	Buses	US \$ 60,000 - 80,000	Construcción y mantenimiento de vías, construcción de paraderos e implementación del sistema de control del tráfico.			15	10-12
2	BRT - Transmilenio	US \$ 200,000 - 300,000	Construcción y mantenimiento de vías exclusivas, construcción de estaciones, sistema de recaudo/aseo/seguridad e implementación de control de tráfico.	US \$ 7-10 millones. En el caso de Transmilenio Bogotá, el valor Km de vías doble al año 2008 es de US \$ 25 millones	25.000	25-30	10-12
3	Trolebús	US \$ 500,000 - 1,200,000	Construcción y mantenimiento de vías, catenarias y sistema eléctrico, sistema de recaudo/aseo/seguridad, implementación de sistemas de control, sistemas de información y estaciones de abordaje/descenso.	US \$ 10-12 millones		30	25
4	Tranvia Moderno	US \$ 2,5 millones	Construcción y mantenimiento de rieles (posibilidad vehículos sobre llantas), catenarias y sistema eléctrico, sistema de recaudo/aseo/seguridad/complementarios, SI, estaciones e implementación de sistemas de control.		16.000	15-35	30
5	Metro	US \$ 6 millones	Construcción y mantenimiento de rieles, tuneles, viaductos, catenarias y sistema eléctrico, estaciones de abordaje, recaudo/aseo/seguridad/complementario, e implementación de sistemas de control de tráfico y SI.	US \$ 40 millones/Km	60.000	mas 40	mas 40
6	Aerobús y Cables		Construcción y mantenimiento de rieles, viaductos, sistemas eléctricos, estaciones elevadas, SI, sistema de recaudo/aseo/seguridad/complementario, y mentación de sistemas de control.		1000 - 8000	20	30
7	Vehículo Particular		Construcción y mantenimiento de vías, infraestructura complementaria, sistemas de información, sistemas de seguridad e implementación de sistemas de control tráfico.				
8	Bicicleta		Construcción y mantenimiento de ciclorutas, señalización e implementación de sistemas de control y protección del transporte no motorizado.		1000 en carril de 1,0		
9	Desplazamiento a Pie		Andenes, puentes peatonales y señalización.				

Fuente: Edder Alexander Velandia Durán- Energía Eléctrica Alternativa energética para un transporte urbano sustentable en Colombia.

principales intercambiadores y en planeación de los servicios (diseño de rutas y horarios), asegurándose que ofrezcan atractivas conexiones entre sí, tanto en tiempos como en las condiciones de transferencia. En cuanto a la operación del sistema implica que los excesos de demanda o interrupciones del sistema tienen que ser tenidos en cuenta para ofrecer intercambios garantizados, información adecuada y servicios remediales en casos de retrasos y servicios alternativos en caso de fallas del servicio.

3. La integración del transporte público en Bogotá

En Bogotá, la integración del transporte público es una necesidad frente a la cual el Gobierno Distrital ya ha empezado a dar los primeros pasos. De hecho, las 13 zonas del SITP que están siendo licitadas se estructuran bajo la lógica de optimizar el servicio de buses tradicionales en las localidades y deberán nutrir el sistema de transporte masivo. Teniendo en cuenta que Transmilenio-TM ya está atendiendo más de un millón y medio de

viajes diariamente², el SITP plantea un enorme reto en la organización y articulación del sistema en cada uno de los componentes antes descritos para aprovechar los beneficios de las sinergias y contrarrestar los riesgos de que la nueva demanda inducida que recibirá el sistema masivo aumente la congestión.

Debe recordarse que TM es un sistema de capacidad intermedia, o de nivel B, que aunque está separado físicamente del resto del tráfico tiene cruces a nivel con vehículos y peatones e incluye intersecciones, por lo que tiene una menor capacidad de carga y menor velocidad promedio que los sistemas de Alta Capacidad, o de nivel A, como los metros (Cuadro 1).

Ahora, la integración más profunda del transporte incluye a los carros particulares, taxis o bicicletas en la inversión, en la planeación y en la etapa operacional, así como la integración con otros servicios diferentes al transporte. Todo lo cual implica coordinación con las políticas de planificación urbana y de manejo ambiental en el nivel concreto de los sistemas operativos de la prestación de los servicios sociales como el de salud-hospitales y el de educación-colegios para mencionar los más importantes.

3.1. SITP y gobierno urbano en Bogotá

El SITP impactará localizaciones, intensidades, composiciones, valores y usos del suelo y actividades urbanas en Bogotá. De hecho, el transporte es reconocido, entre las formas de infraestructura, como el

más sólido formador de ciudades.³ Si bien es cierto que el SITP no plantea en principio la construcción de grandes obras de infraestructura, sí implica decisiones fuertes en materia de intervención en el mercado de tierras y del gobierno urbano en general.

En este contexto, es conveniente evaluar las posibilidades de inversión en predios e infraestructura de transporte y subsidios públicos en las fases de construcción del SITP. La adquisición pública de los predios y la construcción de los patios por el Distrito podría contribuir a lograr una tarifa más compatible con los ingresos de sus usuarios en una ciudad donde el gasto en transporte representa el 19% del gasto total de los hogares de estratos 1 y 2, el 15.5% de los del estrato 3 y el 12.6% en el caso de los estratos 5 y 6⁴.

La experiencia de los actuales patios de TM que fueron construidos por el Distrito y luego concesionados a los operadores del sistema de transporte masivo ilustran los aciertos de este modo de operación. En cuanto a la adquisición de predios, la escasez relativa del suelo urbano en Bogotá hace inevitable la participación del Distrito ante las eventuales dinámicas especulativas. Los retrasos en la adquisición de predios involucrados en la tercera fase de TM ilustran la necesidad de iniciar cuanto antes los trámites de adquisición de inmuebles por moti-

El SITP impactará localizaciones, intensidades, composiciones, valores y usos del suelo y actividades urbanas en Bogotá. Ello implica decisiones fuertes en materia de gobierno urbano, en particular en la intervención en el mercado de tierras.

³ Cervero, Robert (2001), *Integración del transporte y la planificación urbana*, En: Freire, M., y R. Stren, *Los retos del gobierno urbano*, Banco Mundial y Alfaomega, Bogotá.

⁴ Secretaría Distrital de Planeación Distrital-SDP, Centro de Investigaciones para el Desarrollo-CID Universidad Nacional de Colombia (2004), *Encuesta de Capacidad de Pago*.

² Transmilenio S.A. (2009), *Estudio de Demanda 2009*.

vos de utilidad pública de los patios zonales del SITP. La experiencia del Distrito y la claridad del marco legal en este sentido serían algunas de las fortalezas de este proceso. El Distrito podría iniciar el procedimiento previsto en la Ley 388 de 1997 con respecto a la declaración de utilidad pública de los inmuebles y evaluar una eventual declaración de urgencia para la ejecución de estas obras.

La construcción de los patios por el Distrito técnicamente es factible. Existen estándares técnicos sobre el diseño y la composición de los mismos en cuanto a áreas (de parqueo, de maniobra, de abastecimiento de combustible, de lavado y de administración), talleres (de mantenimiento, plantas de tratamiento de aguas y trampa de grasas) y normas de seguridad industrial.

Estas medidas además de acelerar el inicio de la operación del SITP tendría efectos benéficos so-

bre la sostenibilidad financiera del sistema, al evitar que se remunerara a los concesionarios privados la construcción de dichos y más bien se constituya un patrimonio público, amén de los efectos favorables potenciales sobre la tarifa final al usuario.

Otro aspecto en el cual la administración distrital puede impulsar la implantación del SITP está relacionado con lograr mayor eficiencia en la adquisición de vehículos con recursos del Fondo del Factor de Calidad y su subsiguiente chatarrización. En el escenario del SITP se requiere un parque automotor de transporte colectivo de 11.748 vehículos. Así, hay que reducir el parque en 3.846 unidades (Cuadro 2), para lo cual bien podría agilizarse la ejecución de los recursos disponibles en dicho Fondo que hoy ascienden a cerca de \$50 mil millones (Cuadro 3), así como emprender acciones para recuperar la cartera por \$21

mil millones, de manera que la caja podría juntar más de \$70 mil millones (Cuadro 3).

4. Conclusión

En Bogotá la implantación del SITP debe adoptar los conceptos de la integración del transporte y establecer reglas del juego claras para la participación privada dentro del principio de anteponer el interés público al privado. Pero ello sin ignorar el esfuerzo fiscal necesario para catalizar dicha implantación dadas las restricciones objetivas que pueden enfrentar los inversionistas en materia de tierras e infraestructura. En este contexto, el Distrito podría asumir directamente el proceso de adquisición y adecuación de predios, así como construir los correspondientes terminales zonales y acelerar los procesos de adquisición de vehículos con recursos del Fondo del Factor de Calidad y su subsiguiente chatarrización. ■

Cuadro 2

Chatarrización de Vehículos del Transporte Colectivo (marzo de 2010)

VEHÍCULOS CON TARJETA DE OPERACIÓN	DISMINUCIÓN DEL PARQUE*	CHATARRIZADOS	POR CHATARRIZAR	% CHATARRIZADO
15.594	3.846	1.669	2.177	43,4

Fuente: Secretaría Distrital de Movilidad

* En el escenario del SITP se requieren 11.748 vehículos

Cuadro 3

Ejecución y disponibilidad de recursos para chatarrización a marzo de 2010

millones de pesos

1	2	3	4	5=(4/1)	6=(4/2)	7=(2-4)	8=(7+3)
LIQUIDACIÓN	RECAUDO	FALTANTE	RECURSOS UTILIZADOS	RECURSOS UTILIZADOS / LIQUIDACIÓN	EJECUCIÓN	CAJA	CAJA POTENCIAL
180.128	158.903	21.225	109.256	61%	69%	49.647	70.872

Fuente: Secretaría Distrital de Movilidad, cálculos CB-DEFD

* Valor calculado por cada pasaje desde 2003 a 2010 por concepto de factor de calidad

SITUACIÓN Y PERSPECTIVA INSTITUCIONAL DEL DESARROLLO ECONÓMICO EN BOGOTÁ

1. Introducción

En este artículo se hace un breve análisis del contenido y los avances en la implementación de la política distrital de desarrollo económico haciendo hincapié en el empleo, como base económica del desarrollo humano. Aunque en la literatura clásica de la hacienda pública las políticas de impulso al crecimiento económico y de redistribución del ingreso fueron consideradas competencia exclusiva del gobierno nacional, el proceso de globalización, la recomposición de las dinámicas productivas internacionales y los procesos de descentralización han obligado a que los espacios subnacionales de gobierno asuman un papel protagónico en este propósito. Papel aun más relevante en ciudades como Bogotá, que gozan de una primacía socioeconómica en la nueva fase de globalización, que implica que “las ciudades ya no deben ser más concebidas como componentes subnacionales de economías espaciales nacionales auto-contenidas y auto-céntricas, sino como motores regionales de la economía global” (Scott, 1996).

2. Producto, empleo y productividad en Bogotá

Bogotá tiene los mejores índices de desarrollo económico y humano del país. La última década muestra un progreso indiscutible en los indicadores de Desarrollo Humano, incidencia de pobreza, índice de calidad de vida y de desigualdad-Gini (Tabla 1).

Así mismo, el PIB per cápita de la capital es casi el doble del pro-

medio del total nacional, y con excepción del PIB de Casanare, es el más alto del país (Gráfico 1). Entre 2000–2008 la economía bogotana creció 5% en promedio anual, lo que contribuyó a disminuir el desempleo y a mejorar las condiciones de vida de los capitalinos.

Además, entre 2000 y 2007 los indicadores de convergencia absoluta (Ecuación 1) y del coeficiente de Spearman¹ muestran que no hay

¹La hipótesis de convergencia económica es una de las consecuencias previstas en el modelo de crecimiento neoclásico, y la ausencia de evidencia de su existencia ha sido una de las razones del sofisticado desarrollo de la teoría del crecimiento económico contemporáneo (Acemoglu, 2008). La convergencia absoluta o beta se calcula a partir de una regresión en la que la variable independiente es el nivel del PIB per cápita inicial y la variable dependiente es la tasa de crecimiento del PIB per cápita durante el período analizado; hay

evidencia de que los niveles del ingreso per capita de los diferentes departamentos se estén acercando, por lo cual, si se mantiene la tendencia actual es de esperar que las brechas entre Bogotá y las regiones más pobres del país se siga ampliando (Gráfico 2 y Tabla 2).

La mejoría en las condiciones de vida de los bogotanos es una consecuencia directa de la disminución que durante toda la anterior década tuvo la tasa de desempleo en la ciudad. En el primer trimestre de 2001 la tasa de desempleo de la

convergencia si el coeficiente asociado al ingreso per capita inicial es positivo. El coeficiente de Spearman es una medida no paramétrica de frecuente uso en la literatura, que permite confirmar el resultado anterior. Si el indicador es estadísticamente igual a cero no hay evidencia de convergencia.

Walden Borja*



Consultor económico

Carlos Betancourt



Director de Economía y Finanzas Distritales

Agradecemos a Mónica Certain y Gloria González por la información y discusiones sobre la política distrital de desarrollo económico.

Tabla 1. Indicadores de pobreza y desigualdad Bogotá frente a Colombia. 2003-2007

		ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO	ÍNDICE DE CALIDAD DE VIDA	% PERSONAS BAJO LÍNEA DE POBREZA	GINI
Bogotá	2003	0,8302	89,21	38,9	0,571
	2007	0,8797	90,1	23,8	0,54
Colombia	2003	0,785	77,40	51,80	0,572
	2007	0,807	67,30	49,20	0,585

Fuente: PNUD-informe de Desarrollo Humano 2005-2008, DANE Encuesta de calidad de vida 2003-2007, Cálculos Programa Nacional de Desarrollo Humano. DDS-DNP con base en ECH- Dane. Boletín 37 DNP.

ciudad se ubicó en 21,2%, un punto porcentual por encima de la tasa correspondiente a las 13 grandes ciudades, mientras que en el último trimestre de 2009 el desempleo en Bogotá fue del 11%, diez puntos porcentuales menos que al inicio de la década y 1,3 puntos porcentuales menos que el de las 13 grandes ciudades (Gráfica 3).

En cuanto a la calidad del empleo, Bogotá también presenta un panorama un poco menos dramático que el total nacional. En diciembre de 2008, los empleos informales en la capital correspondían al 54,4% del total, mientras en las 13 grandes áreas este porcentaje era del 57,7% (Gráfica 4).

Sin embargo, el mejor desempeño de la economía bogotana frente al resto del país contrasta con su baja productividad. De hecho, la dinámica de su estructura económica evidencia una progresiva desindustrialización y terciarización. En Bogotá ha mermado la participación de la industria en el PIB y han ganado peso los servicios a las empresas, los servicios inmobiliarios y algunos otros servicios de menor valor agregado, lo que reduce las necesidades de trabajadores calificados y absorben mano de obra en condiciones salariales y de protección social precarias, utilizando mecanismos de flexibilización laboral como las cooperativas de trabajo asociadas y las empresas de outsourcing (2006).

Esta composición de la actividad productiva explica porque, a pesar de una menor tasa de desempleo y de informalidad que el resto del país, la mayoría de la población ocupada de Bogotá tiene bajos niveles de productividad. En efecto, el sector con mayor participación en el

empleo es el de los servicios, especialmente, los servicios comunales y sociales, el comercio, hoteles, restaurantes y las actividades inmobiliarias, que aportan en promedio el 63% de la ocupación de la capital y sólo el 57% del producto (Tablas 3 y 4). La pequeña empresa que concentra el 65,3% de los ocupados sólo genera el 37,5% de valor agregado de la ciudad, haciendo que el valor agregado por ocupado en la gran empresa (\$32,9 millones al año) triplica el valor agregado por ocupado de la pequeña empresa (\$10,5 millones) (Rodríguez, 2005).

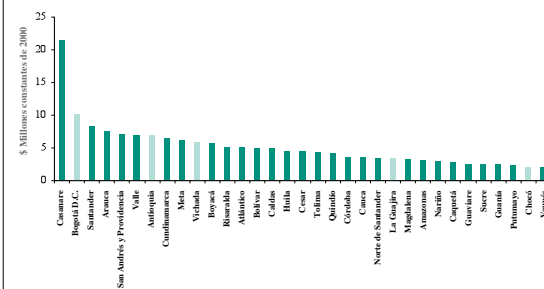
La baja productividad explica porque el PIB per cápita de Bogotá se ubica en el rango inferior de las principales ciudades de latinoamericanas (Tabla 5), lo que sumado al alto nivel de desigualdad de la ciudad, hace que el nivel de consumo de los bogotanos de menores ingresos sea muy bajo. Los datos de la Secretaría de Hacienda Distrital - SDH con base en la Encuesta de Calidad Vida 2003 dan cuenta de que el quintil más alto tiene un ingreso 13,2 veces más alto que el más bajo.

3. Iniciativas para mejorar las condiciones de empleo en Bogotá

Desde el otorgamiento del premio Nóbel en 1998 al profesor indio A. Sen en nuestro medio se han multiplicado las discusiones acerca del contenido preciso del desarrollo humano y del desarrollo económico, la pobreza, el bienestar, entre otros conceptos relativos a las condiciones de vida de la población. Sin embargo, todas las diferentes concepciones al respecto reconocen que uno de los principios para

Gráfico 1.

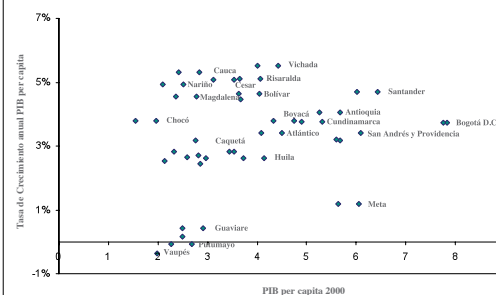
PIB per cápita departamental 2007p Precios Constantes 2000



Fuente: DANE, Cuentas nacionales departamentales.

Gráfico 2.

Convergencia del PIB per capita entre Departamentos de Colombia (2000 - 2007)



Fuente: DANE, cálculos propios

lograr este propósito de la política pública es el empleo de calidad para la población.

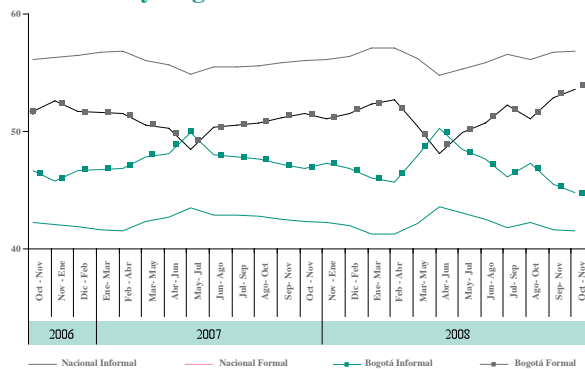
En efecto, el desaprovechamiento de las capacidades productivas de los trabajadores bogotanos se traduce en bajos e inestables ingresos y en precarias condiciones de contratación y vinculación, lo que justifica una intervención del distrito en la formulación e implementación de políticas que impulsen el crecimiento económico con inclusión social. Estudios realizados en la SDH identificaron entre las principales causas para el rezago en productividad de las pequeñas unidades productivas el acceso precario a la tecnología, a procesos productivos y administrativos modernos, a sistemas de producción y comerciali-

Tabla 2.
Estimación de convergencia absoluta
y del Coeficiente de Spearman $\Delta \text{PIB}_{pc} = \beta_0 + B_1 \text{pibpc}_0 + \epsilon$

	COEFICIENTE	ESTADÍSTICO T	PROB.	¿HAY CONVERGENCIA?
Intercepto	0,000	2.953	0,006	
PIB pc 2000	0,023	1.304	0,202	No
Coef. Spearman	0,014	1.697		No

Fuente: Cálculos propios. Se excluyen del ejercicio los departamentos de Casanare y Arauca.

Gráfico 3.
Informalidad de la población 13 áreas
Nacional y Bogotá 2006 - 2008



Fuente: Dane, cálculos propios

zación eficientes, a las dificultades para acceder al capital y a la capacitación y asesoría (Rodríguez, 2005; SDH, 2006).

En consecuencia, las políticas de impulso al crecimiento económico en el Distrito no se deben reducir a la inversión en infraestructura, sino que deberían aminorar las barreras a la solicitud de crédito, el desconocimiento de los medios o trámites para acceder a créditos y la existencia de trámites engorrosos, así como formalizar la actividad de las pequeñas unidades económicas: simplificar trámites, campañas de información, creación de regímenes especiales para las pequeñas unidades económicas, como eliminación de costos, etc. También debería ampliar la divulgación de las ventajas que reporta la inscripción en el re-

gistro mercantil, para la asignación de créditos, el acceso a programas de asistencia, asesoría, capacitación, y relajar o adaptar las exigencias que derivan de tener registro mercantil, entre otras. Así mismo, el estímulo al emprendimiento empresarial, el estímulo al desarrollo tecnológico, el apoyo a la asociatividad empresarial, la marca ciudad y las redes empresariales, entre otras intervenciones.

Considerando que los fundamentales macroeconómicos que determinan el comportamiento del mercado laboral, tales como el salario mínimo, tasas de interés, políticas tributarias pro trabajo o pro capital, tasas de arancel, etc. son competencia exclusiva del nivel nacional de Gobierno, a las unidades sub-nacionales les queda la posibili-

dad de emprender políticas activas, que tienen como principal objetivo mejorar el funcionamiento del mercado laboral, permitiendo a los trabajadores aprovechar las oportunidades que se presentan y aumentar las posibilidades de empleo a los demandantes menos cualificados y a los desempleados de larga duración.

A diferencia de las políticas pasivas, como los seguros públicos de desempleo, los planes de retiros anticipados o los fondos individuales de compensación por desempleo, las políticas activas no implican la destinación de un gasto para garantizar una renta hacia sus beneficiarios. En el caso de las políticas activas, la actuación institucional busca mejorar el ajuste entre oferta y demanda de trabajo, suministrando mejor información y cana-

Tabla 3.
PIB de Bogotá por sectores 2000 - 2008

AÑO	COMERCIO	AGR.	ENERGÍA, GAS Y AGUA	CONSTRUCCIÓN	INDUSTRIA	SERVICIOS	OTROS	VAR. PIB
2000	12,98%	0,00%	2,72%	4,42%	13,88%	43,19%	22,81%	
2001	13,10%	0,00%	2,85%	3,62%	13,97%	43,41%	23,05%	2,47%
2002	13,82%	0,00%	2,84%	3,60%	14,18%	43,84%	21,72%	4,13%
2003	13,76%	0,00%	2,78%	3,98%	14,15%	44,06%	21,27%	4,75%
2004	14,69%	0,15%	2,97%	4,51%	13,56%	43,26%	20,86%	5,20%
2005	14,94%	0,15%	2,68%	4,79%	13,88%	43,29%	20,27%	6,73%
2006	15,14%	0,12%	2,60%	4,60%	14,05%	43,09%	20,40%	7,32%
2007	15,20%	0,13%	2,47%	4,61%	14,38%	42,60%	20,61%	7,82%
2008	14,96%	0,13%	2,46%	5,45%	13,35%	42,91%	20,74%	2,10%

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital.

Tabla 4.
Empleo y desempleo de Bogotá por sectores.
Trimestre Móvil Oct- Dic 2009

RAMAS DE ACTIVIDAD	POBLACIÓN DESOCUPADA CESANTE SEGÚN RAMAS DE ACTIVIDAD ANTERIOR		POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN RAMAS DE ACTIVIDAD	
	TOTAL	%	TOTAL	%
Total Bogotá	376	100%	3.522	100%
Comercio, hoteles y restaurantes	93	25%	986	28%
Servicios, comunales, sociales y personales	84	22%	831	24%
Industria manufacturera	65	17%	592	17%
Actividades Inmobiliarias	42	11%	434	12%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	41	11%	341	10%
Construcción	28	7%	181	5%
Intermediación financiera	13	4%	103	3%
Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura	5	1%	19	1%
Explotación de Minas y Canteras	2	0%	17	0%
Suministro de Electricidad Gas y Agua	2	1%	15	0%

Fuente: DANE, ECH - GEIH

lizando recursos para promover el emprendimiento empresarial, con la creación consiguiente de puestos de trabajo. Este tipo de iniciativas, que han sido puestas en práctica en la Unión Europea, en Bogotá pasan por la definición de una agenda para mejorar el empleo, que permita articular los esfuerzos públicos y privados. Así mismo, evaluar el grado de avance de la agenda de productividad y competitividad que se ha desarrollado entre la administración distrital y la cámara de comercio de la ciudad.

Con todo, por su naturaleza, las medidas activas a favor del empleo tienen un carácter limitado y parecen no ser las idóneas para situaciones críticas de desempleo y su orientación es limar las asperezas en el mercado laboral que genera situaciones de desempleo estructural. Por esta razón, se requieren soluciones que articulen medidas activas y pasivas ante situaciones como la bogotana de alto desempleo persistente.

4. Las políticas de competitividad y desarrollo económico de la ciudad

El diagnóstico de las condiciones del empleo en la ciudad justifican que en el Plan de Desarrollo Bogotá Positiva: para vivir mejor se incluya el objetivo de afianzar una ciudad competitiva y capaz de generar y distribuir equitativamente la riqueza, para lo cual definió como principio de acción el fomento del crecimiento económico a través de los arreglos institucionales que permitan mejorar el tejido productivo de la ciudad, posicionar a Bogotá en el ámbito internacional como destino de inversión y turismo, y facilitar la inserción económica de la población. Este propósito se refleja en el objetivo estructurante No. 3 del PDD², Ciudad global, que está

² El PDD tiene otros seis objetivos estructurantes: Ciudad de Derechos, Derecho a la ciudad, Participación, Descentralización, Gestión Pública efectiva y transparente, y Finanzas sostenibles, que pueden incluir programas con intervenc

compuesto de cinco programas y 22 proyectos.

El Plan de Inversiones destinó al objetivo Ciudad Global el 2% del total de recursos del cuatrienio, equivalente a \$550.740 millones de 2008, ocupando el 4º lugar de importancia entre los 7 objetivos estructurantes del PDD (Tabla 6).

Los programas más importantes dentro del objetivo estructurante Ciudad Global son el Fomento para el Desarrollo Económico, con el 57% de los recursos, Bogotá competitiva e internacional con el 16% y Región capital con el 14% (Tabla 7).

En términos presupuestales los proyectos más importantes dentro del objetivo Ciudad Global son: Acciones para el saneamiento del río Bogotá, Banca Capital, Construcción y expansión del sistema de acueducto, Apoyo a iniciativas de desarrollo empresarial y formación para el trabajo, Bogotá internacional, turística y atractiva, Desarrollo tecnológico sostenible e innovación y modernización de las actividades productivas.

Posteriormente, el Concejo de la ciudad estableció la necesidad de adoptar una política de desarrollo para la ciudad que tuviera como horizonte el año 2038 (Acuerdo 378 de 2009), para ello la administración distrital convocó un grupo de expertos y ha realizado una serie de encuentros con diferentes actores sociales para la formulación de una “política distrital de productividad, competitividad y desarrollo socioeconómico de Bogotá D.C., que promueva la transformación productiva, el desarrollo socioeconómico y la prosperidad colectiva de Bogotá y su integración regional”.

El proceso está en marcha y aún no hay resultados definitivos.

5. Avance en la implementación de las políticas del Sector Desarrollo Económico³

La Contraloría de Bogotá, a partir de los informes de auditoría a las entidades pertenecientes al sector desarrollo económico en el distrito (PAD 2009 II ciclo), ha encontrado que el avance en la política de desarrollo económico en la ciudad es deficiente. Aunque en principio el sector desarrollo económico incluye temas sobre los cuales no existe experiencia en la ciudad, como es el caso de aprovechamiento económico del espacio público, el fomento al emprendimiento, la asociatividad con personas vulnerables y la fragilidad en el manejo del sistema de abastecimiento, los resultados hasta el momento de la creación de la Secretaría de Desarrollo Económico - SDE en la ciudad no son satisfactorios.

Bogotá concentra con la Región cerca del 60% de la inversión extranjera directa y es asiento de 620 multinacionales lo que evidencia condiciones favorables para el ini-

³ Esta sección se basa en la información aportada por la Dirección de Hacienda y Desarrollo Económico de la Contraloría de Bogotá.

Tabla 5.
PIB y PIB per capita de algunas ciudades de América Latina. 2008

POSICIÓN	CIUDAD	PAÍS	PIB (MILL US\$)	PIB PER CAPITA (US\$)	VARIACION % PIB 08/07
1	Miami	EEUU	254.338	46.753	-2,28
2	San Juan	Puerto Rico	40.534	23.844	-2
3	Brasilia	Brasil	51.564	20.708	3,41
4	Monterrey	Mexico	55.876	15.784	7,55
5	Sao Paulo	Brasil	287.552	14.214	6,45
6	Santiago	Chile	84.723	12.243	3,73
7	Buenos Aires	Argentina	154.741	12.233	5,54
8	Porto Alegre	Brasil	17.896	12.174	2,71
9	Caracas	Venezuela	42.772	11.406	2,57
10	Ciudad de Mexico	Mexico	229.995	11.170	3,03
11	Curitiba	Brasil	19.349	10.459	2,74
12	Medellin	Colombia	19.168	9.780	2,15
13	Bogotá	Colombia	66.754	9.107	2,64
14	Guadalajara	Mexico	37.016	9.050	4,65
15	Rio de Janeiro	Brasil	101.450	8.490	-1,22
16	Belo Horizonte	Brasil	18.224	7.438	7,08
17	Lima	Peru	40.182	4.678	7,81

Fuente: Boletín Observatorio de Competitividad No. 10. Cámara de Comercio de Bogotá

cio de este tipo de negocios. Por ello es importante fortalecer la agencia, creada con recursos del Distrito y de la Cámara de Comercio, que fomenta la inversión extranjera: Invest in Bogotá, porque de acuerdo con los resultados de la auditoría de la Contraloría de Bogotá tiene fallas en la documentación que reporta inversión extranjera en Bogotá y el cumplimiento de metas del plan de desarrollo en el programa de bilingüismo. Las inversiones directas de inversión extranjera realizadas a través de Invest in Bogotá, no cuentan con un sistema administrativo eficiente en el control y seguimien-

to de este tipo de inversión.

La SDE, a partir del Acuerdo 257 de 2006 asume grandes responsabilidades que se encontraban asignadas en forma dispersa en varias entidades del distrito. La Secretaria tiene a su cargo las funciones de liderar y formular las políticas públicas del sector y a la vez, ejecuta 13 proyectos de inversión. La dualidad de funciones, en tanto coordinador y ejecutor de las políticas, está afectando la efectividad de las funciones propias de liderazgo y coordinación del sector.

Dicha Secretaría maneja muchos programas dirigidos a po-

Tabla 6.
Plan Plurianual de Inversiones 2008 - 2002 por Objetivo Estructurante

\$Millones 2008

OBJETIVO ESTRUCTURANTE	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Ciudad de derechos	3.681.691	3.550.396	3.867.634	3.909.961	3.810.333	18.820.015
Derecho a la ciudad	1.277.345	1.568.260	1.714.680	2.110.077	3.053.004	9.723.366
Ciudad global	57.545	122.599	134.889	149.391	86.315	550.739
Participación	28.936	24.849	32.330	32.151	22.092	140.358
Descentralización	19.694	22.078	24.077	26.531	19.996	112.376
Gestión Pública Efectiva y Transparente	254.165	231.364	166.845	162.707	197.511	1.012.592
Finanzas sostenibles	79.414	51.137	50.137	47.550	33.312	261.550
Total	5.398.790	5.570.683	5.990.592	6.438.368	7.222.563	30.620.996

Fuente: PDD 2008 - 2012

Tabla 7.

Plan Plurianual de Inversiones 2008 - 2002 por Objetivo Estructurante y Programa (Administración Central y Establecimientos Públicos)

millones de pesos 2008

PROGRAMA	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Región Capital	23.150	16.100	15.450	17.815	3.908	76.424
Fomento para el desarrollo económico	11.470	68.993	77.812	99.439	55.848	313.561
Bogotá Sociedad del Conocimiento	6.759	18.110	20.435	11.445	7.506	64.255
Bogotá Competitiva e Internacional	15.666	18.397	18.693	18.693	17.553	89.000
Río Bogotá	500	1.000	2.500	2.000	1.500	7.500
Total	57.545	122.599	134.889	149.391	86.315	550.740

Fuente: PDD 2008 - 2012

blaciones consideradas como vulnerables (personas en condición de desplazamiento, reinsertados, LGBT, indígenas, afrodescendientes, mujeres cabeza de familia, etc.). Así, a la fecha el sector de desarrollo económico de la ciudad solo podría medirse por el avance de los programas pero no como sector de desarrollo económico. Además, de nueve políticas públicas, cinco están por definir: Formación para el trabajo, ciencia y tecnología, intermediación de mercados y emprendimiento. No obstante, se debe reconocer que se han hecho alianzas con el sector privado y entidades como la Cámara de Comercio, Gremios y Corferias en temas de capacitación y desarrollo empresarial que favorecen aprendizajes conjuntos.

El proyecto Banca Capital ha formulado estrategias. Sin embargo, la política de emprendimiento, cuyas directrices aún se basan en las políticas del nivel nacional, e involucra entidades de servicios financieros, esta por definir.

Por su parte, la política de recuperación del espacio público, en el componente de gestión económica no ha sido efectiva. A dos años de iniciado el programa REDEP, no cuenta con un operador de la red, presenta incumplimiento en las cuotas del ahorro programado que no permite iniciar un proyecto

productivo y falta de sostenibilidad de los programas productivos tanto en los módulos de venta (Kioscos) como en los centros comerciales.

Dentro de la política de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria, en el componente de plazas logísticas, las soluciones propuestas al problema de vulnerabilidad funcional y operativa del sistema alimentario de la ciudad aún no se hacen efectivas.

Finalmente, en cuanto a la política de turismo, se está elaborando el Plan Maestro correspondiente. Entre los aspectos críticos está la prevención del turismo sexual (que afecta dramáticamente a niños y adolescentes) en el marco del Plan Zonal Centro, máxime cuando el 70% de los 250 sitios de interés turístico que tiene la ciudad se encuentran ahí.

6. Conclusión

Aunque Bogotá tiene los mejores niveles de desarrollo económico y humano del país, sus bajos niveles de productividad y su alta desigualdad hacen imperativa la implementación de una política integral de desarrollo económico, que aún se encuentra por construir e implementar, en parte porque se trata de entidades muy nuevas y temas sobre los que la ciudad tiene poca experiencia, tal como lo sugieren

los resultados de las auditorías de la Contraloría de Bogotá a la SDE.

Bibliografía

1. Acemoglu, Daren (2008), Introduction to Modern Economic Growth, Princeton University Press.
2. Rodríguez, Adriana (2005), Identificación de Sectores prioritarios para las intervenciones de la política de empleo en el Distrito Capital, Secretaría de Hacienda Distrital, Desarrollo Social de Bogotá No. 2, Bogotá.
3. Secretaría Distrital de Hacienda (2006), Generación activa de empleo en Bogotá: políticas, institucionalidad y monitoreo, una propuesta para la próxima década, Secretaría Distrital de Hacienda, Bogotá.
4. Scott, Allen (1996), Global City-Regions: Trends, Theory and Policies, citado en: SHD (2006), Generación activa de empleo en Bogotá: políticas, institucionalidad y monitoreo, una propuesta para la próxima década, Secretaría Distrital de Hacienda, Bogotá. ■

La mejoría en las condiciones de vida de los bogotanos es una consecuencia directa de la disminución que durante la década anterior tuvo la tasa de desempleo.

José Luis Díaz-Granados



L

EL PODER CONCUPISCENTE Y LA PALABRA

Hay un instante ---como en el célebre poema de Guillermo Valencia---, un largo instante en la historia nacional en que la falta de escrúpulos ha ejercido su dominio sobre nuestra sociedad, sin distinguos ya de estrato social, posición profesional o administrativa, o ideología política y religiosa. En Colombia, las encuestas revelan que la corrupción ha crecido de manera galopante en los últimos treinta años, en especial en lo que va corrido del presente siglo. Corrupción en los distintos niveles de administración pública y por las más diversas razones que impide no solo la coherencia con que se deben llevar a cabo los proyectos del Estado, sino que mina la confianza de la ciudadanía en sus dirigentes políticos, llegando a confundir (por culpa de esta ilegalidad legalizada) la noble función de la política con la inacción de la politiquería.

En este contexto, la invasión perversa del narcotráfico, que ha anegado en ríos de sangre el territorio nacional durante más de tres décadas, se recrea diariamente y de manera nítida en las telenovelas, melodramas y cronicones periodísticos que componen la subcultura de nuestra sociedad, pero también en libros testimoniales, relatos y ensayos sociológicos, los cuales recrean toda la purulencia que destilan funcionarios y oficinas públicas.

Todo ese mal uso del poder encomendado, ese cinismo de perpetuarse en el poder a toda costa a todos los niveles ---que incluye compra y venta de votos, tráfico de influencias, clientelismo, mentiras al decir que están realizando obras inexistentes, contratos inapropiados e inútiles--- se puede reencontrar y con descripciones que van

más allá de la simple crónica periodística en algunas de las mejores novelas escritas en los últimos años.

Es el caso, por ejemplo, de *Hilo de sangre azul*, una novela demoledora y punzante, en donde su autora, Patricia Lara Salive, logra reunir en la afortunada alegoría de un conjunto residencial, la más reveladora radiografía de una realidad actual de Colombia, en donde conviven personajes y caricaturas de personajes pertenecientes al poder político, periodístico y empresarial con los más vulgares y chabacanos representantes del llamado lumpen en su ridícula acción de trepadores sociales.

En este libro caben todos los actores de la corrupción colombiana: la periodista de alta clase que quiere revelar la verdad objetiva de los acontecimientos más oscuros, el sibarita millonario e inescrupuloso que se casa con la hija de un poderoso magnate mexicano, pero que sostiene relaciones clandestinas con una modelo de la farándula. El abogado de aquel, es un humilde provinciano ostentoso y arribista. En la novela conviven además las hijas de un ex presidente de la República, un ministro de Estado, un senador de la Región Caribe, un banquero, un narcotraficante chambón, un rufián ordinario y neurasténico, el dueño del principal diario del país, hombre de extrema derecha, etc. En fin, toda una afortunada recreación del tétrico submundo de la corruptela dirigente, que recuerda pasajes de otras novelas escritas por colombianos de la cream como José Asunción Silva en *De sobremesa* y Alfonso López Michelsen en *Los elegidos*, quienes de manera valerosa denunciaron a través de sus narraciones el Estado envilecido por el enriquecimiento ilícito y los abusos del poder.



Escritor y Poeta, asesor editorial de Bogotá Económica

Existen otras novelas colombianas contemporáneas que relatan flagelos ardientes de la corrupción. Se pueden mencionar *La modelo asesinada*, de Óscar Collazos, sobre sicariato y crímenes que comprometen a las más altas esferas del poder; *Angosta*, de Héctor Abad Faciolince, una profunda indagación sobre el horror del conflicto civil; *Libranos del bien*, de Alonso Sánchez Baute, que lleva al lector a las más arteriales razones en los orígenes de un importante jefe guerrillero y de un líder paramilitar; *Justos por pecadores*, en donde su autor, Fernando Quiroz, denuncia con crudeza la cínica corrupción de un importante sector de la Iglesia Católica, y desde luego, todas las novelas de Jorge Franco desde su ya famosa *Rosario Tijeras*, viaje al centro del narcotráfico, hasta el *Paraíso travel*, donde reaparecen todas las torpezas y bajezas del contrabando humano hacia el paraíso americano.

En estas y otras obras de nuestra más reciente narrativa, está recreada de manera valerosa y veraz toda la inmundicia secreta de la corrupción de un país ---que está a las puertas del bicentenario de su Independencia---, tal como lo hiciera Balzac en su insuperable y mordaz *Comedia humana*, revelando pormenores del universo cotidiano donde se orienta desde torcidas tinieblas a una sociedad cuestionada por su comportamiento social y su conducta ética. ■

Juan Camilo Restrepo



Reseña

RESEÑA DEL LIBRO
“NUEVA HISTORIA
ECONÓMICA DE COLOMBIA”
Salomón Kalmanovitz (editor)

L libro “*Nueva Historia Económica de Colombia*”, cuyo editor y principal autor es Salomón Kalmanovitz en colaboración con un grupo de jóvenes historiadores (editado por la Universidad Jorge Tadeo Lozano y la editorial Taurus) ha sido saludado por la crítica con amplio beneplácito. Se trata de un libro ambicioso que traza un amplio fresco de la historia económica de Colombia, comenzando con la prehistoria indígena y terminando con acontecimientos recientes como las repercusiones de la crisis económica mundial de 2008 en nuestro país.

Los trabajos que se publican en este libro habían sido ya divulgados, en buena parte, en una serie de artículos que coordinó Kalmanovitz para el periódico “Portafolio” sobre historia económica de Colombia. Consta de 17 capítulos, unos más elaborados que otros, pero, cuyo conjunto proporciona una idea panorámica de las vicisitudes y cambios que ha experimentado nuestra economía en los últimos siglos.

En esta reseña me propongo destacar lo que pudiéramos denominar las “ideas fuertes” de los diversos trabajos que conforman el libro. O sea, aquellas tesis más originales o controversiales que aparecen a lo largo de los capítulos que se suceden en orden cronológico. Y al final, consignaré algunos reparos principalmente en torno a dos aspectos que me parecen desafortunadamente tratados en el libro: el papel de la Regeneración desde el punto de vista de la política económica y en general de los gobiernos

conservadores; y el rol del café en la conformación de las instituciones económicas del país, en especial, desconociendo el papel jugado por la llamada “parafiscalidad cafetera”

La visión de Kalmanovitz y de los jóvenes historiadores que lo acompañan en este libro, coincide con la de aquellos que encuentran que fue mucho más propicia para el desarrollo el modelo de la colonización anglo-sajona que la española. En realidad, el libro suscribe a pie juntillas la tesis de la “leyenda negra” suscrita anteriormente por algunos historiadores de que las instituciones españolas fueron factores retardadores del desarrollo. Lo cual, de otra parte, coincide con una perspectiva claramente anticonservadora de lo que ha sido el desarrollo económico de Colombia.

Según este libro (que leído en su conjunto termina siendo una diatriba contra todos los gobiernos conservadores) tanto las instituciones heredadas de España como los momentos en que el partido conservador orientó los destinos de Colombia, fueron los momentos en las que se extravió el camino hacia el desarrollo a través de nuestra historia.

En los primeros capítulos del libro encontramos interesantes evidencias, por ejemplo, de lo dramático que fue el quiebre demográfico durante el primer siglo de la colonia (siglo XVI). Según los autores, sólo hacia 1918 Colombia recuperaría la población que encontraron los españoles al momento de iniciar la conquista (aproximadamente cuatro millones de indígenas), y solamente hacia finales del XVIII “comienza a darse en la Nueva Granada una recuperación demográfica”. Esto condujo a que el siglo XVII (1600-

Juan Camilo Restrepo



Exministro de Hacienda y asesor de la Contraloría de Bogotá

1700) fuera lo que los autores denominan “un siglo de depresión” que apenas logró empezar a ser superado durante el siglo XVIII.

Encuentran los autores que el incremento de la carga fiscal que impusieron en el XVIII los Borbones en las colonias americanas fue un factor desacelerador del desarrollo que, de otra manera, habría sido aún más dinámico. “La carga tributaria total es entonces para la Nueva Granada del 11,4% del PIB, al sumar los impuestos de para la Corona y los destinados a la Iglesia. Una carga tributaria de esta magnitud era corriente para países capitalistas de la época, como era Inglaterra en tiempos de paz. Pero en un país precapitalista constituía ciertamente un freno importante para el desarrollo económico, algo que entendieron bien los economistas criollos de la época”.

A la carga fiscal tan fuerte de los Borbones habría que agregar el altísimo peso económico que llegaron a tener las fortificaciones de Cartagena en el XVIII. Según los autores, “el gasto en defensa de Cartagena pudo llegar a ser del orden de 2,8% del PIB del virreinato”.

Si el XVII fue un siglo de depresión y el XVIII lo fue de recuperación económica (a pesar de la violenta presión fiscal impuesta por

la dinastía Borbónica), y el XIX fue un siglo desperdiciado. “El siglo XIX va a contabilizar seis décadas perdidas y cuatro de crecimiento positivo, siendo los periodos de 1800-1809 y 1850-1886 de expansión económica. En el resto del siglo hubo contracción del PIB por habitante”, concluyen los autores.

El siglo XIX estuvo marcado como es bien sabido- no solo por la inestabilidad política y las frecuentes guerras civiles, sino también- como subraya el libro- por el colapso de la política fiscal. Que en buena parte se debió, según la interpretación de los autores, a que los criollos se bajaron abruptamente los tributos en su propio beneficio. Los recaudos del Estado al comenzar la vida independiente como proporción del PIB eran del 9,5% en 1810 al paso que apenas eran del 5,2% en 1860.

Una de las más cuestionables tesis del libro, en mi opinión, es el juicio que hace sobre la política económica de la Regeneración. Según los autores, fue el régimen orientado por el señor Núñez el que desató las grandes inflaciones de finales del siglo; el que reprimió el crédito; y el causante del derrumbe de las exportaciones en las décadas finales del XIX.

En un estudio anterior (“La política monetaria de la Regeneración”, en “Finanzas y Financistas”, 2007) he podido demostrar cómo durante la Regeneración fue precisamente cuando, gracias a la política bancaria impulsadas por el señor Núñez, bajaron sensiblemente los tipos de interés lo que hizo posible el gran desarrollo cafetero en la cordillera central y el de la ganadería en los valles del Magdalena, Cauca y Sinú.

En tal estudio se concluye que:

“La obra de la Regeneración en el campo económico, y en especial en el monetario, tiene un significado apenas comparable con sus realizaciones políticas. Gracias a la clarividencia de sus hombres de Estado, el país logró entender que había llegado la hora de modernizar sus instituciones monetarias. El papel moneda de curso forzoso- de cuyo uso nunca abusó la Regeneración- fue un avance comparable al del telégrafo o a la máquina de vapor, como en alguna ocasión lo dijera el señor Caro. De la Regeneración recibimos también el concepto y las normas constitucionales de la soberanía monetaria. La historia de la intervención del Estado en el crédito y la moneda a lo largo del siglo XX hunden allí sus raíces profundas y sólidas. La gestión misma de la economía, en balance, fue exitosa. Las tasas de interés bajaron y el crédito se orientó hacia el desarrollo. Aunque hubo algunos brotes inflacionarios, ellos no fueron exagerados como lo demuestra la relativa estabilidad de la tasa de cambio durante el periodo. La actividad especulativa perdió importancia y la ganaron las nuevas empresas productivas como el café y la ganadería.

Miradas así las cosas, no es exagerado afirmar -ya para concluir- que la modernización económica de Colombia se inicia con la Regeneración. Los cultivos de café que al amparo de la política económica de la Regeneración, se inician durante las últimas dos décadas del S. XIX, en las laderas de las cordilleras central y occidental, constituyen un testimonio irrefutable de cuán despiadados andan quienes aún prestan oídos a la leyenda negra de una Regeneración dedicada a emitir papel

moneda sin límite ni criterio”.

La gran hiperinflación vendría con la guerra de los mil días: no con la Regeneración, como equivocadamente se sostiene en el libro de Kalmanovitz. En el libro se afirma, por ejemplo, y refiriéndose a la Regeneración, que “sus compromisos de emisión moderada no fueron creíbles”. En el estudio que he citado demuestro, con estadísticas fidedignas, que la Regeneración se atuvo rigurosamente a no emitir más allá del famoso dogma de los “doce millones”. El gran desorden monetario vendría luego, con la guerra de los mil días, causando la primera y única hiperinflación que ha experimentado Colombia que hizo necesario la reconversión monetaria durante el gobierno de Rafael Reyes. Pero este descalabro no es atribuible a la Regeneración como injustamente lo hace el libro que estamos comentando, al afirmar que “En balance, las políticas monetarias y financieras de la Regeneración frenaron el surgimiento de una burguesía liberal y de un sistema financiero que apalancara el desarrollo económico”.

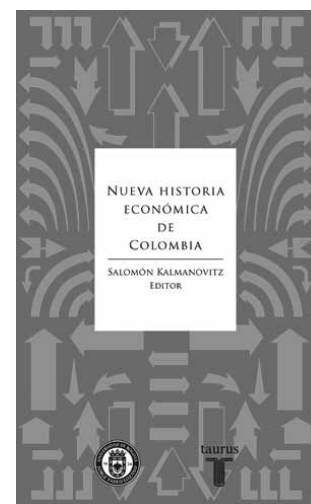


Foto: Diego Mayorga

Otra inexactitud histórica grave que a mi entender aflora frecuentemente en el libro (ver, por ejemplo, páginas 124,149,166, 291) es la tesis según la cual la parafiscalidad cafetera fue prácticamente un truco que se habrían inventado los caficultores para adueñarse de una parte de los ingresos fiscales del país en su propio provecho.

Dice, en efecto, Kalmanovitz lo siguiente: “La Federación logró que el gobierno aprobara impuestos y retenciones a las exportaciones de café que sirvieron para financiar los inventarios y regular el mercado para los suaves colombianos y también para pagar la diplomacia cafetera. A la vez, logró que esos impuestos no entraran al cofre común ni beneficiaran a todos los ciudadanos colombianos sino que fueran ejecutados por la Federación en educación e investigación, y por los comités departamentales de cafeteros, que los aplicaron a las vías y salubridad en las regiones donde se cultivaba el grano. De esta manera, los contribuyentes cafeteros capturaban de vuelta buena parte de los impuestos que le habían abonado al gobierno, sin que entraran al cofre común y fueran repartidos a otras regiones según su representación en el Congreso, que es la forma como funcionan los impuestos en una democracia liberal”.

Esta apreciación simplista de lo que ha sido la “parafiscalidad cafetera” en la historia económica del país y en el desarrollo de instituciones de tanta trascendencia como el Fondo Nacional del Café, olvida que la esencia misma de las parafiscalidades (que, entre otras cosas, tienen hoy en día asiento expreso en los textos de la Constitución) consiste precisa-

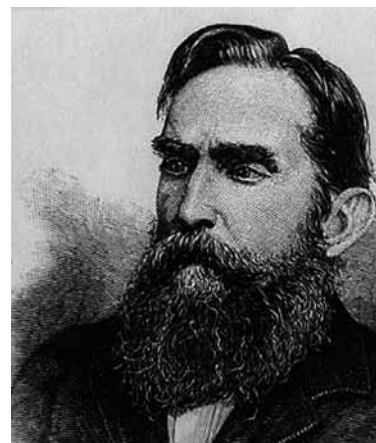
mente en que un sector determinado conviene en pagar un tributo (no un impuesto) para que con sus recaudos se financien actividades en provecho del propio sector. Tal es la esencia del concepto de “parafiscalidad” que el libro subestima.

El libro pasa también en sordina -al analizar el desarrollo cafetero de Colombia- el hecho de que históricamente los cafeteros siempre, hasta muy avanzado el siglo XX, debieron padecer una tasa de cambio diferencial en su contra, lo que permitió a otros sectores, como al industrial, equiparse y ensancharse a costa de una tasa de cambio privilegiada que se hacía posible gracias a la tasa diferencial desfavorable que se imponía a los cafeteros, prácticamente durante las siete primeras décadas del siglo XX.

Las partes finales del libro de Kalmanovitz se centran en lo que fue el siglo XX y los comienzos del XXI en la historia económica del país. A partir del capítulo 6 el libro nos presenta un interesante fresco de lo que fue el crecimiento económico en el siglo pasado; la política fiscal, monetaria, de comercio exterior, la industrialización, la agricultura, el mercado laboral y las condiciones de vida que han prevalecido a lo largo del siglo XX. Para terminar con sendas reflexiones sobre lo que ha sido la experiencia de la planificación en el país, los efectos del narcotráfico y las recesiones y auges durante el último siglo.

Ante el grave problema del desempleo que vive Colombia, acaso el más agudo de América latina, los autores suscriben la tesis de que una de las causas estructurales que ha exacerbado el fenómeno son las gabelas y minoraciones tributarias

de todo género, que muy especialmente durante los dos gobiernos de Álvaro Uribe se han otorgado a manos llenas a sectores privilegiados con alta capacidad de pago.



Rafael Nuñez Líder de la “Regeneración”

“Los incentivos legales, tributarios y de tasa de cambio van en contra del empleo, que es castigado por numerosos impuestos y contribuciones, mientras que las inversiones en capital físico obtienen grandes descuentos, al mismo tiempo que la revaluación abarata considerablemente la maquinaria. Es por eso que aumenta la densidad del capital por trabajador en esta coyuntura, que tiene efectos contradictorios: mejora la productividad de la economía pero el crecimiento del empleo es muy inferior al económico, y ello repercute en el deterioro de la distribución del ingreso entre capital y trabajo”.

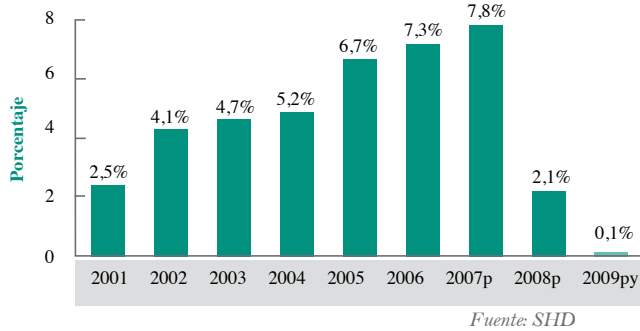
El libro, en síntesis, abre nuevas canteras para encontrar con provecho- y con disensos como se ha expresado en esta reseña- provocativas vetas históricas a través de las cuales entenderemos mejor el pasado remoto y reciente de la economía Colombiana. ■

Macro

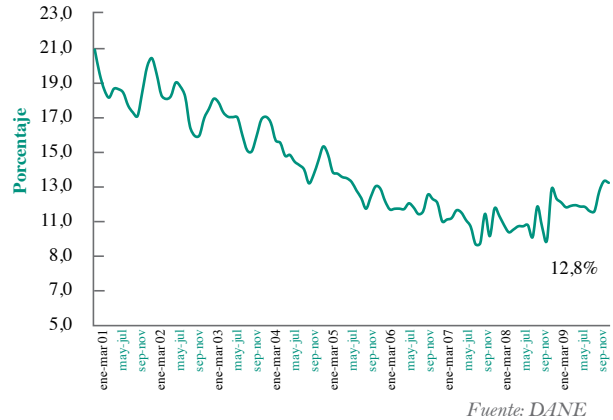
El PIB distrital tuvo una fuerte caída que ocasionó un aumento del desempleo. El enfriamiento de la economía y las adversas condiciones internacionales generó una disminución de la confianza de los hogares, los industriales y los

comerciantes de Bogotá. No obstante, las mejores expectativas de mediano plazo han dado cabida a una recuperación de la confianza de los agentes al inicio de 2010.

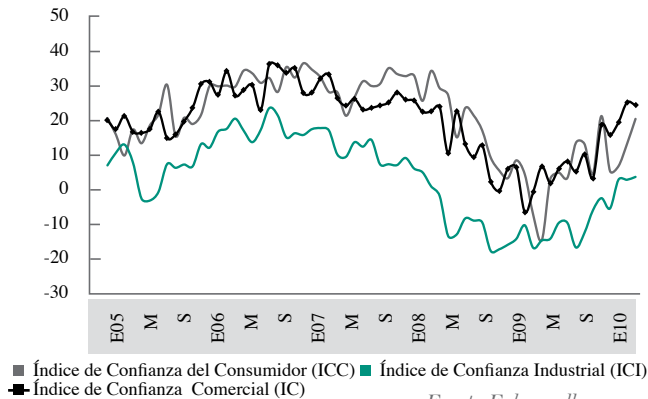
Variación del PIB de Bogotá 2001-2009



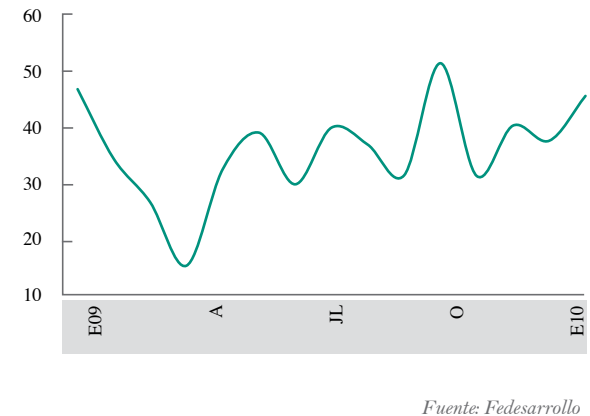
Desempleo en Bogotá Trimestre Movil Enero 2001 y Marzo 2010



Índice de Confianza del Consumidor, Industrial y Comercial



Expectativas de situación Económica de los hogares a un año

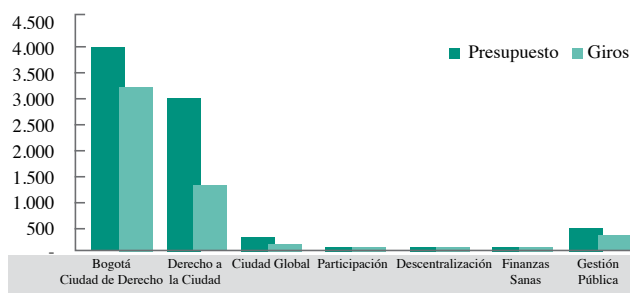


Plan de desarrollo

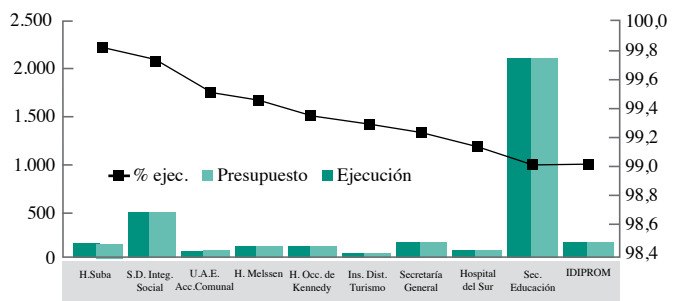
La ejecución del Plan de Desarrollo (PD) se concentró en la inversión social, es decir en los objetivos Bogotá Ciudad de Derechos y Derecho a la Ciudad, que en conjunto

recogieron en 2009 el 90% de la ejecución del PD. Las entidades de mayor ejecución de gasto distrital fueron las del Sector Educación y la Secretaria de Integración Social.

Ejecución del Plan de Desarrollo Bogotá Positiva 2009 \$miles de millones



Entidades con mayor Gestión del gasto en 2009 miles de millones y % de ejecución



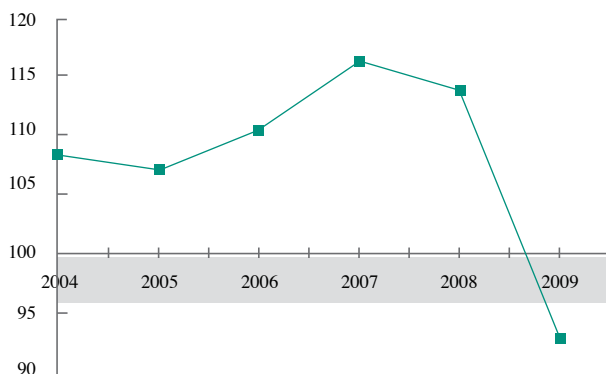


Finanzas Públicas

Debido a la contracción económica el recaudo tributario se redujo, dando espacio a que los gastos del distrito sobrepasaran a los ingresos presionando a un déficit fiscal. Los impuestos más afectados fueron el predial, la sobretasa a

la gasolina, el de vehículos y el de la cerveza. Las entidades que mayor deuda acumulan son Trans. Gas Interior, la Administración Central y las empresas públicas (EEB, EAAB y ETB)

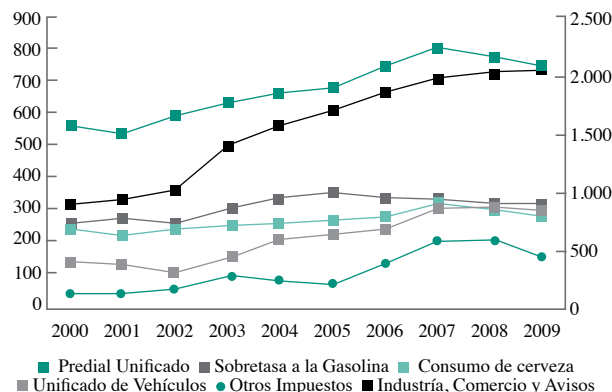
Ejecución del Recaudo Tributario Distrital (%)



Fuente: SivicoF - Estadísticas fiscales

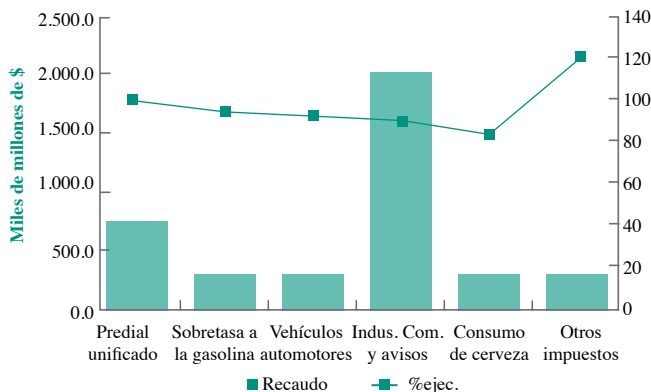
Impuestos de Bogotá 2000-2009

\$ miles de millones de 2009



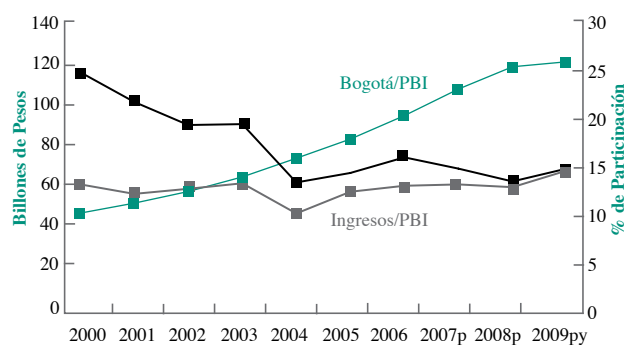
Fuente: SivicoF - Estadísticas fiscales

Administración Distrital Presupuesto y Recaudo Tributario 2009



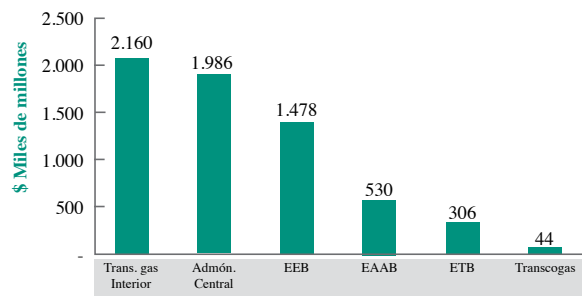
Fuente: SivicoF - Estadísticas fiscales

Ingresos y gastos como proporción de PIB (2000-2009)



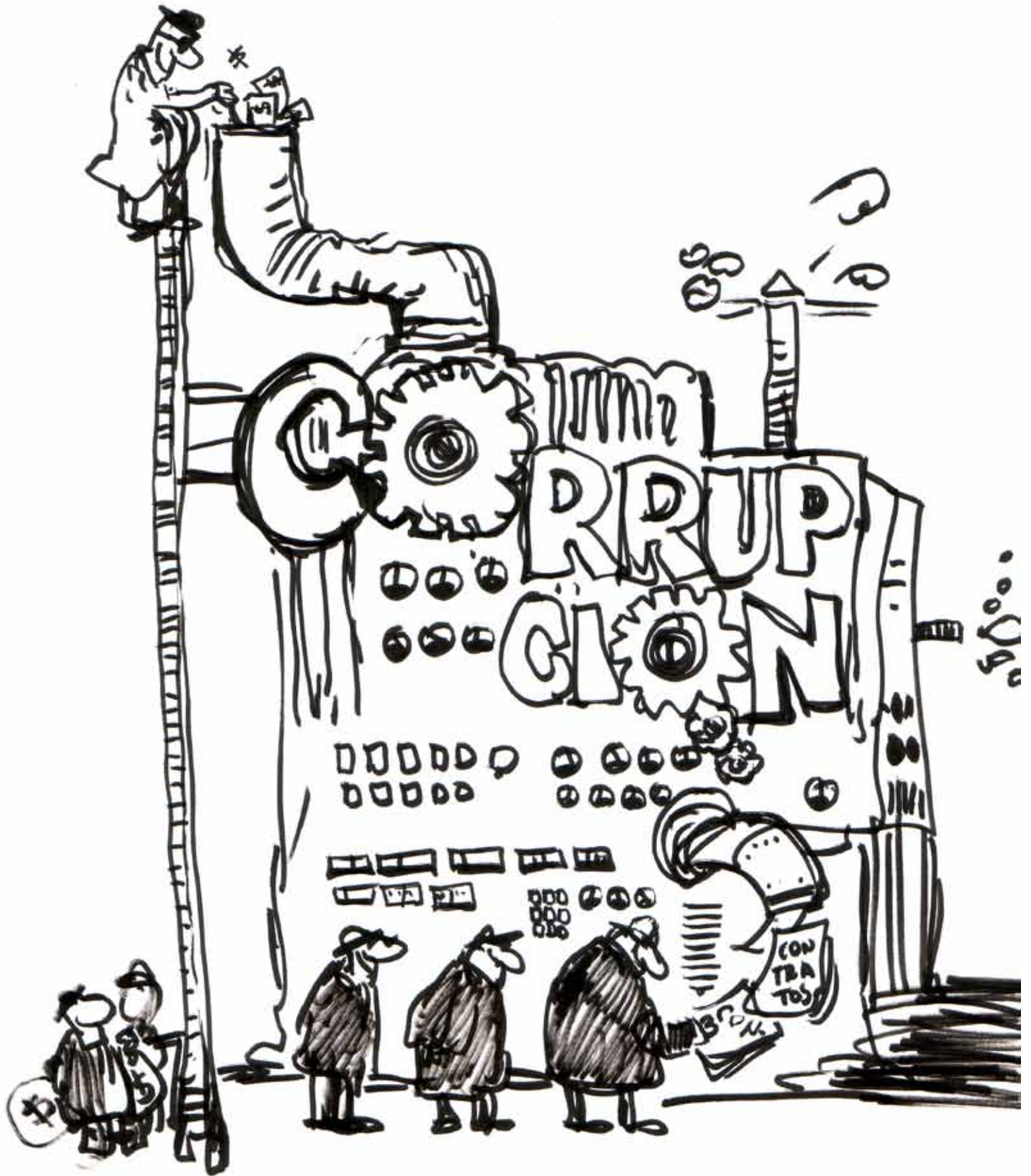
Fuente: SivicoF - Estadísticas fiscales

Distribución deuda Pública Distrital a 31 de marzo de 2010



Fuente: SivicoF - Estadísticas fiscales







FONDO DE PARTICIPACIONES EMPRESARIALES, COMERCIALES Y EMPRESAS



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.