



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Director

Miguel Ángel Moralesrussi Russi

Consejo Editorial

Miguel Ángel Moralesrussi Russi
Victor Manuel Armella
Carlos Emilio Betancourt
José Luis Díaz-Granados

Editor

Carlos Emilio Betancourt

Coordinación Editorial

Carmen Aldana Gaviria
Nidia Luz Ariza Rojas

Colaboradores

Nidia Luz Ariza
Fabio Borbón
Jorge Enrique Espitia
José Luis Díaz-Granados
Ruben González
Nery Londoño
Mireya López
Gustavo ortiz
Pedro A. Rodríguez
Jorge Armando Rodríguez
Alexandra Roldan
Luis Felipe Terán
Elimeleth Tápías
Clara Mireya Torres
Susana Valenzuela

Caricatura e ilustraciones

"Guerreros"

Fotografía

Diego Mayorga
Oficina Asesora de Comunicaciones

Diseño y Diagramación

Jenifer Caballero Rodríguez

Impresión

Talento Comercializadora S.A.

Dirección

Carrera 16 N° 79-34 Pisos 5°. y 7°.
Bogotá D.C.

Teléfonos

2193900/35

ISSN: 2145-1036

E-mail

caldana@mail.contraloriabogota.gov.co

Contraloría de Bogotá, D. C. 2010

*Fotografía de la Portada: Iglesia San Bernardino
Parque Central de Bosa
Diego Mayorga*





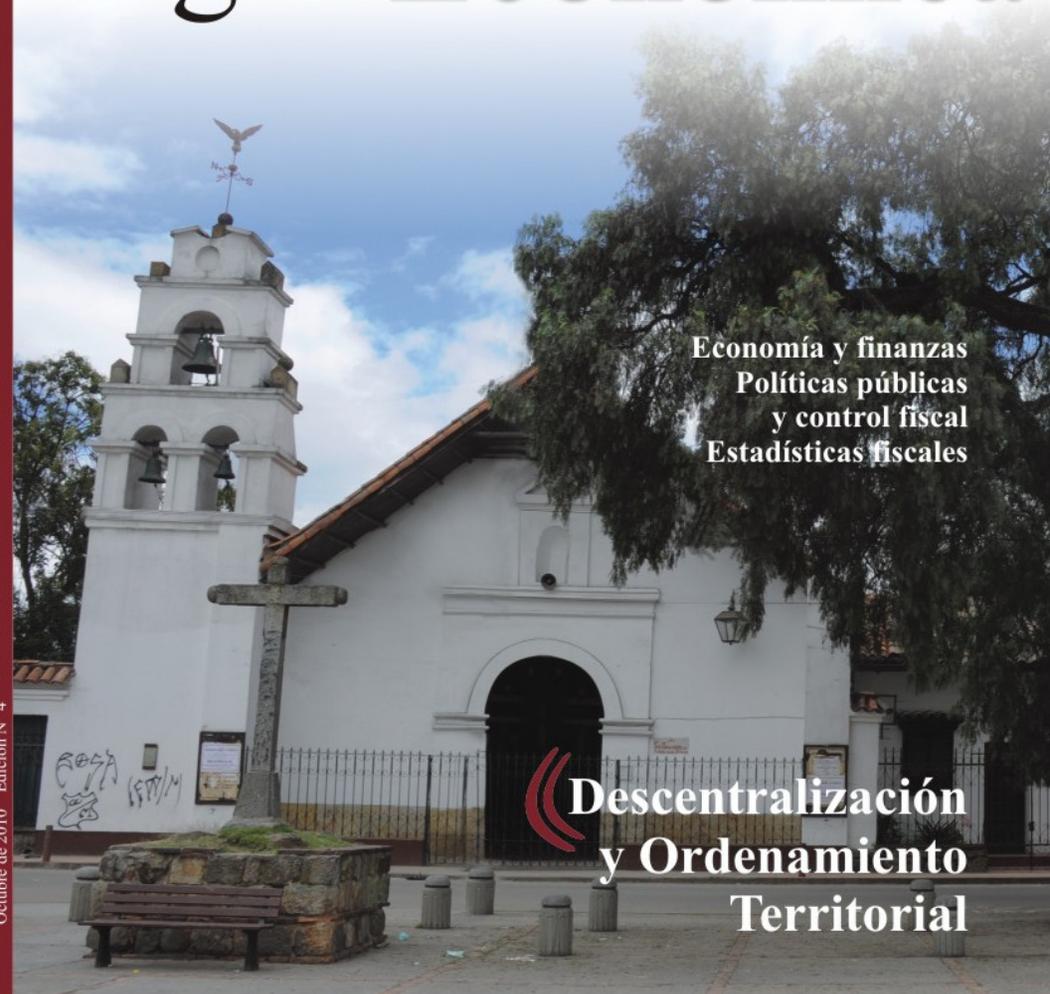
CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Octubre 2010 N° 4

Bogotá Económica



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.



Economía y finanzas
Políticas públicas
y control fiscal
Estadísticas fiscales

Descentralización
y Ordenamiento
Territorial



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Al rescate de la moral y la ética pública

Sumario

Editorial

“Los Retos de la descentralización”

Economía y finanzas públicas

“Vigencias Futuras de Bogotá”, *Alexandra Roldán y Clara Mireya Torres*

“La ETB Situación Financiera y Valor de la Empresa”, *Gustavo Ortiz Orjuela*

“Urge una Reforma Fiscal Integral en la Nación”, *Jorge Enrique Espitia Zamora*

Informe especial. Descentralización y Ordenamiento Territorial

“La Contratación en las Localidades y el Debate descentralizador”, *Susana Valenzuela Forero*

“Bogotá y Nación, Relaciones Fiscales Asimétricas”, *Nidia Luz Ariza*

“Itinerario de la Planificación Territorial de la ciudad y su Región Central”, *Felipe Terán Cárdenas*

“Gobierno y Desgobierno Territorial en el Distrito Capital”, *Jorge Armando Rodríguez*

“Límites del Fortalecimiento de la Descentralización Local en Bogotá”, *Pedro Rodríguez Tobo*

Políticas públicas y control fiscal

“La EAAB: Rentabilidad económica, sin Rédito Social”, *Fabio Borbón*

“Seguridad Ciudadana en el Distrito Capital”, *Elimeleth Tapias A. y Alexandra Roldán*

“Transmilenio y Espacio Público”, *Nery Londoño Zapata*

Letras

“En Busca del Poema Perdido de la Independencia”, *José Luis Díaz-Granados*

Reseña

Reseña del documento PNUD, informe regional sobre desarrollo humano para américa latina y el caribe 2010, *Elimeleth Tapias A.*

Estadísticas

Ruben González Gamba

Caricatura

Rodrigo Guerrero



Los Retos de la Descentralización

El presente número de la revista Bogotá Económica tiene como tema central la descentralización, un concepto que puede ser evaluado a partir de las relaciones entre la nación y el Distrito, pero también hacia el interior, es decir, a nivel local. Por ello, se examinan ambos enfoques. En el primero se puede observar que Bogotá, a pesar de tener un régimen especial como Distrito Capital, está sujeta a los términos generales de la ley en materia de transferencias y aplicación de los recursos, lo cual limita su autonomía para enfrentar los retos que tiene una urbe de más de siete millones de habitantes.

Desde el punto de vista interno, las diversas evaluaciones realizadas al proceso de descentralización local muestran un panorama bastante negativo. Por ejemplo, los tiempos utilizados en las etapas de formulación de los proyectos de inversión y la contratación para su ejecución, son tres veces más que registrados por otras entidades distritales. A esto se le suman problemas como la falta de personal con los perfiles adecuados, las deficiencias en el apoyo logístico y técnico, y las diferentes competencias que asumen las localidades que obligan a dedicar un tiempo importante a actividades policivas, en detrimento de las funciones de planeación y gestión de recursos. La expedición del Decreto Distrital 101 de 2010 es una oportunidad para mejorar, siempre y cuando se creen las condiciones para llevar a cabo una gestión más eficiente, acompañada de una permanente supervisión y asesoría por parte del gobierno central de la ciudad.

Por otra parte, es necesario resaltar la importancia de la aplicación del control fiscal sobre las acciones de planificación y de ordenamiento territorial, con base en la evaluación de la gestión y resultados en los procesos de formulación, concertación y adopción del Plan de Ordenamiento Territorial –POT. Esta evaluación ha mostrado que los valores asignados en principio han sufrido variaciones ostensibles, lo cual afecta el desarrollo de la infraestructura.

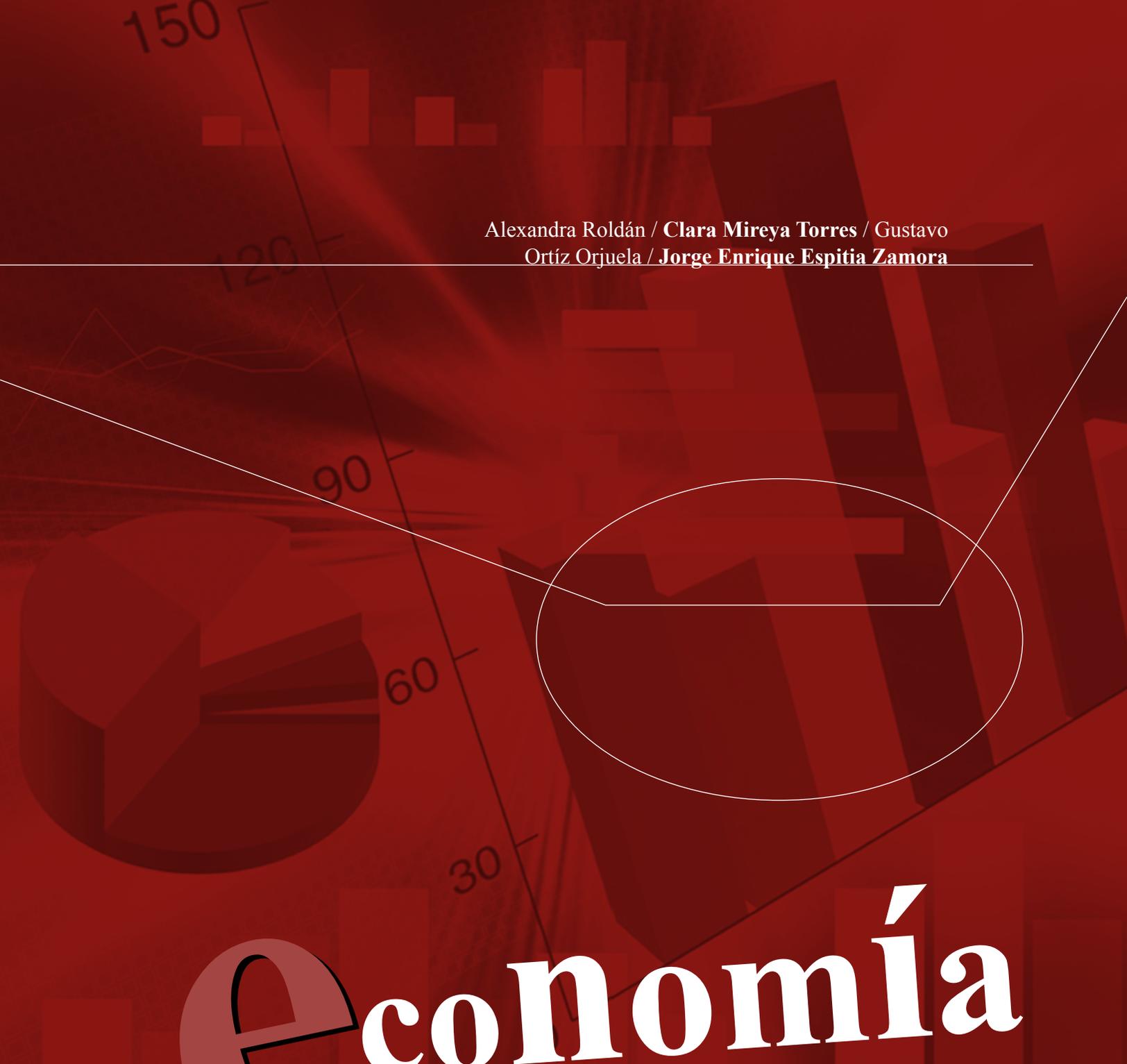
En general, las metrópolis como el Distrito Capital enfrentan problemas cada vez más difíciles, mientras que los instrumentos para asegurar su gobernabilidad se están quedando cortos, dado que la legislación actual no considera las grandes diferencias de la ciudad con otras entidades territoriales.

El nuevo gobierno de Colombia ha planteado entre sus propuestas, darle un impulso al “desarrollo urbano y humano” con el fin de mejorar la calidad de vida en las ciudades. Además, anunció que impulsará la promulgación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Se espera que estas iniciativas se materialicen y se den los espacios de discusión que permitan tener un tratamiento especial para Bogotá y la región aledaña, dada la alta concentración de población en la zona, y los desafíos que esto conlleva en temas como la vivienda, el medio ambiente y la movilidad.

Si bien se enfatiza en la necesidad de contar con nuevos mecanismos que articulen las relaciones Bogotá-región-nación, también se debe reconocer que el Distrito requiere evaluar la efectividad de la estructura administrativa adoptada mediante el Acuerdo 257 de 2006, especialmente, la articulación entre los aspectos territoriales asignados a las localidades y los sectoriales que manejan las diferentes secretarías, los cuales no han logrado compaginarse adecuadamente. La década que comienza traerá retos muy complejos, que deben ser asumidos con una gestión más eficiente y coordinada entre las diferentes instancias de gobierno.

Miguel Ángel Moralesrussi Russi
Contralor de Bogotá D.C.

Alexandra Roldán / Clara Mireya Torres / Gustavo
Ortíz Orjuela / Jorge Enrique Espitia Zamora



economía
y finanzas públicas

VIGENCIAS FUTURAS DE BOGOTÁ

Las Vigencias Futuras-VF¹ son un mecanismo de planeación y ejecución presupuestal mediante el cual las entidades buscan autorización por parte del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) para la asunción de obligaciones asociadas con gasto de funcionamiento, operación, Servicio de la deuda y/o inversión con cargo a vigencias posteriores, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin². Este mecanismo lo está utilizando la capital de la república para el desarrollo de proyectos de gran importancia que no se pueden resolver en un solo cuatrienio, al considerar que es la única manera de acometer grandes obras de infraestructura, que cuestan mucho dinero y cuya construcción se demora varios años. Ante las expectativas para la construcción del metro en Bogotá y en general por los megaproyectos de infraestructura, en los que se empeña el actual gobierno distrital, surge la inquietud que las VF puedan estar afectando la programación plurianual de gastos, sobrepasando en forma desmedida el uso de este instrumento y así dejar amarrado el presupuesto de los próximos años, añadiéndole inflexibilidad al acuerdo de apropiaciones o impactando en forma

1. De acuerdo con la Ley 819 de 2003, existen dos tipos de vigencias futuras: Ordinarias que son aquellas que se inician con presupuesto de la vigencia en curso y cuentan con una apropiación mínima del 15% del valor total de la VF autorizadas, y las Excepcionales que son aquellas que no cuentan con apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. Conforme a lo establecido en el artículo 38 del Decreto Distrital 195 de 2007, éstas pueden ser solicitadas únicamente por las Empresas Industriales y Comerciales y Empresas Sociales del Estado del orden distrital. La circular externa 07 de 20 de febrero de 2007 del Ministerio de Hacienda (diferencias entre los tipos de VF).

2. El marco legal a nivel nacional lo desarrolla el: Estatuto Orgánico de Presupuesto Decreto 111 de 1996 que compila la leyes 38 de 1989, 179 de 1994, 225 de 1995 Ley 819 de 2003. Los Decretos 115 de 1996, 4730 de 2005 y 1957 de 2007 y Circular 25 de 2004 de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. Conceptos 1 y 2 de 2006 de la Dirección de Apoyo fiscal del Ministerio de Hacienda. A nivel distrital el Decreto 714 de 1996 que compila los Acuerdos 24 de 1995, 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, el Acuerdo 308 de 2008 y Decreto 195 de 2007.

adversa la sostenibilidad fiscal. Incluso se debate si están afectando las operaciones de crédito o se autorizan de manera inapropiada, es decir sin sustento jurídico.

Vigencias Futuras del Distrito

Consolidando la información de las fuentes primarias³, se podría decir que para el lapso 2009-2017 el Distrito Capital tiene VF por \$8.3 billones de pesos (Cuadro 1), distribuidos en Administración Central (24%), Establecimientos Públicos (21.7%) y Empresas Industriales y Sociales del Distrito (54.9%).

La Secretaría Distrital de Hacienda-SDH, con base en los Acuerdos del Concejo, informa que éstas ascienden a \$3.6 billones sólo para la Administración Central y los Establecimientos Públicos. Por su parte, las Empresas Industriales y Sociales señalan aprobaciones en suma de \$4.7 billones. El informe de seguimiento que realiza el CONFIS Distrital a las VF con corte a 31 de diciembre de 2009, reporta autorización de compromisos futuros por \$3.4 billones, para los tres niveles de la administración⁴, de los cuales \$2.8 billones corresponden a las presentadas en el proyecto de presupuesto 2008 y 0.6 billones a autorizaciones de la vigencia 2009. Al confrontar las cifras se observan diferencias sensibles en los datos, lo cual evidencia la ausencia de procedimientos rigurosos de seguimiento y control de las VF concedidas.

Hay que recordar que las autorizacio-

3. Secretaría Distrital de Hacienda, Empresas Industriales y Comerciales y Sociales del Distrito, CONFIS Distrital, y acuerdos distritales. Datos con corte a: CONFIS Distrital a diciembre 31 de 2009, SDH a 30 de agosto de 2010, Empresas a diferentes fechas.

4. Administración central, Establecimientos Públicos y Empresas Industriales y Sociales del Distrito.

Alexandra Roldan



Clara Mireya Torres



Funcionarias Dirección de Economía y Finanzas Distritales

nes del CONFIS Distrital son previas a las del Concejo y que éste último puede o no validar el total de las sumas otorgadas, debido a que en la Capital legalmente se requiere de estas dos instancias de aprobación para el sector central y establecimientos públicos, que si bien son sanas para evitar intereses y excesos de poder, llevan al traste con el proceso de programación efectuado por las entidades y conllevan desgaste administrativo, reprogramación y ajustes de obra. Es el caso de la Secretaría de Movilidad a la que el CONFIS le aprobó VF, pero el Concejo de Bogotá consideró que habían sido otorgadas sin sustento jurídico, por lo que no las avaló.

Con relación a las ejecuciones la SDH reporta compromisos por \$2.6 billones y las empresas por \$3 billones, mientras el CONFIS Distrital⁵ indica obligaciones por \$2 billones en 2009 para todas las entidades. Las razones más frecuentes que exponen las entidades para las bajas ejecuciones y/o no uso se asocian con reprogramación de proyectos, otras alternativas para desarrollarlos, contrataciones por menor valor, demoras en expedición de licencias de construcción, o que no se tienen los predios para las obras y tiempo insuficiente para adelantar procesos licitatorios, principalmente.

Para el período 2010-2017, las VF

5. Documento CONFIS Distrital No. 02 de 2010

Cuadro 1
Vigencias Futuras autorizadas para comprometer 2009-2017

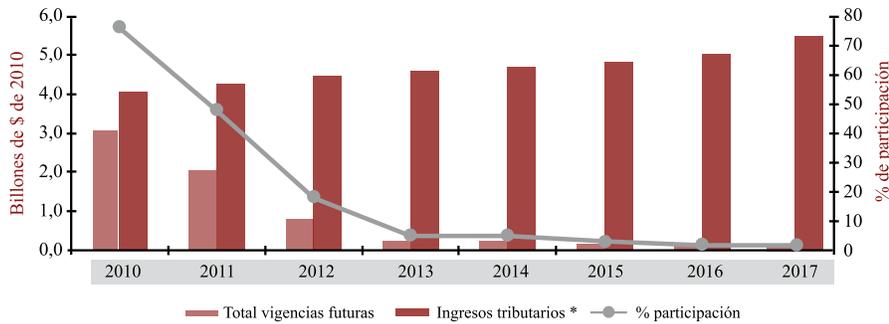
Millones de pesos corrientes

Administración Central	CONFIS Distrital			Secretaría de Hacienda	
	Autorizadas	Comprometidas	Ejecución	Autorizadas	Comprometidas
Cuerpo Oficial de Bomberos	33.437	33.200	99,3%	33.360	33.200
Secretaría de Integración Social	417.107	404.108	96,9%	416.081	404.108
Secretaría General	41.882	39.952	95,4%	41.832	39.933
Secretaría de Hábitat	2.945	2.685	91,2%	2.937	2.704
Secretaría de Educación	432.310	389.254	90,0%	986.106	765.840
Secretaría Distrital de Ambiente	11.823	8.221	69,5%		
Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte	23.064	15.596	67,6%	23.034	15.682
Secretaría de Hacienda	33.849	19.894	58,8%		
Secretaría de Hacienda - FC Concejo de Bgtá				6.787	6.232
Secretaría de Hacienda - Gestión Corporativa				98.176	43.888
Secretaría de Hacienda - Dirección Crédito Público				1.208	602
FONCEP				10.336	
Secretaría de Movilidad	260.545	6.162	2,4%	259.671	43.357
Total Administración Central	1.256.962	919.073	73,1%	1.879.528	1.355.546
Establecimientos Públicos	Autorizadas	Comprometidas	Ejecución	Autorizadas	Comprometidas
Unidad Adivta de Rehabilit.y Mantenimiento Vial	60.436	57.679	95,4%	60.290	57.679
Orquesta Filarmónica de Bogotá	1.715	1.621	94,5%	1.711	1.711
Fondo Financiero Distrital de Salud	465.907	413.415	88,7%	706.043	413.415
Unidad Admin. Especial de Servicios Públicos	6.612	5.566	84,2%	6.587	5.586
Instituto de Desarrollo Urbano	139.965	86.748	62,0%	802.887	686.056
Instituto Distrital de Recreación y Deporte	47.746	10.632	22,3%	47.716	10.681
Unidad Administrativa Especial de Catastro	1.716	308	17,9%	1.712	616
Instituto Distrital de Patrimonio y Cultura	3.017	406	13,5%	3.017	10.681
Fondo de Vigilancia y Seguridad	62.899	0	0,0%	111.983	45.273
Total Establecimientos Públicos	790.014	576.373	73,0%	1.741.946	1.231.697
Empresas Industriales y comerciales	CONFIS			Empresas	
	Autorizadas	Comprometidas	Ejecución	Autorizadas	Comprometidas
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá	1.176.946	517.884	44,0%	3.624.712	2.449.371
Metrovivienda	21.350	15.276	71,5%	20.370	15.276
Transmilenio	12.260	11.269	91,9%	992.021	589.554
Aguas de Bogotá	7.815	4.782	61,2%	7.514	0
Lotería de Bogotá				1.425	0
Empresa de Renovación Urbana				0	0
Canal Capital				0	0
Total Empresas	1.218.371	549.210	45,1%	4.646.042	3.054.201
Empresas Sociales	CONFIS			Hospitales	
	Autorizadas	Comprometidas	Ejecución	Autorizadas	Comprometidas
Simón Bolívar	61.123	0	0,0%		
Bosa	36.875	0	0,0%		
Usme	25.561	0	0,0%		
Tunal	5.062	0	0,0%		
Meissen	4.851	1.664	34,3%	4.851	1.664
Centro Oriente	3.952	0	0,0%		
Fontibón	2.837	0	0,0%		
Rafael Uribe Uribe	2.475	0	0,0%		
Santa Clara	1.560	0	0,0%		
Occidente Kennedy	651	0	0,0%		
Pablo VI Bosa	602	0	0,0%		
Nazareth	104	0	0,0%		
Total Hospitales	145.653	1.664	1,1%	4.851	1.664
Gran Total	3.411.000	2.046.320	0	8.272.366	5.643.108

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación-Dirección de CONFIS, Secretaría Distrital de Hacienda- DDP, Empresas y Hospitales. En Transmilenio fueron comprometidas VF por valor de \$589,554,1 millones, de este monto se titularizaron VF por \$576,645,6 millones para financiar la construcción de la Fase III.

Gráfica 1

Vigencias Futuras Presupuesto anual Vs Ingresos tributarios 2010 / 2017



Fuente:SDH. Proyecto de presupuesto 2010 - MFMP.

aprobadas al Distrito ascienden a \$6.7 billones y equivalen a un promedio anual del 16.2% de los impuestos proyectados para el mismo lapso. Sin embargo, la afectación se da en los dos primeros años (2010 y 2011) como se puede observar en la Gráfica 1.

Destinos por proyectos y Megaproyectos

Dentro de los proyectos más representativos (Cuadro 2) se contemplan: infraestructura para la movilidad, construcción del sistema troncal y secundario del alcantarillado sanitario. El proyecto de modernización, expansión y mantenimiento del sistema integral de control de tránsito, fue asumido por la Secretaría Distrital de Movilidad y propone utilizar el monto de VF por valor de \$185.101 millones para ejecutarlo en el período 2010–2015 y así cumplir con el objetivo estructurante de Derecho a la ciudad, incluido en el plan de desarrollo “Bogotá positiva: para vivir mejor”.

Durante el período de gobierno del alcalde mayor Samuel Moreno Rojas, se han tramitado autorizaciones ante el CONFIS Distrital y el Concejo de Bogotá, para la constitución de VF por \$2.9

billones, de los cuales \$1.5 billones son para el 2010⁶.

Consideraciones finales

Para el Distrito en el lapso 2009-2017, las VF están por el orden de los \$8.3 billones de pesos, destinadas en el 95% para atender gastos de inversión con uso creciente de los gastos de funcionamiento en los últimos años.

La Administración Central Distrital en el lapso 2010-2015, registra vigencias futuras por 1.7 billones, que sumados a los \$1.4 billones de los Estapúblicos representan el 46.9% del total. Estas autorizaciones comprometen los impuestos de la ciudad en el 10.8%. La mayor afectación presupuestal se encuentra en los años 2010 y 2011, en los cuales las obligaciones contraídas podrían honrarse sin que exista hasta este momento el riesgo de afectar la sostenibilidad financiera de Bogotá, toda vez que los indicadores de endeudamiento de solvencia y sostenibilidad así lo demuestran. Para el Distrito Capital los indicadores de capacidad de pago y sostenibilidad que establece la ley

6. No incluye solicitudes de Empresas Industriales ni Sociales del Distrito

358 de 1997 a junio 30 de 2010 se encuentran en el 4,03% y 25,17%, cuando la norma establece como tope el 40% y 80% respectivamente.

Sin embargo, merecerá una atención especial el análisis de estos indicadores una vez se defina la financiación del proyecto Metro, pues si a las VF autorizadas se le suma el nivel de endeudamiento actual por \$1.7 billones y la financiación del Metro estimado en \$4.3 billones, se haría necesario revisar la sostenibilidad financiera de la ciudad, ya que los tres componentes concurren al mismo respaldo financiero.

Por lo anterior, queda en claro que las VF no son un problema institucional para la capital, ni existe hasta ahora el riesgo de afectar la sostenibilidad financiera de los años venideros. Quiere decir también, que las próximas administraciones tendrán margen para el uso y manejo de este instrumento. Lo que se observa, es una conducción inadecuada del instrumento de VF, dado el bajo desempeño de algunas entidades y los resultados obtenidos. Es el caso de los hospitales que de un to-

Es necesario el diseño de un sistema de seguimiento de las vigencias futuras, con separación presupuestal que haga un rastreo puntual y transparente para precisar las asignaciones aprobadas frente a su ejecución.

Cuadro 2

Millones de pesos corrientes

PROYECTO	PERIODO DE LAS VF	MONTO 2009
Desarrollo y sostenibilidad de la infraestructura local	2009-2012	\$ 80.000
Infraestructura para la movilidad	2007-2012	\$ 516.970
Desarrollo a la infraestructura hospitalaria.	2010-2011	\$ 132.145
Institucionalización de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional.	2010-2011	\$ 199.470
Modernización, expansión y mantenimiento del sistema integral de control de tránsito.	2010-2015	\$ 185.101
Alimentación escolar en los colegios oficiales del distrito capital	2010	\$ 167.520
Recuperación, rehabilitación y mantenimiento de la malla vial	2010-2011	\$ 57.126
Conservación de la biodiversidad y de los ecosistemas del Distrito Capital.	2010-2011	\$ 3.285
Fortalecimiento integral de la infraestructura física para la policía metropolitana de Bogotá	2010-2011	\$ 28.563
Modernización del cuerpo oficial de bomberos.	2010-2011	\$ 9.549
Construcción del sistema troncal y secundario de alcantarillado sanitario.	2010-2011	\$ 256.169
Acciones saneamiento del Río Bogotá.	2010-2011	\$ 148.792

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación-Dirección de CONFIS, Secretaría Distrital de Hacienda- DDP.

tal de \$145.643 millones aprobados para 12 instituciones, solamente utilizaron el 1.1% del valor aprobado en el Hospital de Meissen, el cual comprometió \$1.664 millones, es decir, que 11 hospitales desaprovecharon la autorización recibida, y en la Empresa de Acueducto que según el CONFIS Distrital en 2009 ejecutó el 44%.

Asimismo, a nivel distrital se evidencia la ausencia de un mecanismo de

control y seguimiento confiable, pues el proceso de ejecución y reporte del presupuesto utilizado es el sistema PREDIS que no contiene un módulo específico para las VF, por lo que se pierde la pista de este componente. Esto también genera la discrepancia de datos reportados por los distintos niveles, poniendo de presente la desarticulación que existe entre los procesos de planeación, presupuestación y control. Por lo tanto, urge el diseño de

un sistema de seguimiento de VF con separación presupuestal que haga rastreo puntual y transparente de las vigencias futuras, de manera que se logre precisar asignaciones aprobadas en pesos constantes, ejecuciones y cancelación de los montos no aplicados al finalizar el período para el cual fueron aprobados. El establecer reglas claras para el control es importante también para la Contraloría, debido a que se deben prever interrogantes como: ¿Qué pasaría si el supuesto que sustentó la programación se desvirtúa?, ¿Qué ocurriría con las obras?, ¿Cómo se replantearían sin anular la VF?

Recientemente los entes de control y el Ministerio de Hacienda expedieron la circular conjunta externa en donde imparten directrices y advierten el riesgo sobre su desacato por considerar que bajo el nombre de vigencias futuras los departamentos y los municipios vienen incrementando la deuda pública y poniendo en riesgo la estabilidad financiera del país. Por lo tanto, el Concejo y la Administración Distrital deberán entrar a evaluar su pertinencia y la Contraloría de Bogotá a vigilar el estricto cumplimiento de esta directiva. ■

Transmilenio Foto: Diego Mayorga.





Funcionario Dirección de Economía y Finanzas Distritales

LA ETB SITUACIÓN FINANCIERA Y VALOR DE LA EMPRESA

En los últimos años la estructura financiera de la ETB no muestra cambios substanciales. El valor del activo en términos reales ha decrecido cerca del 2%, especialmente en la porción corriente, indicando problemas en los ingresos. El pasivo corriente se redujo, mientras que el de largo plazo ha fluctuado y se encuentra en niveles similares a los de 2004. El patrimonio tampoco ha sufrido cambios indicando con ello que las utilidades retenidas apenas han servido para conservar su valor.

El nivel de endeudamiento sobre el activo se conserva sobre el 50% y la composición de la deuda se concentra en el largo plazo con cerca del 70%. Los resultados tanto operacionales (márgenes operacional, neto y EBIDTA) como la rentabilidad (sobre activos y patrimonio) presentaron su punto más bajo en 2005 y 2006, y en 2007 se logró revertir con una política de disminución de costos y gastos. Sin embargo, en 2008 volvieron a decrecer.

Entre 2004 y 2008 los ingresos operacionales se redujeron en el 14,1%. Esto se debe a la competencia entre operado-

res para la prestación de servicios fijos, móviles y datos, la convergencia de servicios, redes y aplicaciones (empaquetamiento de voz, datos y tv.), la incursión de operadores de PCS y las tarifas y promociones ofrecidas por la competencia, entre otros.

Los ingresos por telefonía fija en los últimos 4 años presentan una tendencia decreciente del 25,6% en términos reales. A diciembre de 2008 tenía registradas 1.952.514 líneas en servicio y a junio de 2009 bajaron a 1.111.935¹. Igualmente, ha perdido participación dentro de las líneas de negocio, debido al crecimiento de los móviles y de datos e Internet. ETB es el primer operador de telefonía local en Bogotá y el segundo en la nación con el 25,2%. El servicio de larga distancia va en descenso (disminución real del 38%), situación que afecta a los otros operadores. Esto por el auge de las comunicaciones voip, integración de servicios de telefonía e Internet que reducen

costos al usuario, así como preferencia en utilización de móviles que incide en el servicio de larga distancia nacional.

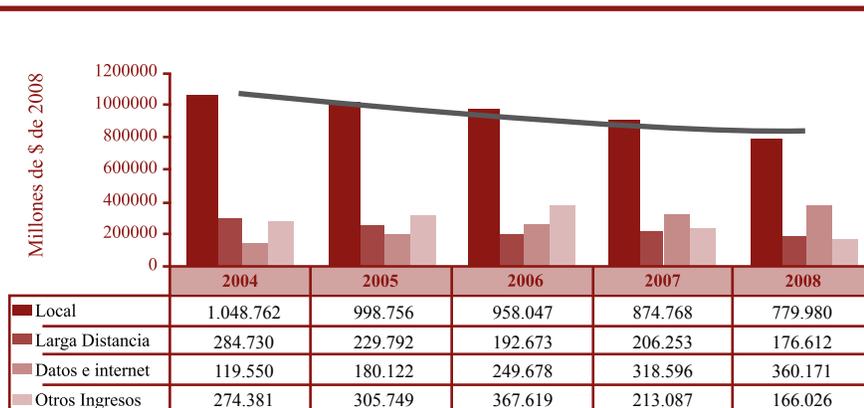
Datos e Internet es el rubro más dinámico en la prestación de servicios de la ETB, con un crecimiento del 201.3% durante el periodo 2004 – 2008, lo cual mitiga en parte la caída de los otros productos. En el mercado nacional suministra el 25% de accesos a Internet Banda Ancha. Por número de suscriptores provee en el país el 34% de las conexiones y en Bogotá el 53%. Sin embargo, la penetración del Internet inalámbrico genera una mayor exposición a la competencia.

De otro lado, los costos y gastos aumentaron hasta 2006 en 16,4% y en los dos últimos años se redujeron en 9,6%, debido a la estrategia de la ETB. La utilidad operacional se desplomó el 58,7% en términos reales entre 2004 y 2008, reduciéndose anualmente cerca del 20%. El margen operacional, pasó del 30,2% al 14,6%. La competencia hizo que las ventas disminuyan, por lo que se tuvo que utilizar estrategias dirigidas a captar clientes. La utilidad neta se ha mantenido alrededor de \$200.000 millones (pesos de 2008) en los últimos años. Los ingresos operacionales han caído pero se han contrareastado con los ingresos extraordinarios a través de las recuperaciones (en provisión contingencias, castigo de cartera, y en provisión inversión Colombia Móvil, entre otras).

1. Informe de la Comisión Reguladora de Telecomunicaciones (CRT) segundo semestre 2009, a nivel nacional la telefonía fija ha disminuido el 2.5% entre diciembre 2008 y junio 2009.

Gráfica 1

Facturación ETB por línea de servicio.



Fuente: ETB - estados financieros.

El valor de la empresa

Debido a que los indicadores financieros tradicionales no están enfocados a la creación de valor, se requiere aplicar algunos inductores de valor² al realizar un diagnóstico financiero. Algunos de ellos se relacionan en la siguiente tabla y se analizarán más adelante al momento de valorar la empresa. De otro lado, para proyectar los estados financieros de 2009 a 2013 se emplearon las cifras re-

portadas por la ETB en la web y al SUI (Sistema único de información de servicios públicos). Los cálculos de la utilidad operacional, el EBITDA, los ingresos por telefonía local y larga distancia para 2010-2014 se proyectaron con las tasas de crecimiento estimadas por la Banca de Inversión Santander Investment y los intereses financieros a partir de las estimaciones de la DTF.

Método de Valor Económico Agregado “EVA”. Resultados

El fundamento de este método también llamado utilidad económica, es que

los recursos empleados por una empresa o unidad estratégica de negocio deben producir una rentabilidad superior a su costo, pues de no ser así sería mejor trasladar los bienes utilizados a otra actividad. Las teorías económicas y financieras desarrollaron elementos aproximados al EVA desde hace algo más de un siglo. Sin embargo, la compañía consultora estadounidense Stern Stewart & Co., elaboró una metodología aplicada a este concepto y la patentó como marca registrada en los años noventa.

El EVA es el resultado una vez se han cubierto los gastos y satisfecho una renta-

2. Un indicador se considera inductor de valor cuando está asociado en relación causa-efecto con la generación de valor de la empresa.

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

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

Capital de Trabajo Neto Operativo KTNO = Cuentas por cobrar + Inventarios - Cuentas por pagar a proveedores de bienes y servicios. Representa el valor de los recursos requeridos para operar que se financian con capital propio y con deuda.

Productividad del Capital de trabajo PKT = KTNO / Ventas. Centavos requeridos en capital de trabajo por cada peso vendido. Refleja lo que una empresa debe mantener en vertido en capital de trabajo por cada peso de ventas.

Palanca de Crecimiento PDC = Margen EBITDA / PKT. Desde el punto de vista del valor agregado determina que tan atractivo es para una empresa crecer; la relación entre estos inductores debe ser mayor que 1 para que el crecimiento libere caja en lugar de demandarla.

Efectivo Generado por las Operaciones EGO = Flujo de Caja Bruto - Incremento Capital de Trabajo Neto Operativo KTNO. Se utiliza cuando se dificulta separar del total de inversión en activos fijos la parte que corresponde a reposición.

Cuadro 1
Inductores de Valor

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
EBITDA*	703.004	753.895	784.805	790.188	770.048	717.058
Margen EBITDA	50,74	52,28	50,51	52,60	51,91	49,88
Promedio 2004-2008	51,61					45,54
KTNO*	547.640	461.080	487.128	396.388	529.320	333.283
KTNO/VTAS.	39,52	31,97	31,35	26,39	35,68	23,18
Promedio 2004-2008	32,98					16,98
Palanca de Crecimiento	1,28	1,64	1,61	1,99	1,45	2,15
EGO / VTAS.	34,38	50,54	42,00	50,71	38,14	57,72

Fuente: E.T.B., Cálculos Subdirec. Estudios Fiscales Económicos y Sociales - CB
* Millones de Pesos Corrientes

Cuadro 2

Costo de Capital (WACC). ETB

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010E	2011E	2012E	2013E	2014E
Tasa Libre de Riesgo ¹	3,27	3,27	3,27	3,27	3,27	3,27	3,27	3,27	3,27	3,27	3,27
Rentabilidad del Mercado	7,15	7,15	7,15	7,15	7,15	7,15	7,15	7,15	7,15	7,15	7,15
Premio por el Riesgo del Mercado ²	3,88	3,88	3,88	3,88	3,88	3,88	3,88	3,88	3,88	3,88	3,88
Beta del Sector ³	1,06	1,06	1,06	1,06	1,06	1,06	1,06	1,06	1,06	1,06	1,06
Riesgo País ⁴	3,90	3,90	3,90	3,90	3,90	3,90	3,90	3,90	3,90	3,90	3,90
Kc en Dólares Corrientes	11,28										
Contribución Financiera	-0,38	-0,24	-0,60	-0,91	-2,09	-0,78	-0,81	-0,52	-0,49	0,00	0,00
COSTO DEL PATRIMONIO CON DEUDA (Kc)	10,90	11,04	10,69	10,37	9,19	10,51	10,47	10,77	10,79	11,28	11,28
Participación Deuda	9,65	5,48	11,39	9,60	13,61	11,03	10,96	7,12	6,71	0,00	0,00
Participación Patrimonio	90,35	94,52	88,61	90,40	86,39	88,97	89,04	92,88	93,29	100,00	100,00
Costo Deuda en Dólares	13,30	11,92	12,10	15,43	17,37	10,82	10,82	10,82	10,82	10,82	10,82
Costo Patrimonio en Dólares	10,90	11,04	10,69	10,37	9,19	10,51	10,47	10,77	10,79	11,28	11,28
COSTO DE CAPITAL (WACC) EN DÓLARES	11,13	11,09	10,85	10,86	10,30	10,54	10,51	10,77	10,79	11,28	11,28
Inflación Externa ⁵	3,34	3,44	2,52	4,15	-0,08	0,70	1,80	2,20	2,15	2,15	2,50
Costo de Capital en dólares Constantes	7,54	7,40	8,12	6,44	10,39	9,77	8,56	8,39	8,46	8,94	8,57
Inflación Interna	5,5	4,85	4,48	5,69	7,67	2,00	3,00	3,0	3,0	3,0	3,0
COSTO DE CAPITAL (WACC) EN CORRIENTES	13,46	12,61	12,97	12,49	18,86	11,97	11,82	11,64	11,71	12,21	11,83

Fuente: 1 www.bloomberg.com/, 2, 3 y 4 www.stern.nyu.edu/adamodar/, 5 www.sbl.gov/ (U.S. Bureau of Labor Statistics). Cálculos Subdirec. Estudios Fiscales Económicos y Sociales - CB

bilidad mínima esperada por parte de los accionistas. Las utilidades, la rentabilidad y el flujo de caja libre garantizan permanencia y crecimiento empresariales, y todo ello crea valor.

Costo de Capital (WACC)

Para valorar una empresa por el método EVA es necesario determinar la tasa de descuento que se aplica a los flujos de caja libre o EVAs futuros, para expresarlos en valor presente al momento de desarrollar el método. Esta tasa es conocida como costo de capital (CK) y es la mínima rentabilidad que deben producir los activos de una empresa; es el costo de oportunidad de poseer dichos activos. El costo del patrimonio (Ke) es el más complejo en el cálculo del CK, para obtenerlo se aplicó el método CAPM (Capital Assets Pricing Model) o Modelo de Valoración de Activos de Capital, para lo cual se emplean supuestos de Valoración de las Operaciones³:

La ETB generó permanentemente flujo de caja durante el periodo 2004-2008, siendo esta una de sus principales fortalezas. En 2009 la entidad generó \$717 mil millones de EBITDA. Así mismo, sus márgenes EBITDA han sido superiores al 50% durante estos años (51,6% en promedio). Para 2009 dicho margen fue de 49,9%. Es decir, que por cada peso marginal de ventas se generó un incremento de caja de 51,6 y 49,9 centavos para atender pago de impuestos, servicio a la deuda, repartir utilidades y para la reposición de activos y el crecimiento de la empresa.

La Productividad del Capital de Trabajo PKT promedio del 32,98 para

Cuadro 3

Valoración de la ETB por el método EVA 2004-2008.

Millones de pesos corrientes

	2004	2005	2006	2007	2008
Activos Netos de Operación Iniciales	2.891.299	2.979.412	2.892.851	2.918.899	2.828.159
Incremento KTNO	88.113	-86.561	26.048	-90.740	132.933
Incremento Activos Fijos	138.615	79.536	156.507	319.287	294.983
INVERSIÓN BRUTA	226.728	-7.025	182.555	228.547	427.915
Depreciaciones y Amortización Diferidos	283.091	415.600	463.033	429.393	553.877
INVERSIÓN NETA	-56.363	-422.625	-280.478	-200.845	-125.961
Caja Atrapada por Depreciación	144.476	336.065	306.526	110.105	258.894
Activos Netos de Operación Finales	2.979.412	2.892.851	2.918.899	2.828.159	2.961.092
UODI	281.342	226.658	215.587	241.733	144.835
RAN	9,73	7,61	7,45	8,28	5,12
Costo de Capital	13,46	12,61	12,97	12,49	18,86
RAN vs Costo de Capital	-3,73	-5,00	-5,51	-4,21	-13,74
Activos Netos de Operación Iniciales	2.891.299	2.979.412	2.892.851	2.918.899	2.828.159
EVA sin caja atrapada	-107.711	-148.963	-159.513	-122.969	-388.508
Caja Atrapada por Depreciación	144.476	336.065	306.526	110.105	258.894
EVA CON CAJA ATRAPADA	36.765	187.101	147.013	-12.864	-129.614
Incremento del EVA	180.984	150.336	-40.088	-159.877	-116.750

Fuente: E.T.B., cálculos Subdirec. Estudios Fiscales Económicos y Sociales - CB

el mismo lapso, significa que por cada peso vendido se requirieron 32,98 centavos para capital de trabajo. El indicador Palanca de Crecimiento PDC (Margen EBITDA/PKT) que idealmente debe ser mayor que 1, arrojó en promedio 1,60 lo cual significa que a la empresa le es atractivo crecer, en la medida que al hacerlo libera flujo de caja en lugar de demandarlo.

Es decir, la ETB debe ser atractiva para los inversionistas en la medida que genera importantes márgenes EBITDA. Sin embargo, en el mediano plazo requeriría de estrategias que coadyuven a mantener la generación de flujos de caja para cubrir, los requerimientos de capital de trabajo, reposición de sus activos fijos y por ende la creación de valor agregado, para continuar siendo viable y seguir siendo sostenible en un futuro próximo.

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

EBITDA y sus respectivos márgenes podrían disminuir paulatinamente los próximos años.

Ahora bien, comparando los márgenes de compañías del sector de telecomunicaciones en Latinoamérica, la ETB tiene resultados atractivos. El margen EBITDA para el 2008 del grupo Telefónica fue 39,6%, el de Telmex (TMX) de 46,5%, el de Telmex Intl. de 23,5% y el de América Móvil de 40,1%⁴.

Si bien es cierto que la ETB ha venido generando flujo de caja, también es cierto que en los últimos años ha destruido valor (variación negativa del EVA para 2006-2008)⁵, debido a que la Rentabilidad del Activo Neto⁶ (RAN) lograda fue inferior a su costo de capital.

De otro lado, la inversión neta para estos últimos años arroja un valor negativo, debido a que las depreciaciones superaron el incremento en los activos fijos, generando lo que se denomina caja

3. Valoración de Empresas, Gerencia del Valor y EVA, Oscar León García S.

Tasa Libre de Riesgo. Se utiliza como referente la rentabilidad de los Bonos del Tesoro de los Estados Unidos con vencimientos de largo plazo.

Premio por el Riesgo de Mercado. Diferencia entre los promedios históricos de la rentabilidad por invertir en acciones y la rentabilidad de los Bonos del Tesoro.

Beta. Medida de riesgo que asocia la volatilidad de la rentabilidad de una acción con la de la rentabilidad del mercado.

Riesgo País. Esta prima se determina por los puntos de interés o spread que por encima de los Bonos del Tesoro de EEUU exigen los inversionistas en los mercados internacionales, para negociar bonos de deuda soberana de cualquier otro país.

4. Fuente: Informe No. 2. Santander Investment.

5. No es el EVA obtenido en el periodo lo que se monitorea, es su variación con respecto al anterior. Es más importante el incremento del EVA que el incremento de la Rentabilidad del Activo Neto (a su vez la rentabilidad marginal es más relevante que la RAN).

6. Es de anotar que en la metodología del EVA, para calcular la RAN se deben considerar los Activos Netos de Operación (capital empleado) y no los totales; además deben ser los registrados al principio de periodo y no los del final como generalmente se acostumbra.

Cuadro 4

Valoración de ETB por el método EVA 2009-2014

millones de pesos corrientes

	2009	2010E	2011E	2012E	2013E	2014E
Activos Netos de Operación Iniciales	2.961.092	2.765.054	2.732.797	2.689.282	2.637.631	2.586.533
Incremento KTNO	-196.038	-32.256	-43.515	-51.651	-51.098	0
Incremento Activos Fijos	273.413	378.705	258.510	222.799	222.017	247.871
INVERSIÓN BRUTA	77.375	346.449	214.994	171.148	170.919	247.871
Depreciaciones y Amortización Diferidos	464.701	404.095	370.781	389.417	408.173	408.173
INVERSIÓN NETA	-387.326	-57.646	-155.787	-218.269	-237.254	-160.302
Caja Atrapada por Depreciación	191.288	25.390	112.271	166.618	186.156	160.302
Activos Netos de Operación Finales	2.765.054	2.732.797	2.689.282	2.637.631	2.586.533	2.586.533
UODI	169.079	198.137	196.480	188.788	170.673	170.673
RAN	5,71	7,17	7,19	7,02	6,47	6,60
Costo de Capital	11,97	11,82	11,64	11,71	12,21	11,83
RAN vs Costo de Capital	-6,26	-4,65	-4,45	-4,69	-5,74	-5,23
Activos Netos de Operación Iniciales	2.961.092	2.765.054	2.732.797	2.689.282	2.637.631	2.586.533
EVA sin caja atrapada	-185.281	-128.566	-121.529	-126.193	-151.350	-135.201
Caja Atrapada por Depreciación	191.288	25.390	112.271	166.618	186.156	160.302
EVA CON CAJA ATRAPADA	6.007	-103.176	-9.258	40.425	34.806	25.101
Incremento del EVA	135.620	-109.183	93.918	49.683	-5.619	-9.705
EVA 2003	-144.219					
VC por el método del FCLD	3.750.153					
Activos Netos de Operación Dic. de 2013	2.586.533					
Valor de Continuidad EVA	1.163.620					
Valor Presente del EVA Período Relevante	-38.289					
Valor Presente del Valor de Continuidad del EVA	664.175					
Valor Agregado de Mercado (MVA)	625.886					
Activos Netos de Operación Dic. de 2008	2.961.092					
VALOR OPERACIONES	3.586.978					
Más Inversiones Permanentes	156.176					
Más Deudores Largo Plazo	356.813					
Más Disponible e Inversiones Temporales	231.680					
Menos Pasivos Financieros	400.774					
Menos Cuentas por Pagar Largo Plazo	7.014					
Menos Obligaciones Laborales Largo Plazo	871.322					
VALOR DEL PATRIMONIO	3.052.538					
Acciones en circulación (mm)	3.551					
Valor Patrimonial po Acción	860					
Precio objetivo (2009)	950					
Precio hoy (31/12/2009)	1.155					
Potencial valorización	22%					

Fuente: E.T.B., cálculos Subdirec. Estudios Fiscales Económicos y Sociales - CB. E = Proyecciones Dirección de Economía y Finanzas - CB

atrapada por depreciación. La empresa ha venido aplazando inversión. Así mismo, como los recursos destinados a depreciación no implican desembolso de efectivo, pero son recursos generados por la administración, esta caja atrapada se considera como un mayor valor del EVA. En el

cuadro siguiente se encuentra condensada la valoración de la ETB aplicando el método del EVA.

El desarrollo de este ejercicio arroja un valor del Patrimonio de \$3.052.538 millones, que distribuido entre un total de

3.551 millones de acciones ordinarias⁷ da un precio por acción de \$860 para 2008 y que llevado al 2009 a una tasa igual al

7. La acción ETB se identifica con el código de Supervalores COAETBO00010 e ISIN COG13AO00011. El Código ISIN es un código de identificación usado en los sistemas transaccionales bursátiles, que permite diferenciar los títulos valores que pueden ser negociados.

costo del patrimonio para este año se obtiene un precio objetivo de la acción de \$950. El precio de mercado de la acción a 31 de diciembre de 2009 fue de \$1.155, por lo que a esa fecha se encontraba con un potencial de valorización del 22%.

Movimiento de la acción de ETB

Durante los últimos dos años el comportamiento del precio de la acción ETB en la Bolsa de Valores de Colombia BVC tuvo cinco fases. La primera, un rápido ascenso los primeros cinco meses de 2007, hasta alcanzar un precio de \$887. Una segunda fase de volatilidad en la cual disminuyó hasta \$470 el 27 de octubre de 2008. En la tercera se presentó un ascenso sostenido hasta el 15 de septiembre de 2009, en el que alcanzó un precio record de \$1.280 y una valorización en lo corrido del año de 123.78%. No obstante, el precio corrigió a la baja desde el 22 de septiembre, luego de que el juez 38 del circuito administrativo de Bogotá congelara el proceso de búsqueda del socio estratégico, marcando la cuarta etapa. La quinta fase se desarrolla a partir del 12 de noviembre, cuando se da vía libre al proceso y la acción se valoriza 18,6%.

La acción de ETB ha tenido un com-

portamiento volátil, sin embargo su tendencia durante 2009 y el comienzo de 2010 fue al alza hasta el 19 de enero cuando alcanzó una cotización de \$1.210 (se valorizó 4,8% con relación al final de 2009), luego cambia su tendencia y continúa siendo volátil pero con tendencia a la baja. El 15 de Marzo de 2010 debido al aplazamiento del proceso de búsqueda de un socio estratégico (del 5 de abril para el 31 de mayo), el título cayó a \$991 su nivel más bajo en los últimos cuatro meses. Durante abril se recuperó y el 3 de mayo llegó a \$1.160, para luego sufrir los efectos de la crisis europea la cual según la BVC generó pérdidas en las acciones colombianas, siendo la acción de ETB una de las más afectadas y el 18 de mayo cerró en \$1.005.

El 2 de septiembre se suspende el proceso de búsqueda de un socio estratégico, la acción cayó en un día de \$1.090 a \$792 (-27,34%) y luego a \$728 el 6 de septiembre. En lo corrido del año se ha desvalorizado en 31,43%, y en relación con el precio objetivo (\$ 950 en diciembre de 2009) se ha desvalorizado el 23%. Es decir, pasó de un potencial de valorización del 22% en esa fecha a uno de desvalorización de la misma magnitud.

Lo anterior permite concluir que la información en torno a la venta de la empresa afecta el precio de la acción, principalmente la relacionada directamente con la vinculación del socio estratégico. De hecho, la caída notable del valor de la acción refleja la reacción del mercado acerca del incumplimiento de una expectativa que se estimaba positiva.

Conclusiones

En los últimos años se observa un descenso de los ingresos de operación debido a la disminución de la telefonía local, producto del avance de la telefonía celular sobre la fija. Las mejoras tecnológicas y versatilidad de equipos móviles permiten múltiples usos y determinan su preferencia. El margen operacional de ETB es cada vez menor.

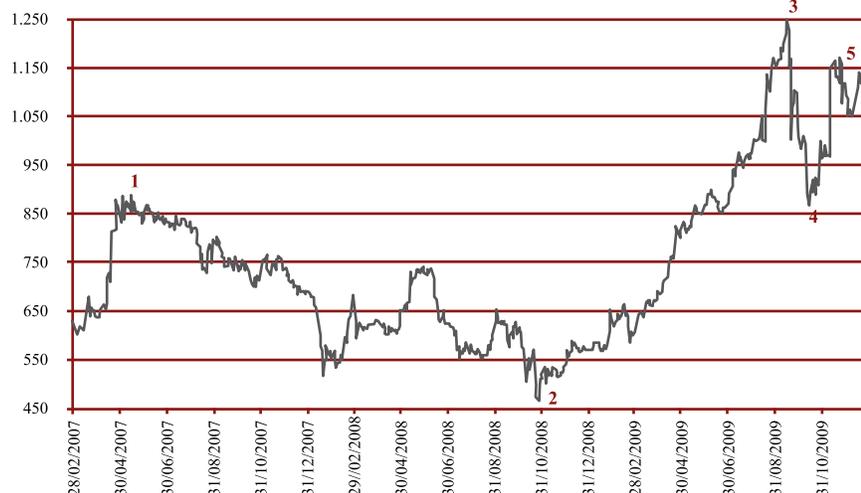
Si bien es cierto que la ETB ha generado flujo de caja, también es cierto que en los últimos años ha destruido valor. Por su parte, las depreciaciones fueron superiores al incremento en activos fijos, lo que denota que la empresa ha venido aplazando inversión.

La ETB es atractiva para los inversionistas porque genera importantes márgenes de EBITDA. Sin embargo, en el mediano plazo requerirá de estrategias que coadyuven a mantener la generación de flujos de caja para cumplir los requerimientos de capital de trabajo, reposición de activos fijos y, por ende, la creación de valor agregado.

Del modelo de valoración se obtiene un precio objetivo de la acción de \$950. No obstante, el precio de mercado de la acción a 30 de diciembre de 2009 fue de \$1.155, lo que permite concluir que la acción estuvo sobrevalorada en un 22%. Durante 2009 la acción de ETB logró una rentabilidad del 103%, superior a la rentabilidad promedio de las acciones que componen el IGBC. Lo anterior se sustentó en la especulación entorno al socio estratégico de la empresa. ■

Gráfica 2

Precio Acción ETB 2007 - 2009



Fuente: Bolsa de Valores de Colombia.

URGE UNA REFORMA FISCAL INTEGRAL EN LA NACIÓN



Director de Análisis Macroeconómico, Contraloría General de la República

Con la llegada de una nueva administración al Palacio de Nariño y el fin de una presidencia de ocho años se reabre el debate sobre la reforma tributaria estructural y el ajuste fiscal. La discusión, por lo pronto, ha girado en torno a los beneficios que se derivarán para la economía y la sociedad de la eliminación del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) y los impuestos a la nómina (SENA; ICBF; Cajas de Compensación o los de la Seguridad Social), así como de la reducción de las exenciones tributarias, las tarifas del IVA y la ampliación de su base, e inclusive de gravar la tierra y quitar el manejo de las regalías a las regiones productoras; así como de la necesidad de una regla fiscal para el GNC, entre otros.

El déficit estructural del GNC

El GNC mantiene un déficit estructural. El componente cíclico del resultado fiscal de la Nación es muy pequeño, por no decir nulo, apenas del orden del 0.008% del PIB entre 1950 y 2009 y de 0.13% del PIB para el periodo 1990-2009 (Gráficas 1 y 2).

Este resultado se explica por la mayor dinámica de unos gastos fuertemente inflexibles frente a los ingresos tributarios. Los gastos de funcionamiento e intereses de la deuda pública son de difícil remoción en el corto plazo a menos que se viole el marco normativo. Así, cerca del 91% del presupuesto de la nación ha sido inflexible durante el periodo 2000-2009 (Gráfica 3).

Más en detalle, el gasto primario ha crecido mucho más que los ingresos tributarios y ha sido financiado básicamente con deuda pública. Una situación que, en el futuro, presiona aún más el gasto, vía el pago de intereses de la deuda (Gráficas 4 y 5). Así, el nivel de la deuda pública pasó de 8% del PIB en 1980, al 16% en 1990, al 49% en 2002 y hoy alcanza un valor cercano al 39% del PIB (Gráficas 6 y 7). La desaceleración a partir de 2002 se dio gracias a los efectos de la reforma al régimen de las transferencias territoriales, la adopción y extensión del impuesto al patrimonio y el comportamiento de la tasa de cambio.

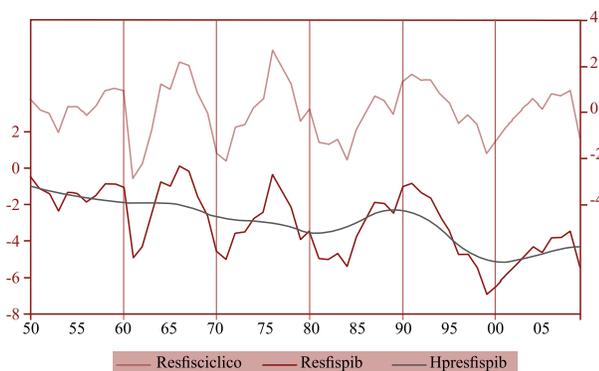
El gasto tributario (GT)

El término “Gasto Tributario” (“tax expenditures”) fue utilizado por primera vez por Stanley Surrey en 1967, para referirse a las exoneraciones, exenciones, créditos, deducciones, diferimientos y devoluciones¹. En general, se entiende el GT como el monto de la recaudación que deja de percibir el Estado, producto de la aplicación de franquicias o regímenes impositivos especiales y cuya finalidad es favorecer o estimular a determinados sectores, actividades, regiones o agentes de la economía. La literatura internacio-

1. Joint Committee on Taxation. 2008. “A Reconsideration of Tax Expenditure Analysis”. Pag 2

Gráfica 1

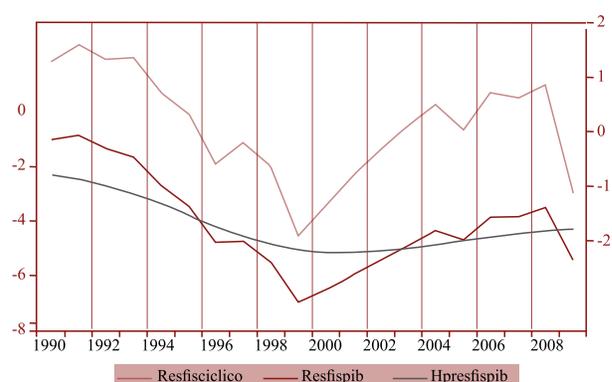
Resultado Fiscal cíclico y estructural para el GNC (1950-2009) (% PIB).



Fuente: Ministerio de Hacienda, DNP, DANE. Cálculos propios.

Gráfica 2

Resultado Fiscal cíclico y estructural para el GNC. 1990-2009 (% PIB).



Fuente: Ministerio de Hacienda, DNP, DANE. Cálculos propios.

nal señala que los resultados de estas prácticas han sido negativos en relación con la efectividad y eficiencia de los incentivos tributarios. En muchos casos los costos fiscales y administrativos contrarrestan los objetivos buscados y van en contra del principio de equidad, porque implican subsidios ocultos. Por tanto, a mayor tratamiento preferencial, mayor iniquidad.

El Gasto Tributario en Colombia 2003-2009

La presente estimación del GT tiene como fuente de información los micro-datos que aparecen en las cerca de 10.000 declaraciones de Renta de las Personas Jurídicas, las cuales representan entre el 85% y el 90% del recaudo del impuesto de renta de parte del Gobierno Nacional. Los tratamientos preferenciales que pueden extraerse de las declaraciones de renta se clasifican en tres grandes rubros: a) algunos ingresos que la ley no considera generadores de renta para el contribuyente; b) algunos gastos que se aceptan como deducciones del ingreso; y, c) rentas que se eximen de pagar el tributo. Con base en esta clasificación, se puede encontrar el valor máximo de los beneficios tributarios que la Nación le cede al resto de agentes de la economía.

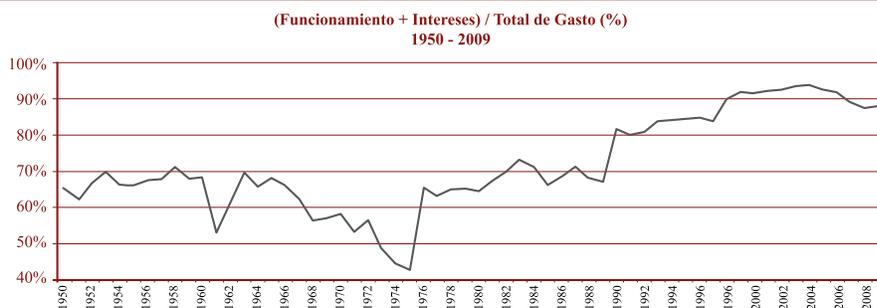
Los Ingresos No Constitutivos de Renta (INCR) y su Gasto Tributario²

Las rentas exentas corresponden a un beneficio tributario, más no el agregado de los ingresos no constitutivos de renta, como tampoco el total de deducciones. En cuanto a los ingresos no constitutivos de renta, existen algunos tratamientos especiales que representan un beneficio fiscal para los contribuyentes y otros que no. Los Ingresos No Constitutivos de Renta en 2009 ascen-

2. Dentro de los INCR aparecen en el mismo nivel los ingresos de las madres comunitarias, las utilidades en la enajenación de accio-

Gráfica 3

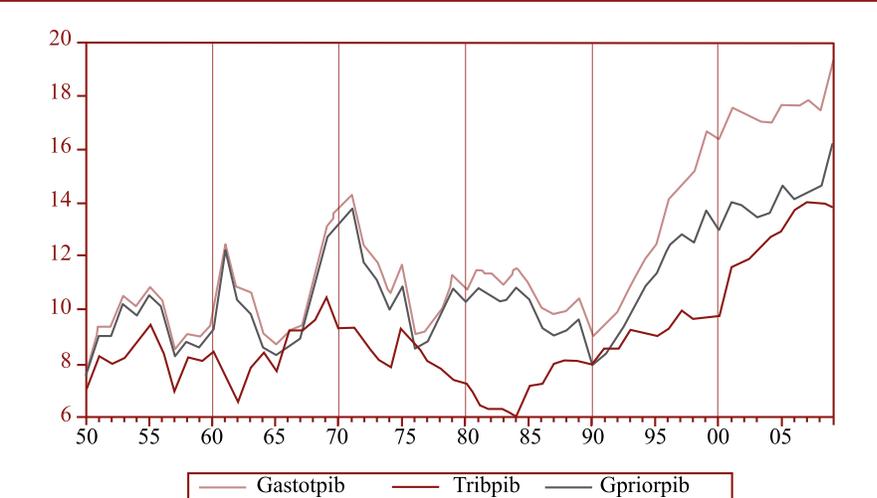
Inflexibilidad Presupuestal (1950-2009).



Fuente: Ministerio de Hacienda, DNP, DANE. Cálculos propios.

Gráfica 4

Ingresos, Gasto total y primario (% PIB 1950-2009)



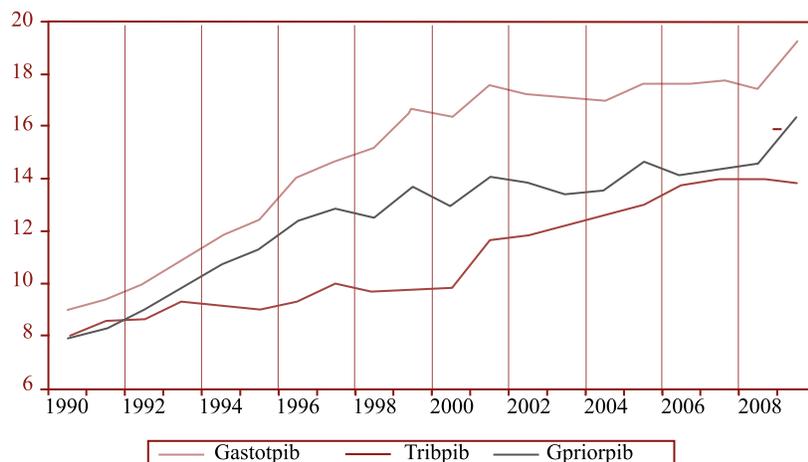
Fuente: Ministerio de Hacienda, DNP, DANE. Cálculos propios.

dieron a cerca de \$15 billones, cerca de 2 veces más de las que existían en 2003. En otras palabras, la legislación tributaria en Colombia ha sido muy eficiente en

distorsionar el sistema tributario vía este rubro. Para valorar el respectivo gasto tributario de los Ingresos No Constitutivos de Renta a este monto se aplicó la tarifa plena del impuesto para cada año analizado (2003 a 2009). El resultado es que el GNC ha dejado de recaudar cerca de \$5.2 billones en 2009 por este concepto (Cuadro 1).

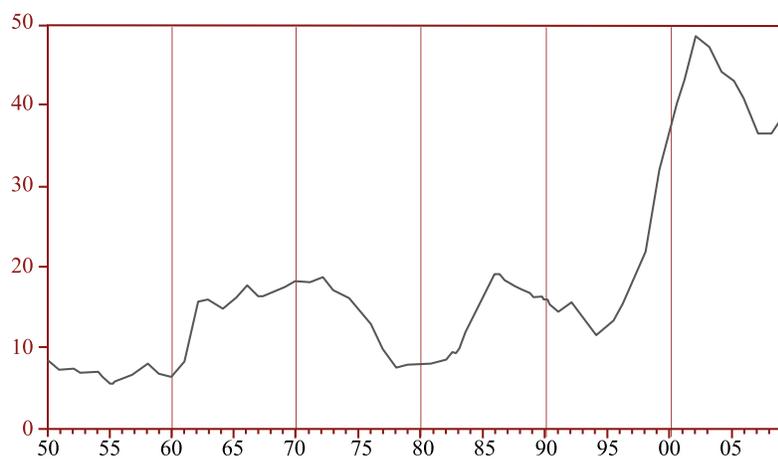
Cerca del 45% de los Ingresos No Constitutivos de Renta se generan en el Sector Minero (23%) y en el Sistema Financiero (22%). La política de incentivos fiscales impulsada por el Gobierno Nacional ha estado orientada básicamente a impulsar al sector minero y financiero, sectores que aparecen como los mayores

Gráfica 5
Ingresos, Gasto total y primario (% PIB 1990-2009)



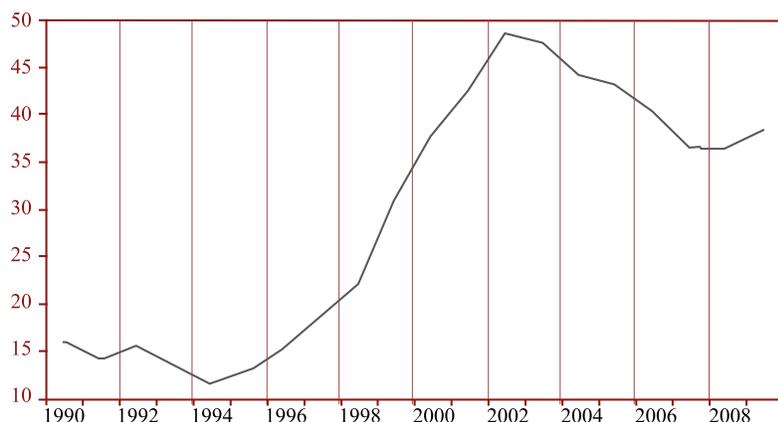
Fuente: Ministerio de Hacienda, DNP, DANE. Cálculos propios.

Gráfica 6
Saldo de la deuda pública (% PIB 1950-2009)



Fuente: Ministerio de Hacienda, DNP, DANE. Cálculos propios.

Gráfica 7
Saldo de la deuda pública (% PIB 1990-2009)



Fuente: Ministerio de Hacienda, DNP, DANE. Cálculos propios.

Cuadro 1
El Gasto Fiscal de los Ingresos No constitutivos de Renta

	2003	2009
INCR/(INCR+Ing. Netos)	1.9%	1.9%
INCR (Millones \$)	7,881,937	15,217,000
INCR (%PIB Base 2000)	3.0%	3.1%
GASTO TRIBUTARIO (MILL \$)	2,679,859	5,173,000

Fuente: Declaraciones de Renta de la DIAN y Cálculos del autor.

Cuadro 2
Rentas Exentas de las Personas Jurídicas 2003-2009

	2003	2009
RE/(RE+RLG)	13.2%	9.4%
Rentas Exentas (RE) (MILL \$)	4,409,167	5,852,000
RENTA LIQUIDA GRAVABLE	29,002,776	56,356,000
GASTO TRIBUTARIO (MILL \$)	1,499,117	1,989,000

Fuente: DIAN. Cálculos propios.

Cuadro 3
Descuentos Tributarios

Concepto	2003	2009
Descuentos Tributarios (Mills)	86,380	347,000
Descuentos Tributarios (% Pib)	0.04%	0.08%

Fuente: DIAN. Cálculos propios.

beneficiarios de las exenciones tributarias estipuladas en éste ítem.

Rentas Exentas³

Las Rentas Exentas en 2009 en las declaraciones presentadas por las Personas Jurídicas llegaron a cerca de \$5,9 billones (1,2% del PIB), el cual corresponde a un GT de \$1,9 billones. Entre 2003-2009 el costo fiscal fue de cerca de \$8,0 billones.

3. Dentro de las rentas exentas se encuentran las indemnizaciones (por accidentes de trabajo, maternidad, sustitutiva de pensiones, por seguros de vida, entre otras), así como los estímulos para el proceso de capitalización, los recursos de los fondos de pensiones del régimen de ahorro individual, los ingresos recibidos por concepto de cánones de arrendamiento de vivienda de interés social, las empresas dentro de la Ley Quimbaya y Ley Páez, así como los dividendos y participaciones de las empresas señaladas en dichas leyes, los rendimientos por títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria, los asfaltos utilizados en la pavimentación de calles y carreteras, los servicios de sismica para el sector de hidrocarburos, los contratos de arrendamiento financiero con opción de compra (leasing), las plantaciones de árboles maderables, los servicios de ecoturismo, los servicios hoteleros que presten los hoteles remodelados, la venta de energía eléctrica generada con base en los recursos eólicos, biomasa o residuos agrícolas, entre otros.

Descuentos Tributarios

Los descuentos tributarios afectan directamente los impuestos que debe pagar un contribuyente. En otras palabras, ese valor se corresponde a su GT⁴. Este valor, ha tenido una gran dinámica en los últimos años (Cuadro 3) debido al gran número de beneficios tributarios otorgados en las últimas reformas tributarias. El valor en 2009 ascendió a \$347,000 millones, 4 veces más que los beneficios tributarios que había en 2003.

En suma, el gasto tributario genera grandes distorsiones e inequidades verticales y horizontales. Así pues, el ejecutivo y el legislativo nacional no pueden pensar en una regla fiscal sin antes organizar su estatuto tributario. Mucho menos pensando en una bonanza petrolera.

La Regla Fiscal

El Gobierno Nacional quiere adoptar una regla fiscal a partir de 2011 que rijas sus operaciones fiscales. La regla tiene como base el resultado fiscal primario, es decir la diferencia entre los ingresos y el gasto primario (gasto total sin intereses de la deuda pública) como proporción del PIB, en otras palabras:

$$\text{Gasto Primario}_t = \text{Gasto Total}_t \\ \text{MENOS Intereses de la Deuda}_t$$

$$\text{Resultado Fiscal Primario}_t = \text{Ingreso}_t \\ \text{MENOS Gasto Primario}_t$$

Así, el resultado fiscal primario depende de las decisiones de política fiscal contemporánea y no de las consecuencias de los déficit producidos en el pasado reflejados en el “pago de intereses de la deuda pública”.

Teniendo presente que el gasto total corresponde al gasto primario más el

pago de intereses de la deuda; y el gasto primario es la suma de los gastos de personal, gastos generales, transferencias e inversión; podemos pensar tres situaciones. La primera es que los ingresos sean iguales al gasto primario. Entonces para pagar los intereses de la deuda pública sería necesario endeudarse o vender activos públicos. La primera alternativa no reduce ni mantiene constante la relación deuda a PIB, mientras que la segunda si mantiene constante dicha relación. La segunda situación es que los ingresos sean menores que el gasto primario. El resultado sería un mayor nivel de endeudamiento o vender activos para pagar, además de los intereses, parte del gasto primario; con la consabida consecuencia. La tercera es que el resultado fiscal primario sea superavitario. En este caso, si el monto sobrante alcanza a cubrir el pago de intereses se le garantiza a los acreedores el cumplimiento del pago de intereses e incluso el pago a capital en alguna proporción.

De manera que lo que se busca, en cualquier caso, es relacionar el resultado fiscal primario con el saldo de la deuda pública. Si se tiene un resultado primario que permita un nivel de deuda pública constante o descendente, entonces concluimos que ese resultado fiscal sí garantiza la sostenibilidad de la deuda pública.

Otro elemento de la discusión es el de los ingresos. Puede haber contabilidad creativa toda vez que dentro de los ingresos presupuestales del Gobierno Nacional Central se contabilizan los siguientes ítems: el Recaudo Tributario; los Ingresos No Tributarios; la Enajenación de Activos; los Excedentes Financieros de las Entidades (ECOPETROL, Establecimientos Públicos, Banco de la República, ISA, ISAGEN, entre otros); el Traslado de Fondos a la Tesorería Nacional; los Rendimientos Financieros; los Recursos del Crédito Interno y Externo; los Reintegros; la Recuperación de Cartera; las Rentas Parafiscales y los Fondos Espe-

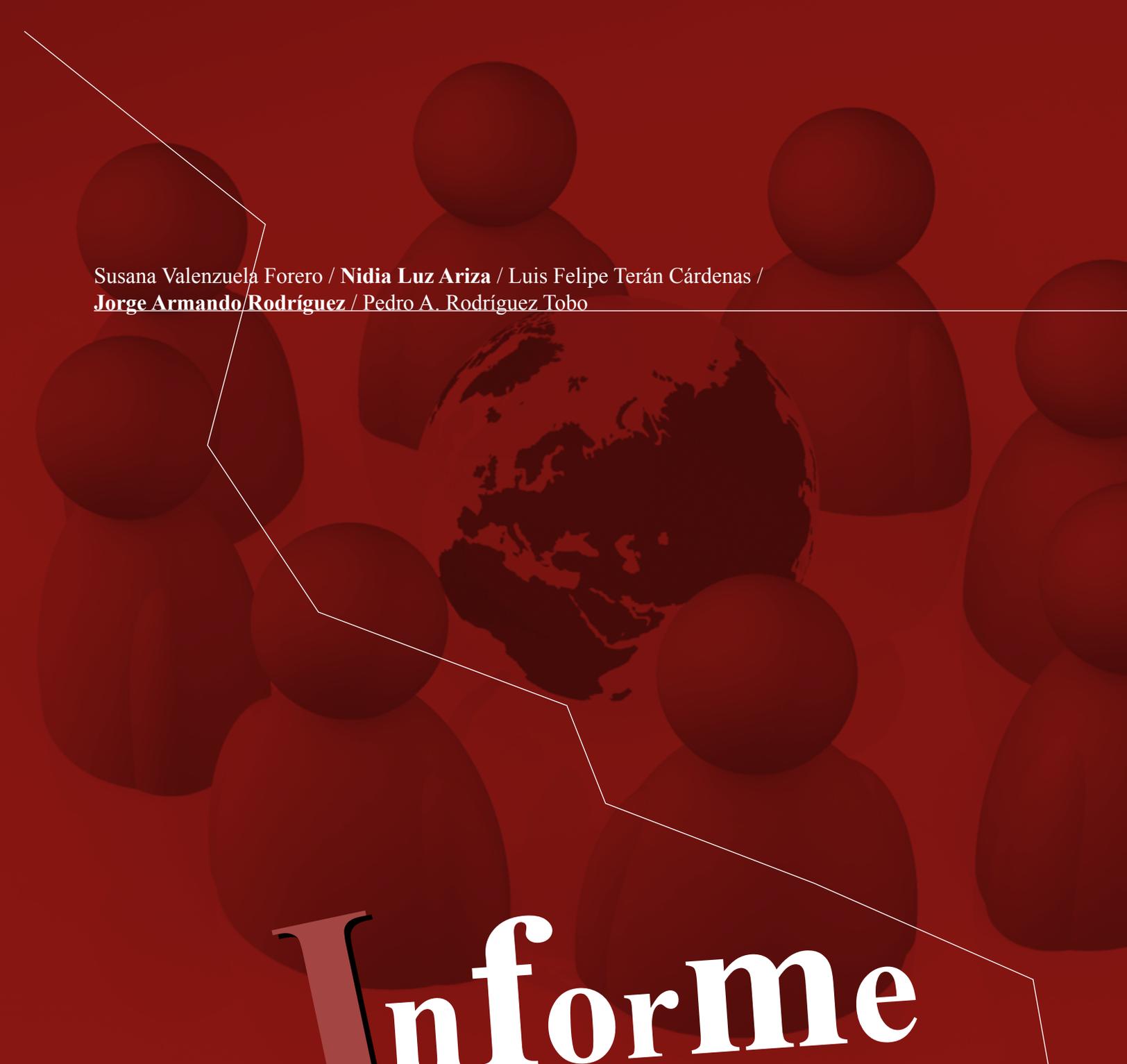
La regla fiscal que quiere adoptar el Gobierno Nacional busca relacionar el resultado final primario con el saldo de la deuda pública, para garantizar su sostenibilidad.

ciales. Dentro de los recaudos tributarios se contabilizan los siguientes impuestos: sobre la renta y complementarios; patrimonio; aduanas y recargo; valor agregado interno y externo; gasolina y ACPM; Timbre, Oro y Platino y el Gravamen a los Movimientos Financieros. En el ítem de Ingresos No Tributarios se agregan las tasas, multas y contribuciones, y las concesiones.

Entonces finalmente, ¿qué ingresos se deben tener en cuenta para calcular el resultado fiscal primario? Durante muchos años se incluyeron los excedentes del Banco Central así como la enajenación de activos. Sin embargo, dada la relación buscada entre el resultado fiscal primario y sostenibilidad de la deuda pública y la consigna de garantizar las condiciones contractuales de la deuda pública no se deben contabilizar los desembolsos del crédito interno, ni los ingresos financieros, ni los excedentes financieros del Banco de la República, ni las privatizaciones. Se debería pensar en tener únicamente en cuenta los ingresos tributarios que reporta la Tesorería Nacional en el cálculo del resultado fiscal primario, ya que el principal ingreso que soporta la actividad de un gobierno son sus impuestos. Por ejemplo, la regla fiscal que rige a los gobiernos subnacionales son los ingresos de libre destinación, ¿por que no pensar en una “proxy” similar para el Gobierno Nacional? ■

4. Dentro del rubro de descuentos tributarios se encuentran los que aplican para los contribuyentes que establecen nuevos cultivos de árboles en zonas de reforestación, los impuestos pagados en el exterior, los impuestos pagados sobre las ventas en importación de maquinaria, descuento para Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios del 40% del valor de la inversión realizada en el año y la inversión en acciones de empresas agropecuarias, entre otras.

Susana Valenzuela Forero / **Nidia Luz Ariza** / Luis Felipe Terán Cárdenas /
Jorge Armando Rodríguez / Pedro A. Rodríguez Tobo



Informe

especial



Funcionaria Dirección de
Economía y Finanzas
Distritales

LA CONTRATACIÓN EN LAS LOCALIDADES Y EL DEBATE DESCENTRALIZADOR

La descentralización como modelo de organización del estado, en todas sus modalidades¹ tiene tantos defensores como detractores. Indudablemente refleja las relaciones de responsabilidad entre los gobiernos centrales y locales y en los últimos años ha cobrado importancia a nivel mundial.

La descentralización entendida como la delegación de mayores responsabilidades a las autoridades locales se origina en el convencimiento de que éstas son más cercanas a las comunidades y conocen de viva voz sus necesidades más sentidas, hecho que permite formular políticas originadas en diagnóstico sociales más reales y menos especulativos. Algunos de sus defensores advierten que considerando el principio de equivalencia fiscal, es posible afirmar que cuando los límites de la prestación del servicio público son los mismos que los de la jurisdicción que los provee, se encuentra el punto de mínimo costo, el cual es el óptimo². Los críticos de la descentralización sostienen que el delegar responsabilidades fiscales a los gobiernos locales, ha ocasionado frecuentemente problemas fiscales, bien en el nivel local, o a menudo han sido transmitidos de esta instancia al nivel nacional.

El proceso de descentralización en Colombia es un proceso relativamente nuevo. Efectivamente a partir de la reforma constitucional de 1991, se profundizaron medidas en este sentido, como la elección popular de gobernadores y la participación ciudadana hasta ese

momento casi inexistente. Se inició un proceso de descentralización administrativa y fiscal que ha tenido dificultades especialmente en los instrumentos formulados para su implementación - que no serán objeto de análisis en este documento -, por lo cual se puede hablar de un proceso descentralizador inacabado, que tuvo una reforma importante en 2001 con la reglamentación del sistema general de participaciones de los entes territoriales (Ley 715 de 2001).

Un aspecto fundamental que evidencia el avance de la descentralización lo constituye el recaudo, distribución e inversión de los recursos monetarios en los niveles de gobierno. En Colombia, la mayor parte de los ingresos tributarios (por encima del 80%) se recaudan en el nivel nacional y, se transfieren a los gobiernos regionales que deben emplearlos en partidas estrictamente definidas³.

En el caso de Bogotá, la constitución política de 1991, estableció los elementos básicos para un proceso de descentralización de la ciudad, ordenó una división del territorio y creó las localidades como entidades político administrativas⁴. Dos años después, en el estatuto orgánico de Bogotá se estableció la naturaleza, patrimonio, participación, representación legal y reglamento de los fondos de desarrollo local encargados de la administración y ejecución de los recursos⁵.

En este contexto, desde 1993 los 20 Fondos de Desarrollo Local -FDL- ejecutaron el presupuesto asignado a cada lo-

calidad. En 1998 el Decreto 022 Suspensión de la delegación conferida a los alcaldes locales en materia de contratación de los FDL, el Decreto 176 del mismo año delegó esta función en el sector central y los establecimientos públicos y creó diez unidades ejecutivas locales, -UEL- (dependencias de las entidades)⁶ entregándoles las facultades para contratar que tenían las alcaldías locales y les otorgó además la función de asesorar y brindar asistencia técnica en la planeación, programación, revisión y elaboración de los proyectos de inversión local, respetando la iniciativa del gasto local y bajo la coordinación de la Secretaría de Gobierno. El gobierno central de la ciudad transfiere a las 20 localidades el 10% de los ingresos corrientes de la ciudad y las decisiones de inversión son tomadas por las instancias locales.

Desde la existencia de las UEL, los FDL contratan directamente sólo el 30% del presupuesto asignado a cada uno⁷.

La concepción del modelo FDL - UEL, pretendió maximizar los resultados de la inversión local y evitar la supuesta corrupción generada en la descentralización del manejo de los recursos, por parte de los alcaldes locales. Otro argumento posiblemente válido en aquel

3. En América latina el promedio de transferencias en los países con sistema centralista es de 15%. JEAN Philippe Pening Gaviria, "Economía y desarrollo" vol.2 No. 1 marzo 2003.

4. En la CP las localidades no figuran como entidades territoriales.

5. Decreto ley 1421 de 1993, Cap. V Art... 87-95

6. DAAC, DABS, DAMA, EAAB, EDUCACIÓN, GOBIERNO, IDCT, IDR, IDU, SALUD

7. Decreto 196 de 2007.

1. Administrativa, fiscal, económica, por delegación, por devolución, desconcentración,

2. Alejandro Jáuregui Gómez, Economía Pública-01-2001

Gráfica 1

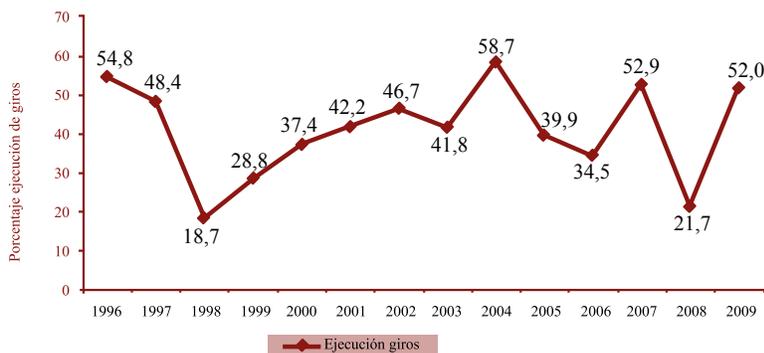
Participación de los ingresos de los FDL en las transferencias del sector central 1999-2009



Fuente: estadísticas fiscales - Contraloría de Bogotá.

Gráfica 2

Porcentaje de ejecución de giros en los fondos de desarrollo local 1996-2009



Fuente. Estadísticas fiscales - Contraloría de Bogotá.

tes de las localidades tuvieron retrasos de un año o más.

Los dos años anteriores a la aplicación del modelo FDL-UEL, la ejecución de giros en las localidades no superó el 60%. Durante los años siguientes con la intervención de las UEL, la situación no cambió y en algunos años bajó ostensiblemente.

Este modelo ha sido objeto de análisis. La Contraloría de Bogotá realizó varios estudios sobre los tiempos de viabilización de los proyectos y contratación para su ejecución⁸. Los resultados del último estudio sobre los tiempos utilizados en las etapas del proceso, evidenciaron que el tiempo utilizado en todo el proceso fue tres veces más que el utilizado en la formulación de los proyectos de inversión y contratación para su ejecución, en otras entidades distritales. A esto se adiciona que por ser un proceso compartido, la responsabilidad sobre los bajos niveles de ejecución de los proyectos formulados frecuentemente no era asumida por las partes involucradas.

En el esquema 1 se observan las etapas del proceso de contratación de los recursos de los FDL y los tiempos utilizados por las entidades involucradas.

8. La expedición del concepto de viabilidad es un proceso que surten la UEL para determinar si un proyecto a registrar en el Banco de Programas y Proyectos Locales (BPP-L), reúne los requisitos necesarios para determinar la conveniencia de su ejecución.

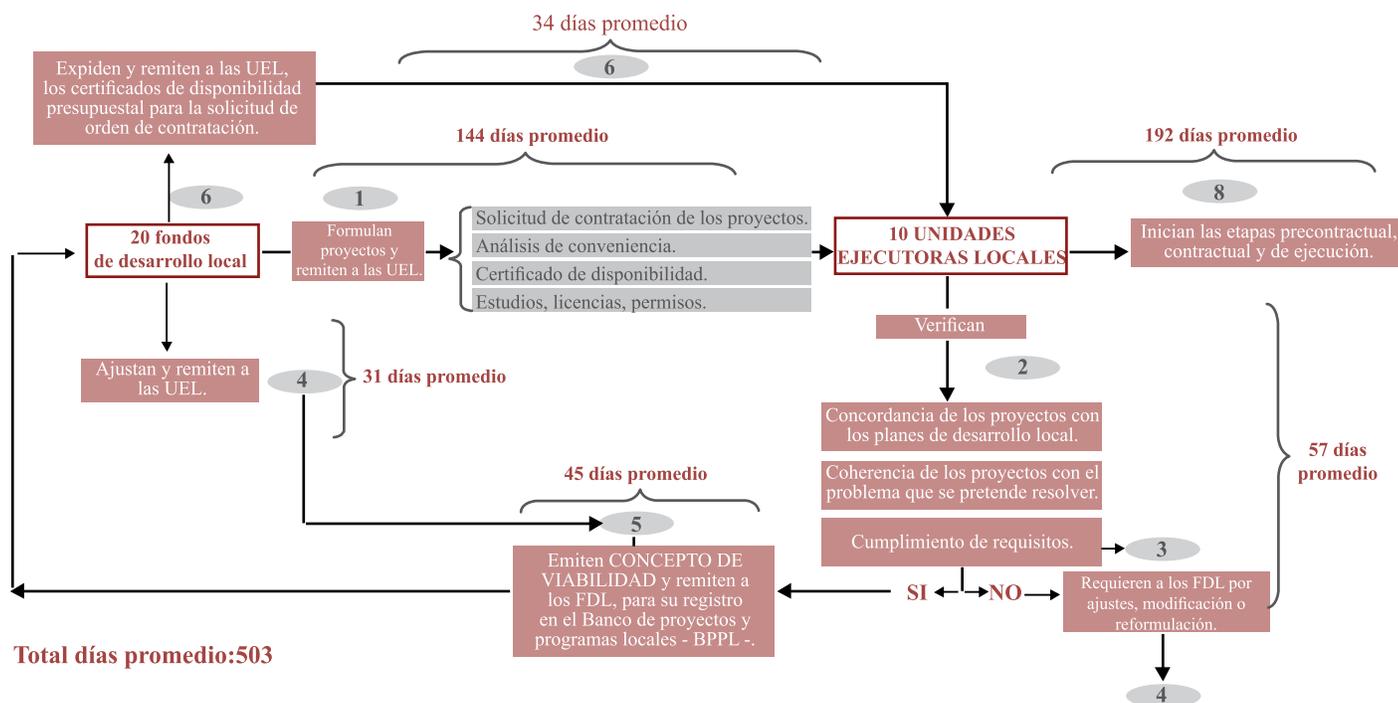
momento del desarrollo de las localidades fue el de la baja capacidad y conocimiento de los funcionarios de los FDL en la formulación proyectos sociales y en procesos contractuales.

No obstante los resultados obtenidos desde el primer año de la aplicación del modelo, fueron poco consecuentes con los objetivos buscados. Los niveles de ejecución de giros bajaron notablemente, de manera que los bienes y servicios correspondientes a los compromisos de las administraciones locales con los habitan-

Un paso fundamental hacia la descentralización de la ciudad es la definición de competencias y recursos de las alcaldías locales que hasta el momento no ha sido clara. En las alcaldías convergen distintas autoridades que confunden su quehacer y responsabilidad.

Esquema 1

Etapas proceso contratación FDL - UEL



Fuente Contraloría de Bogotá D.C. informe sectorial "Evaluación de Gestión de las UEL en la vigencia 2004 y primer semestre 2005 - tiempos de viabilización".

Los resultados de este modelo de ejecución del presupuesto de inversión, que pudo concebirse con las mejores intenciones y expectativas, demostraron que fue un retroceso en el proceso de descentralización iniciado en la reforma constitucional y continuado con las normas señaladas ya en este documento, porque de poco sirve entregar a las administraciones locales responsabilidades administrativas y recursos si no se les entrega la autonomía sobre su manejo.

Analistas de la descentralización han afirmado que el modelo impuesto en la ciudad es tan insuficiente que no permite hablar ni siquiera de una desconcentración. Al tiempo que se ordenó una transferencia importante de recursos, elemento primordial de la descentralización, se impidió la conformación del aparato administrativo básico requerido para el cumplimiento de unas competencias y se redujo la importancia del alcalde local, relegándolo a una figura parecida a un

delegado o funcionario desconcentrado de la Alcaldía Mayor⁹.

Un paso fundamental hacia la descentralización de la ciudad es la definición de competencias y recursos de las alcaldías locales que hasta el momento no ha sido clara. En las alcaldías convergen distintas autoridades que confunden su quehacer y responsabilidad.

Si bien es cierto que existieron grandes deficiencias por parte de los alcaldes locales respecto a la ejecución del presupuesto y oportunidad en la atención de las problemáticas sociales de las localidades, no lo es menos que después de los años de experiencia obtenida puede ser este momento la oportunidad histórica para entregar a las administraciones locales la función de formular proyectos nacidos de las necesidades de las comunidades seña-

9. ALBERTO Maldonado Copello, "Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: avances y resultados de la descentralización política". Archivos de Economía. Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial, Documento 163, Bogotá, noviembre 2001.

ladas en los encuentros ciudadanos y la hora de implementar mecanismos para mejorar la gestión. Hoy existe al interior de las localidades conceptualización más clara y diferenciación entre un proyecto de inversión para solucionar problemas sociales y un mero gasto.

Por esta razón es importante la expedición del Decreto distrital 101 de 2010 que devuelve a los alcaldes la función de contratar el total del presupuesto asignado, deja a las UEL la función de asesorar el proceso y no impide que la inversión de recursos por parte de los alcaldes locales esté acompañada de una permanente supervisión y asesoría por parte del gobierno central de la ciudad. La gestión que demuestren los gobernantes locales será el punto de partida para una real descentralización o por el contrario la confirmación de que el proceso solo admite una desconcentración de funciones. ■

BOGOTÁ Y NACIÓN, RELACIONES FISCALES ASIMÉTRICAS



Funcionaria Dirección de Economía y Finanzas Distritales
Agradezco la colaboración de Fabiola Gómez y Marcela Mesa, en la realización de este estudio.

La Constitución de 1991 (art. 322) señala para Bogotá: “Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios”. En desarrollo de esta disposición se promulgó el Estatuto Orgánico (Decreto-Ley 1421 de 1993), que sentó las bases del fortalecimiento fiscal. Luego, la expedición de la Ley 60 de 1993 hizo que las transferencias de la nación empezaran a cobrar importancia dentro de los recursos del Distrito. Estas pasaron de representar el 9% de la financiación en la Administración Central en 1994 al 30% entre los años 2001 y 2004, aunque en los últimos años han perdido participación y actualmente aportan el 24% del ingreso.

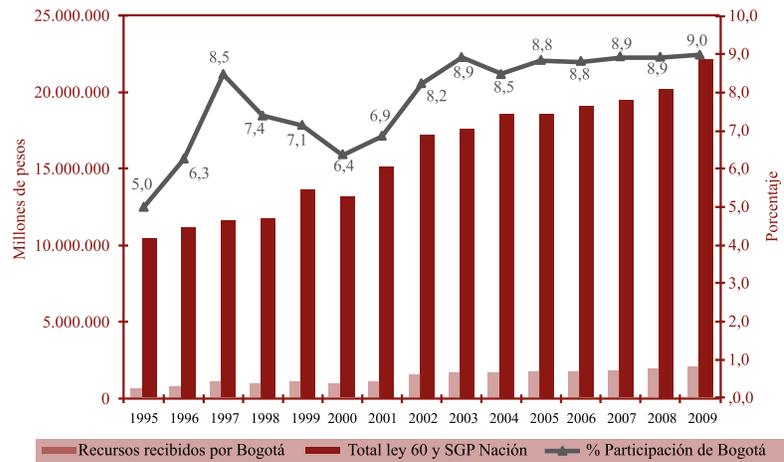
El crecimiento de los ingresos de la ciudad se debe más al aporte de los bogotanos a través de los tributos, a los recursos extraordinarios originados en los procesos de reducción de capital y al éxito obtenido en la emisión de bonos.

Dentro del total de recursos transferidos por la nación a las entidades territoriales, lo recibido por Bogotá pasó de representar el 5% al 8,5% entre 1995 y 1997, decreció al 6,4% en el año 2000 para volver a incrementarse, y a partir del 2003 se ha conservado cerca del 9% (Gráfica 1).

El Balance de las relaciones fiscales entre Bogotá y la Nación, tanto en los recursos que entrega la ciudad, como los que recibe¹ (Cuadros 1 y 2), muestra

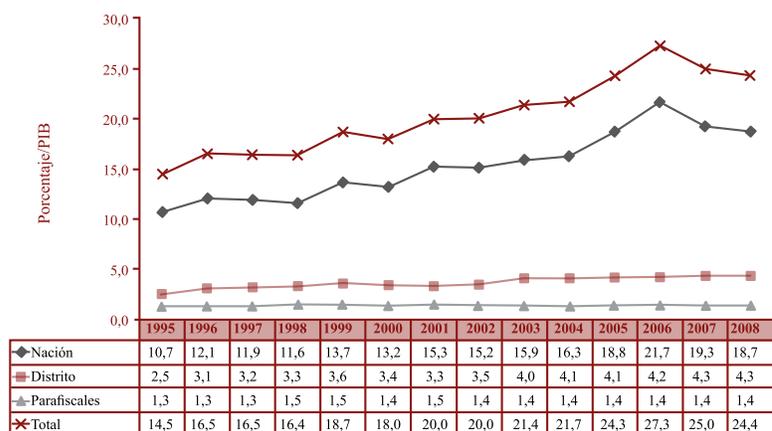
En promedio, el Distrito recibe el 20% de lo que aporta a la Nación cada año.

Gráfica 1
Participación de Bogotá en las Transferencias de la Nación (Millones de pesos de 2009)



Fuente: estadísticas Fiscales Administración Central -SIVICOF, Departamento Nacional de Planeación (Conpes Sociales).

Gráfica 2
Presión Tributaria en Bogotá (Tributación / PIB)



Fuentes: DIAN, SENA, ICBF, DIAN y Secretaría de Hacienda Distrital. Cálculos Contraloría de Bogotá.

1. Los recursos que se entregan son los impuestos pagados por los bogotanos y los aportes parafiscales para el SENA e ICBF. La determinación de los impuestos nacionales pagados parte de la consideración de que el recaudo tributario efectuado en la ciudad no sólo recoge el resultado de la actividad económica y financiera ejercida en ella, sino que además existen empresas, especialmente aquellas denominadas grandes contribuyentes, que tienen operación nacional y cumplen con sus obligaciones tributarias en Bogotá. En el impuesto de renta solamente se incluyó el 25,1% del recaudo de los grandes contribuyentes, dado que está es la participación

Cuadro 1

Estimación Impuestos Pagados por Bogotá a la Nación

Miles de millones de pesos de 2009

Impuesto	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Renta (cuotas)	1.053	1.268	944	1.126	1.111	1.577	1.332	1.466	1.991	2.717	3.634	3.059	2.346	3.376
IVA declaraciones	2.887	2.608	2.470	2.505	2.626	2.727	2.694	3.076	3.386	4.237	5.139	5.284	5.247	5.316
Retenciones (renta, iva, timbre)	2.637	2.665	2.802	2.657	2.714	3.198	3.247	3.523	3.716	4.919	5.792	5.320	5.399	5.440
Externos (arancel e IVA)	1.000	1.092	1.120	861	932	1.071	1.062	1.226	1.346	1.704	1.984	1.899	1.863	1.995
Sanciones, errados y otros	33	79	9	7	36	12	7	6	30	15	5	6	4	5
Seg. Democrática, Patrimonio y PT (1)	0	0	0	0	0	0	500	439	116	167	152	294	697	454
Gravamen Movimientos Financieros	0	0	215	928	826	1.063	974	1.053	1.377	822	1.499	1.589	1.580	1.511
Impuestos pagados por Bogotá	7.611	7.712	7.559	8.085	8.245	9.649	9.815	10.789	11.962	14.581	18.205	17.451	17.136	18.097
Total ingresos tributarios Nación	27.285	30.303	29.360	29.408	31.747	38.011	39.363	43.311	48.149	52.864	61.313	66.158	68.373	68.911
Participación Btá en el total Nal	27,9	25,4	25,7	27,5	26,0	25,4	24,9	24,9	24,8	27,6	29,7	26,4	25,1	26,3

Fuente: DIAN, DNP. Nota: datos ajustados en grandes contribuyentes de cada impuesto y en el GMF para estimar los impuestos pagados por los bogotanos. (1) PT: precios de transferencia

que la contribución de Bogotá en el total del recaudo de los impuestos nacionales oscila entre el 24% y 30%, con un promedio del 26,3% entre los años 1996 y 2009. Ahora, la presión tributaria en Bogotá (Gráfica 2) pasó de 14,5% en 1995 a 24,4% en 2008. En este crecimiento influyeron principalmente los impuestos nacionales cuya presión creció de 10,7% a 18,7%, mientras que en los impuestos distritales pasó de 2,5% a 4,3%. En los parafiscales permaneció estable, alrededor del 1,4%. Tal aumento de la presión total no es favorable para el Distrito, pues le resta competitividad a la ciudad y limita las posibilidades de incrementar las tarifas de impuestos distritales o introducir nuevos tributos.

promedio de Bogotá en la generación del PIB del país. A esto se le adicionó la totalidad del recaudo de personas jurídicas y personas naturales. Igual tratamiento se le dio a las retenciones, sanciones, impuestos a la seguridad democrática, patrimonio, y precios de transferencia. En cuanto al IVA interno, se tomó como referencia la participación del recaudo del impuesto de industria y comercio en Bogotá respecto del agregado de municipios del país, calculado en 49,3% promedio, como un indicativo de la concentración de la actividad económica. Por ello, se incluyó solamente este porcentaje del IVA pagado por grandes contribuyentes en Bogotá. También se utilizó este porcentaje respecto de los denominados externos (arancel e IVA).

El gravamen a los movimientos financieros GMF no está clasificada por Administración en las estadísticas de la DIAN. Sin embargo, Bogotá contribuye en promedio con el 48,8% del PIB del sector de servicios financieros en el país según las cuentas departamentales del DANE, por tanto, se consideró este porcentaje como referencia del recaudo del GMF en la ciudad.

En los recursos recibidos por Bogotá, se cuentan:

- Las transferencias de Ley 60 y del SGP (Ley 715), que aportan alrededor del 50%.
- Las rentas cedidas que se destinan para financiar salud, deporte y cultura.
- Otras transferencias de la nación, que se reciben a través de convenios y cofinanciacines de los ministerios, entre las que se destaca las obtenidas por Fondo Financiero Distrital de Salud y se destinan a programas de prevención y promoción de la Salud y a la financiación del régimen subsidiado².
- Lo otorgado por el Fondo Nacional de Regalías.
- Los aportes de la nación para el desarrollo del transporte masivo.
- Los gastos de las regionales de Bogotá del ICBF y del SENA, dado que desarrollan programas sociales y educativos que benefician a los ciudadanos del Distrito.

2. Asignaciones de la subcuenta de solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía -FOSYGA.

- La inversión que realizan otras entidades nacionales, de acuerdo con la territorialización identificada por el Departamento Nacional de Planeación³.

El balance de recursos entregados y recibidos (Cuadro 2), muestra que los aportes de la ciudad a la Nación pasaron de \$8.4 billones en 1996 a \$19.9 billones en 2009 (pesos constantes de 2009), es decir, un crecimiento de 136,6% en términos reales. Mientras que los recursos recibidos pasaron de \$2 billones a \$3.9 billones, un aumento del 92,2%, y el neto de lo transferido por Bogotá a la Nación pasó de \$6.4 billones a \$16 billones. En promedio, el Distrito recibe el 20% de lo que aporta a la Nación cada año. Así, la contribución de Bogotá a las finanzas nacionales es bastante alta y por esta vía la ciudad cumple con el principio de solidaridad, y ayuda a mitigar los desequilibrios entre regiones.

3. Asignaciones a Bogotá según la territorialización de la inversión efectuada por el DNP. Se exceptúa el SENA, ICBF que se toman del presupuesto de las regionales. También se excluyen los aportes para transporte masivo que se toman del presupuesto de Transmilenio y lo que recibe el Fondo Financiero Distrital que se registra como otras transferencias de la nación, según reporte de la entidad.

Cuadro 2

Balance de las Relaciones Fiscales Bogotá-Nación

Miles de millones de pesos de 2009

Impuesto	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Recursos Entregados por Bogotá														
Impuestos pagados por Btá a la Nación (1)	7.611	7.712	7.559	8.085	8.245	9.649	9.815	10.789	11.962	14.581	18.205	17.451	17.136	18.097
Contribuciones Parafiscales ICBF (2)	568	596	597	574	555	619	603	603	651	698	765	786	764	880
Contribuciones Parafiscales SENA (3)	243	245	367	325	301	307	306	322	355	378	424	479	521	563
Parafiscales pagados en Bogotá	812	841	964	899	855	926	909	925	1.006	1.076	1.189	1.265	1.285	1.444
Total recursos pagados por Btá a la Nación	8.422	8.552	8.524	8.984	9.100	10.575	10.725	11.714	12.969	15.658	19.395	18.716	18.421	19.931
Recursos Recibidos por Bogotá														
Transferencias Nacionales (Ley 60 y SGP) (4)	697	977	863	966	834	1.036	1.416	1.569	1.568	1.640	1.679	1.735	1.798	1.988
Rentas cedidas (4)	94	93	106	126	120	123	129	134	143	146	157	165	155	150
Otras transf. Nación y cofinanciación (4)	84	132	199	201	413	255	76	83	103	129	135	145	132	142
Fondo Nacional de Regalías (4)	10	40	3	15	10	8	17	0	0	0	1	0	1	0
Sist. de transporte masivo - Transmilenio (4)	0	0	0	0	0	59	140	170	143	175	267	367	267	311
Gastos ICBF regional Btá (2)	139	163	161	160	172	175	165	154	167	161	178	172	186	227
Gastos SENA regional Btá	174	156	145	152	154	165	147	150	157	132	142	137	157	180
Inversión entidades nacionales en Bogotá (5)	823	612	463	369	272	352	225	209	157	194	194	278	664	886
Total recursos recibidos	2.020	2.173	1.940	1.988	1.975	2.174	2.315	2.469	2.437	2.577	2.752	2.999	3.360	3.884
Neto transferido por Bogotá a la nación	6.402	6.380	6.584	6.996	7.125	8.400	8.410	9.245	10.531	13.081	16.643	15.717	15.061	16.047
Rec. recibidos/rec. pagados por Btá	24,0	25,4	22,8	22,1	21,7	20,6	21,6	21,1	18,8	16,5	14,2	16,0	18,2	19,5

Fuente: DANE, SENA, ICBF, DNP y Secretaría Distrital de Hacienda.

(1) Datos ajustados en grandes contribuyentes y en GMF para estimar el total de impuestos nacionales pagados por los bogotanos. (2) Los aportes según recaudo regional del ICBF Bogotá y los gastos corresponden al presupuesto de la regional. Los datos entre 1995 y 2000, y 2009 se estimaron con base en la participación de la regional en el total nacional. (3) Aportes estimados de Bogotá. Difieren de los datos presupuestales que hasta 2004 agrupaban a Bogotá y Cundinamarca y actualmente se recaudan en una cuenta única nacional través de la planilla integrada de liquidación de aportes -PILA. (4) Corresponden a los recaudos del informe de ejecución presupuestal de las entidades distritales presentados a la Contraloría de Bogotá en cada vigencia. (5) Asignaciones a Bogotá según la territorialización de la inversión efectuada por el DNP. Se exceptúa el SENA, ICBF que se toman del presupuesto de las regionales. También se excluyen los aportes para transporte masivo que se toman del presupuesto de Transmilenio y los efectuados para salud que recibe el Fondo Financiero Distrital que se incluyen como otras transferencias de la nación según reporte de la entidad.

Bogotá no posee un verdadero régimen especial que le permita mayor flexibilidad en la disposición y administración de los recursos en materia de transferencias, deuda y manejo de tesorería.

Restricciones Normativas y Ausencia de un Régimen Especial para el Distrito

Las entidades territoriales están sujetas a restricciones normativas para el manejo administrativo de los gastos de funcionamiento, de las transferencias, la deuda y las inversiones financieras, que si bien son elementos de control, también restringen la autonomía sobre el manejo de los recursos.

En primer lugar, la Ley 617 de 2000 (art. 53) expresa que durante cada vigencia fiscal, los gastos de funcionamiento del Distrito Capital no podrán superar el cincuenta por ciento (50%) como proporción de sus ingresos corrientes de

libre destinación. Se penaliza el gasto administrativo y operativo, pero en realidad la mayor parte de los pagos de nómina que corresponde a los sectores de educación, salud y bienestar social, se registran como inversión. Por ello, se ha planteado la necesidad de reformar la contabilidad presupuestal para hacer una clasificación económica, lo cual permitiría hacer análisis más reales de la situación presupuestal y fiscal⁴.

Si bien, la ley establece categorías, fija para Bogotá los mismos límites de gasto, que para la categoría denominada especial, conformada por municipios de

4. En el proyecto de presupuesto de reforma del Estatuto Presupuestal (Proyecto de ley 194C - 03) se consideró la necesidad de hacer cambios en la clasificación de los rubros. Sin embargo, esta iniciativa no pasó en el Congreso.



más de 500.000 habitantes, sin tener en cuenta la complejidad propia de una urbe que hoy supera los 7 millones de personas.

Por otra parte, el sistema de transferencias en Colombia está condicionado para los propósitos específicos que señalan las competencias asignadas a las entidades territoriales en la Ley 715 de 2001. Además, esta norma en el artículo 91 estipula que los recursos del Sistema General de Participaciones no harán unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores. Es decir, que además de la destinación específica, se restringe el manejo de la tesorería.

En materia de deuda, se expidió la Ley 358 de 1997 con parámetros más específicos sobre la capacidad de pago (intereses/ahorro operacional) con un límite de 40% y sostenibilidad (saldo de la deuda/ingresos corrientes) de 80%. Los indicadores de endeudamiento del

Distrito conforme a esta ley, siempre han estado muy por debajo de los límites establecidos.

Las sentencias de la Corte Constitucional también limitan el alcance de este régimen especial. En la sentencia C-1187 del 13 de septiembre de 2000 se expresa que la autonomía de los entes territoriales no es absoluta sino relativa, por que es la nación la que define las áreas prioritarias de inversión social que se financian con recursos de transferencias. En el mismo sentido se expresó la sentencia C-778 del 25 de Julio de 2001 que señala que la existencia de un régimen especial no impide que el legislador incluya en otros ordenamientos normas aplicables al Distrito, como la Ley 617 de 2000.

De igual manera, la sentencia C-950 del 5 de septiembre de 2001 aclara que aunque el Distrito Capital tenga una ley especial, ello no significa, que se haya creado una categoría diferente para él. Lo que la ley contentiva del régimen del Distrito implica es el reconocimiento de un criterio territorial y de unos perfiles instituciona-

les y funcionales que lo diferencian de los demás distritos, sin perjuicio de que ante la ausencia de regla especial le sean aplicables las disposiciones de los municipios.

El estatuto especial del Distrito fue importante para el fortalecimiento fiscal de la ciudad a partir de sus recursos propios, sin embargo, como se puede concluir de las sentencias, no le otorga un nivel de autonomía diferente al que pueden alcanzar los demás municipios y queda circunscrito a aspectos de organización interna. Es decir, Bogotá no posee un verdadero régimen especial que le permita mayor flexibilidad en la disposición y administración de los recursos en materia de transferencias, deuda y manejo de tesorería, dado que en estas no se tiene en cuenta la capacidad fiscal y administrativa de cada municipio, sino que todos son tratados con los mismos criterios. ■



Funcionario Dirección de Economía y Finanzas Distritales

ITINERARIO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA CIUDAD Y SU REGIÓN CENTRAL

En el Distrito Capital la planificación territorial del corto plazo se concreta en dos momentos: El primero con la expedición del plan de desarrollo-PDD distrital, para el caso el Acuerdo 119 de 2004, y el segundo cuando la Administración precisa los programas y proyectos que se ejecutarán en cumplimiento de la programación POT mediante PDD durante el semestre siguiente a la expedición de este último plan.

La programación de gastos de inversión del POT se estructuró hasta la administración de Luis Eduardo Garzón en anexos del plan PDD, a través de las llamadas estructuras funcionales urbanas: de servicios de acueducto, saneamiento, equipamientos urbanos, espacio público, patrimonio, vivienda, renovación urbana, del programa de ecoeficiencia y la Estructura Ecológica Principal- EEP.

La Administración de entonces programó ejecutar cerca del 62%, en el corto plazo por valor de \$4,9 billones, manteniendo el peso de lo planificado en el sistema de saneamiento básico y sólo la mitad en el sistema de movilidad (45.4%). La participación en costos programados de los sistemas de movilidad y saneamiento básico cubrió el 75%, es decir, \$6,8 billones, el de equipamientos cerca del 10% y entre vivienda y la estructura ecológica el 11%.

También organizó, la programación de recursos para once operaciones estratégicas previstas en el POT, haciendo énfasis en tres componentes: de competitividad, regional y social y un cuarto grupo de otros proyectos no asociados a operación estratégica alguna. Los costos de la planeación que en el anexo 1 del PDD tenían un valor de \$4,9 billones (cuadro 1), fueron reprogramados e incrementa-

dos en \$673.232 millones. Los tres principales componentes cubrieron el 72 % con un valor cercano a los \$4 billones de pesos (Ver cuadro 2). Cinco de los nueve sistemas urbano funcionales de la planeación del POT, (estructura ecológica principal, programa de vivienda, sistema de

Cuadro 1
Costos Estimados y Programados del POT según Anexo 1 del PDD BSI 2004 - 2008

Millones de pesos de 2008

Estructura Funcional y de Servicios	Costos Estimados (1)	Costos Programados (2)	% Partic. Programación	% Variación (2) / (1)
1. Estructura Ecológica Principal	214.844	235.872	4,8	109,8
2. Sistema de Movilidad	5.741.140	2.608.905	53,5	45,4
3. Sistema de Espacio Público Construido	273.386	116.045	2,4	42,4
4. Sistema de Acueducto	41.673	28.307	0,6	67,9
5. Sistema de Saneamiento Básico	1.066.733	1.048.132	21,5	98,3
6. Sistema de Equipamientos	417.138	442.269	9,1	106,0
7. Programa de Patrimonio	6.519	5.850	0,1	89,7
8. Renovación Urbana	0	37.550	0,8	
9. Programa de Vivienda	71.812	291.219	6,0	405,5
10. Programa de Producción Ecoeficiente	49.555	65.802	1,3	132,8
Total	7.882.800	4.879.951	100,0	61,9

Fuentes: Anexo 1 del PDD Bogotá sin Indiferencia e informe de SDP sobre ejecución de proyectos de corto plazo 2004 - 2008.

movilidad, sistema de equipamientos y saneamiento básico) apropiaron el 94,3% del total de recursos (\$5.6 billones).

La estructura ecológica principal y el programa de vivienda, sumaron el 8,8% de los recursos programados, relativamente poco frente a la programación para el sistema de movilidad (51,1% y \$2.9 billones) y el sistema de equipamientos (17,6 % y \$977.055 millones).

La variación en la programación definitiva prevista para once operaciones estratégicas respecto a la programación inicial, fue en promedio del 13.8% y tuvo una afectación por zonas de influencia del urbanismo operacional. (Cuadro 3)

Cuadro 2

Participación por Componente de la Planeación de Inversión POT

Millones de pesos

Componente	Valor Estimado	Participación
Competitividad	1.685.875	30,4%
Regional	1.279.523	23,0%
Social	978.700	17,6%
Otros no asociados	1.609.085	29,0%
Total	5.553.183	100,0%

Fuente: Anexo 1 del PDD Bogotá sin Indiferencia e informe de SDP sobre ejecución de proyectos de corto plazo 2004 - 2008.

Se observa que las operaciones eje de integración Sur-Delicias Ensueño, Centro Histórico y Centro Internacional y la operación Río Tunjuelito- centralidad Danubio se planearon con la mayor parte de los recursos previsto para todas las operaciones estratégicas, con el 43,6%, 13,4% y 12,4% respectivamente, y que todas las operaciones sufrirían modificaciones significativas en la programación final del proceso de armonización como en los casos de Nuevo Usme y de Río Tunjuelito-centralidad Danubio que fueron disminuidos drásticamente en 36,6% y 41,0 %,en tanto, que Centro histórico, centro internacional ubicadas en sectores financieros de mayor capacidad económica, recibirían un incremento del 82%. Similar favorecimiento recibió la del Anillo de innovación- Salitre Zona industrial, cuyo incremento representa un aumento del 80,7%.

La Ejecución Final

Componente Social:

A pesar que la administración presentó altos índices de ejecución en el componente social del POT, frente a lo programado la armonización del 90,3%, y frente a lo planeado en el PDD del 85,4%, se advierte una gran distorsión de lo ejecutado frente a lo planificado en el contexto global por operación estratégica.

En efecto, existe una fuerte destinación de recursos para la operación

Cuadro 3

Variación Planificación y Programación Operaciones Estratégicas POT.

Millones de pesos de 2008

Operaciones Estratégicas	Planeado según anexo 1	Programado en la Armonización	Variación en \$	Variación %
1. Centro Histórico - Centro Internacional	520.046	946.721	426.675	82,0
2. Anillo de Innovación Salitre - Zona Industrial	23.934	67.182	43.248	180,7
3. Aeropuerto - Zona de Engativá	232.262	293.681	61.419	26,4
4. Nuevo Usme	300.355	192.214	-108.141	-36,0
5. Río Tunjuelo Centralidad Danubio	48.798	283.836	-196.962	-41,0
6. Eje de Integración Sur - Delicias - Ensueño	1.692.733	1.140.995	-551.738	-32,6
7. Eje de Integración Norte - Toberín	52.659	72.049	19.390	36,8
8. Centralidad de Suba	171.402	458.318	286.916	167,4
9. Centralidad Corabastos}	246.449	378.291	131.842	53,5
10. Quirigua - Bolivia	83.037	44.332	-38.755	-46,6
11. Eje de Integración Llanos	75.989	66.479	-9.510	-12,5
Total Operaciones - OE	3.879.714	3.944.098	64.384	1,7
Total otros Proyectos no asociados a OE	0	1.609.085	1.609.085	
Total	4.879.951	5.553.183	673.232	13,8

Fuentes: Anexo 1 del PDD Bogotá sin Indiferencia e informe de SDP sobre ejecución de proyectos de corto plazo 2004 - 2008.

Suba, de dos y media veces lo planeado. Mientras tanto, las restantes operaciones estratégicas planeadas en el componente social sufrieron bajas hasta la mitad de los recursos estimados. Lo anterior no se compadece con la intención gubernamental de favorecer algunas localidades definidas en ese entonces, como de prioridad social; en este caso: Usme, Tunjuelito y Engativá (Ver cuadro 4).

Componente de Competitividad:

Este componente se planificó con ocho sistemas funcionales de servicio y cuatro operaciones estratégicas (cuadro No 5), de las cuales, las mayores canti-

dades de recursos se enfocaron para las operaciones centro histórico y centro internacional y aeropuerto internacional-Fontibón en sus sistemas de movilidad y espacio público construido.

De manera global se nota que de un total de recursos planeados, para el componente de competitividad, estimados en \$1 billón termina programando \$1,7 billones, con lo cual se registra una sobre programación del 65%. En el caso de la operación estratégica denominada Centro Histórico-Centro internacional, los recursos, prácticamente se duplicaron.

También se aprecia en el componente de competitividad, una sobre ejecución

Cuadro 4

Resumen de Ejecución de las Operaciones Estretegicas del Coponente Social 2004 - 2008

Millones de pesos de 2008

Operaciones Estratégicas	Planeado según anexo 1	Programado en la Armonización	Ejecutado	Ejecución/Planeación Anexo 1 de PDD	Ejecución/Programado en la Armonización
Operación Nuevo Usme	300.355	192.214	174.615	58,1	90,8
Operación Danubio	480.798	283.836	240.414	50	84,7
Operación Suba	171.402	458.318	430.171	251	93,9
Operación Qirigua	83.087	44.332	38.741	46,6	87,4
Total Operaciones del Componente Social	1.035.642	978.700	883.941	85,4	90,3

Fuentes: Anexo 1 del PDD Bogotá sin Indiferencia e informe de SDP sobre ejecución de proyectos de corto plazo 2004 - 2008.

Cuadro 5

Resumen de la Ejecución del Componente de Competitividad 2004 - 2005

Millones de pesos de 2008

Estructura Funcional y de Servicios	Planeado en Anexo 1 del PDD	Programado en Proceso Armonización	Ejecutado	Ejecución / Planeado en Anexo 1 PDD	Ejecución / Programado armonizado
Operación Centro Histórico - Centro Internacional	520.046	946.721	738.965	142,1	78,1
Operación Anillo de innovación	23.934	67.182	21.182	88,5	31,5
Operación Aeropuerto - Fontibón - Engativá	232.262	293.681	241.058	103,8	82,1
Operación Centralidad Corabastos	246.449	378.291	267.041	108,4	70,6
Total cuatro operaciones estratégicas	1.022.691	1.268.246	1.268.875	124,0	75,2

Fuentes: Anexo 1 del PDD Bogotá sin Indiferencia e informe de SDP sobre ejecución de proyectos de corto plazo 2004 - 2008.

Cuadro 6

Resumen de la Ejecución del Componente Regional por Operaciones Estratégicas 2004 - 2005

Millones de pesos de 2008

Estructura Funcional y de Servicios	Planeado en Anexo 1 del PDD	Programado en Armonización	Ejecutado	Ejecución / Planeado en Anexo 1 PDD	Ejecución / Programado armonizado
Operación Eje de Integración Llanos	75.989	66.479	64.455	84,8	97,0
Operación Eje de Integración Sur Delicias Ensueño	1.692.733	1.140.995	1.133.126	66,9	99,3
Operación Eje de Integración Toberín	52.659	70.049	70.544	134,0	97,9
Totales	1.821.381	1.279.523	1.268.125	69,6	99,1

Fuentes: Anexo 1 del PDD Bogotá sin Indiferencia e informe de SDP sobre ejecución de proyectos de corto plazo 2004 - 2008.

del 24% respecto de lo planeado en el PDD aunque las ejecuciones sólo alcanzaron el 75,2 % de lo programado por las instituciones ejecutoras con la armonización. Se favoreció con más del 42,1% de recursos a la operación del Centro His-

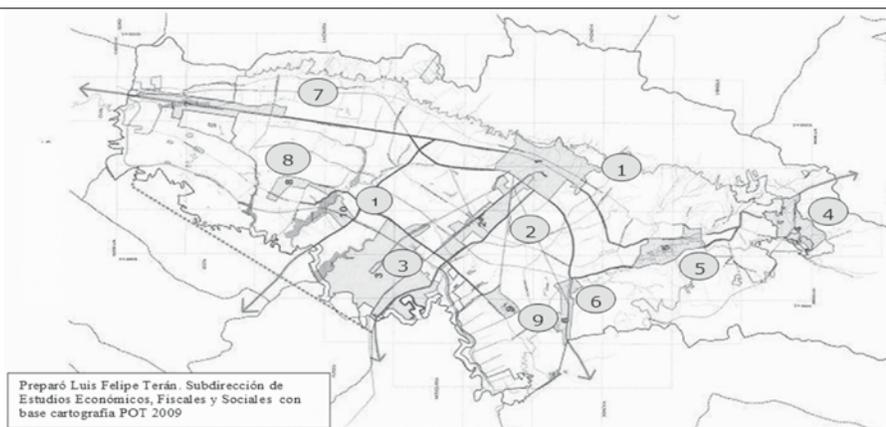
tórico e Internacional, pero la ejecución para el anillo de innovación que propone desarrollo al eje de la calle 26 de occidente a oriente es muy baja.

Componente Regional:

El componente se planificó con tres operaciones estratégicas. La mayor cantidad de recursos se planearon para la operación Sur Delicias Ensueño con \$1,69 billones. No obstante haberse reducido parcialmente las dos primeras operaciones de este componente en 15,2% y 33%, la operación Norte-Toberín se vio reprogramada con un incremento cercano a los \$20.000 millones. (Cuadro 6)

De manera global, este componente vio disminuida la planificación de sus recursos en cerca de un tercera parte pues, como se aprecia en el cuadro No 6, el total de los mismos pasó de \$1,82 billones a \$1,27 billones y particularmente, esta disminución se reflejó en los sistemas de movilidad para la operación Llanos y la operación Sur Delicias Ensueño, dos vías

- 1- Centro Histórico - Internal
- 2- Anillo de Innovación
- 3- Fontibon - Aeropuerto - Engativá
- 4- Nuevo Usme - Llanos
- 5- Río Tunjuelito
- 6- Sur Delicias Ensueno
- 7- Norte Toberín
- 8- Centralidad Suba
- 9- Corabastos
- 10- Quirigua Bolivia



regionales de gran importancia para la ciudad.

No obstante que la ejecución respecto de los recursos destinados por armonización del PDD presentan índices cercanos al 100% en las tres operaciones fundamentales para el desarrollo vial regional, al reparar sobre los recursos inicialmente planeados solo se alcanza un 69,6% de ejecución.

A manera de conclusión se aprecia que de los costos estimados en \$7,882 billones para el POT por parte de la administración de turno, fueron planeados sólo el 62%, representados en \$4,8 billones, los cuales se reprogramaron en el proceso de armonización del PDD a \$5,553 billones. Cerca de 4 billones fueron destinados al desarrollo del urbanismo operacional con 11 operaciones estratégicas a fin de contribuir con el mejoramiento de varios sistemas urbano funcionales, agrupados en los componentes Social, Regional y de productividad.

En el proceso de armonización se menguaron drásticamente los recursos planeados para las operaciones estratégicas de urbanismo correspondientes a las políticas sociales de entonces, afectando con ello la solución de varias problemáticas en estratos socioeconómicos vulnera-

bles, como en los casos de Nuevo Usme y de Río Tunjuelito-centralidad Danubio, disminuidos en cerca de \$300.000 millones.

Otras operaciones estratégicas (del cuadro 5) que favorecieron a sectores financieros y estratos elevados como las llamadas Centro-Histórico y Centro Internacional, recibieron un incremento de 82% más de lo inicialmente programado. Similar favorecimiento recibió la operación, Anillo de Innovación- Salitre Zona Industrial, cuyo incremento de \$43.248 millones representa un aumento porcentual del 80,7% sobre los \$23.934 millones planeados en el PDD.

Queda demostrado que en el proceso de planeación, armonización y ejecución de recursos POT los valores asignados

en principio sufrieron variaciones ostensibles, con elevaciones y caídas en las reprogramaciones del PDD, dándose lugar a ejecuciones exageradas o muy bajas, como lo fue el caso del Componente Social. Esto da cuenta de falencias decisionales de quienes aplican este sistema para el desarrollo infraestructural de la ciudad. Se nota con ello la improvisación, por parte de la administración, expresada en las cifras iniciales y finalmente adoptadas.

Esto, como es lógico, debilita la razón de ser de estos planes en la ordenación del territorio y el desarrollo económico y social de la ciudad poniendo en duda su verdadero valor de instrumentos gerenciales para una eficiente orientación de la inversión pública. ■

En el proceso de armonización se menguaron los recursos planeados para las operaciones estratégicas de urbanismo, correspondientes a las políticas sociales.

CAD: <http://img418.imageshack.us/i/centroadministrativodistritaljpg/>





Director del Centro de Investigaciones para el Desarrollo - CID-Universidad Nacional

GOBIERNO Y DESGOBIERNO TERRITORIAL EN EL DISTRITO CAPITAL

Puede ser una conjetura, pero se trata de una conjetura probable. La conversión de Bogotá en metrópoli se produjo, hay indicios para pensarlo, bajo la égida de un gobierno local cuya autoridad sobre el territorio puede compararse con unas cuantas burbujas en un mar de ilegalidad. El explosivo crecimiento poblacional de la ciudad en la segunda mitad del siglo XX, estimulado en parte por la expansión del aparato administrativo del gobierno nacional con asiento en la capital, encontró un gobierno local incapaz de canalizarlo, de darle cierto orden espacial, de proveer servicios públicos, como el acueducto y el alcantarillado. Zonas enteras de la capital, como Ciudad Bolívar, se urbanizaron quizás con más dios que ley. Las burbujas de auto-*autoridad* se nutrían de un bajo nivel de tributación, que apenas sí podía sufragar bienes públicos para algunos pocos barrios, por lo general de élite. A pesar de la constitución de 1991, con las figuras del Distrito Capital y las localidades, y de otros esfuerzos para subsanarlo, el desfase entre la cobertura efectiva del gobierno local y su densamente poblada jurisdicción territorial continúa marcando el destino de la ciudad.

Una jerarquía de cajas

El gobierno distrital puede verse como una organización compleja, en el sentido de Simon (2001), en donde la interacción entre sus diferentes componentes toma la forma de una jerarquía a veces precisa, a veces difusa, “de cajas dentro de cajas”, que da lugar a una estructura de gobierno, cuya razón de ser es ante todo contribuir al logro de los

objetivos organizacionales. La estructura de gobierno actúa sobre y se adapta al ambiente exterior, conformado por la naturaleza (v.g., la Sabana de Bogotá) y, en términos gruesos, por el resto de la economía y la sociedad. Puede no existir una única estructura de gobierno idónea para la consecución de los objetivos organizacionales, pero es probable que, para el efecto, haya unas estructuras de gobierno mejores que otras.

Casi calcando la estructura del gobierno nacional, el gobierno distrital se ha organizado siguiendo un patrón sectorial. Las secretarías de Hacienda, Educación y Salud, por ejemplo, son los equivalentes locales de los respectivos ministerios del ramo. Este arreglo tiene su sentido, si se tiene en cuenta que los sectores erigidos en secretarías y ministerios son a menudo claves para el desarrollo económico y social, y que en Colombia los recursos públicos están asignados por sectores. Pero la dimensión territorial no ha logrado compaginarse adecuadamente con la

organización sectorial del gobierno.

El cascarón del gobierno de las localidades, fijado en el Decreto-Ley 1421 de 1993, luce en principio bien concebido. Cada localidad cuenta con una junta administradora, integrada por ediles elegidos popularmente, quienes a su turno elaboran una terna de candidatos a alcalde de la localidad. De esta terna el alcalde mayor escoge al alcalde de la localidad. La localidad está dotada, además, de un fondo de desarrollo local, ideado para contribuir a la financiación del desarrollo de su territorio.

Pero el contenido del cascarón, producto de desarrollos legales posteriores, exhibe serias deficiencias desde la perspectiva de la gobernabilidad territorial. Por mandato del Decreto Distrital 539

http://www.reservas.net/alojamiento_hoteles/imagenes/bogota_panoramica_168x112.jpg

