

1-1-2007

Descentralización fiscal de las finanzas de Bogotá, D.C. en el periodo 2001-2005 a partir de un estudio de sus fuentes y usos

Diana Carolina Hernández
Universidad de La Salle, Bogotá

Jazmín Forero Gómez
Universidad de La Salle, Bogotá

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia>

Citación recomendada

Hernández, D. C., & Forero Gómez, J. (2007). Descentralización fiscal de las finanzas de Bogotá, D.C. en el periodo 2001-2005 a partir de un estudio de sus fuentes y usos. Retrieved from <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia/357>

This Trabajo de grado - Pregrado is brought to you for free and open access by the Facultad de Economía, Empresa y Desarrollo Sostenible - FEEDS at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Economía by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

"Descentralización fiscal de las finanzas de Bogotá, D.C. en el período 2001-2005 a partir
de un estudio de sus fuentes y usos"

DIANA CAROLINA HERNÁNDEZ

Código 10982023

JASMIN FORERO GÓMEZ

Código 10971033

UNIVERSIDAD DE LA SALLE

FACULTAD DE ECONOMÍA

BOGOTÁ, D.C.

2007

"Descentralización fiscal de las finanzas de Bogotá, D.C. en el período 2001-2005 a partir
de un estudio de sus fuentes y usos"

DIANA CAROLINA HERNÁNDEZ	Código 10982023
JASMIN FORERO GÓMEZ	Código 10971033

Trabajo de grado presentado como requisito parcial de opción al
título de Economista

Asesor

Carlos Arturo Vanegas

UNIVERSIDAD DE LA SALLE
FACULTAD DE ECONOMÍA
BOGOTÁ, D.C.
2007

Nota de Aceptación

Presidente de Jurado

Jurado

Jurado

ciudad día mes año

CONTENIDO

Pág.

INTRODUCCIÓN	1
1. ANTECEDENTES GENERALES	3
1.1 MARCO CONCEPTUAL	6
1.2 MARCO LEGAL	10
2. LOS ANTECEDENTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y EL DISTRITO CAPITAL	13
2.1 EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN	13
2.1.1 La Ley 715 de 2001	21
2.1.1.1 El período 2001-2004	25
2.1.1.2 La descentralización política	28
2.1.1.3 La descentralización tributaria	31
2.1.1.4 La descentralización del gasto	32
2.1.1.5 Las transferencias	33
2.1.1.6 El endeudamiento	34
3. LOS INGRESOS DEL PRESUPUESTO DE BOGOTÁ, D.C. 2001 - 2006	36
3.1 COMPORTAMIENTO DE INGRESOS DISTRITALES: ADMINISTRACIÓN CENTRAL	36
3.2 COMPORTAMIENTO DE INGRESOS DISTRITALES: ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA	39
4. LOS EGRESOS DEL PRESUPUESTO DE BOGOTÁ, D.C. 2001 - 2006	45

4.1 COMPORTAMIENTO DE EGRESOS DISTRITALES: ADMINISTRACIÓN CENTRAL	45
4.2 COMPORTAMIENTO DE EGRESOS DISTRITALES: ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA	48
4.3 ANÁLISIS DEL GASTO SOCIAL EN 2001-2006	53
5. CONCLUSIONES	55
BIBLIOGRAFÍA	57

LISTA DE TABLAS

	Pág
Tabla 1. Categorización presupuestal	17
Tabla 2. Bogotá, D.C. en escenario de ajuste por incumplimiento 2001	20
Tabla 3. Ingresos ADMINISTRACION CENTRAL 2001-2006	37
Tabla 3a. Participación Ingresos ADMINISTRACION CENTRAL 2001-2006	38
Tabla 4. Ingresos ORGANISMO DE CONTROL 2001-2006	39
Tabla 5. Ingresos ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y FONDOS 2001-2006	40
Tabla 6. Ingresos UNIVERSIDAD DISTRITAL 2001-2006	40
Tabla 7. Ingresos EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES 2001-2006	41
Tabla 8. Ingresos EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO 2001-2006	41
Tabla 9. Composición vertical de ingresos distritales 2001-2006	42
Tabla 10. Egresos ADMINISTRACION CENTRAL 2001-2006	46
Tabla 11. Egresos ORGANISMO DE CONTROL 2001-2006	48
Tabla 12. Egresos ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y FONDOS 2001-2006	48
Tabla 13. Egresos UNIVERSIDAD DISTRITAL 2001-2006	49
Tabla 14. Egresos EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES 2001-2006	49
Tabla 15. Egresos EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO 2001-2006	50
Tabla 16. Composición vertical de gastos distritales 2001-2006	51
Tabla 17. Proporción del gasto social sobre gasto público total 2001-2006	53

LISTA DE FIGURAS

pág

Figura 1. Composición de ingresos Administración Central 38

Figura 2. Composición de egresos Administración Central 47

RESUMEN

El trabajo analiza el comportamiento de las finanzas de Bogotá, D.C. durante el período 2001-2006. El Distrito hace parte de las territorialidades regidas por la Ley 715 de 2001, que reformo el esquema de descentralización mediante el cual se busca optimizar las participaciones y asegurar recursos los servicios de educación, salud y saneamiento de aguas. Es positiva la respuesta a la hipótesis de que el esquema de descentralización fiscal ha tenido efectos positivos en los ingresos distritales, posibilitando el incremento de los rubros de gasto social en salud y educación durante el período de análisis. Los diferentes rubros de fuentes de los ingresos y los usos en términos de gasto público de carácter social, muestran que se ha producido un incremento de 13,9% de participación sobre el presupuesto total de la administración central y descentralizada del Distrito. Los ingresos tributarios pasaron de 15,79% a 22,16% entre 2001 y 2006, en la administración central. Las empresas industriales y comerciales han disminuido su participación relativa en los recursos públicos, al igual que las empresas sociales del Estado aumentan su capacidad de generar recursos corrientes propios. Si bien el Distrito aumenta el gasto social, los sectores de salud y provisión de servicios públicos cambian su comportamiento presupuestal derivado de fuentes públicas debido a los procesos de privatización. Los presupuestos de educación se mantienen en el promedio nominal del año 2003.

ABSTRACT

The work analyzes the behavior of the finances of Bogotá, D.C. during the period 2001-2006. The District makes part of the administrative divisions governed by the Law 715 of 2001 that reform the decentralization by means of which is looked for to optimize the participations and to assure resources to the education services, health and waters. That positive one the answer to the hypothesis that the outline of fiscal decentralization has had positive effects in the revenues of the district, facilitating the increment of the items of social expense in health and education during the period of analysis. The different items of sources of the revenues and the uses in terms of expense public of social character, show that an increment of 13,9% participation on the total budget of the central and decentralized administration of the District. The tributary revenues passed from 15,79% to 22,16% between 2001 and 2006, in the central administration. The industrial and commercial companies have lowered their relative participation in the public resources, the same as the social companies of the State increase their capacity to generate own average resources. Although the District increases the social expense, the sectors of health and provision of public services they change its behavior derived presupuestal of public sources due to the privatization processes. The education budgets stay in the nominal average of the year 2003.

INTRODUCCIÓN

El tema de la descentralización fiscal representa uno de los cambios más importantes de las dos últimas décadas de administración pública en Colombia. En el mismo transcurso las finanzas de Bogotá, D.C. han mejorado de manera notable. La imagen de la ciudad en casi todos sus aspectos visibles ha cambiado de forma positiva y sustancial gracias a una serie de inversiones públicas en infraestructura de toda índole.

No obstante, a partir de la expedición de la Ley 715 del año 2001, mediante la cual se reformó el esquema en materia de recursos y competencias para organizar la prestación de los servicios de educación y salud en las diferentes entidades territoriales, la expectativa de reordenamiento del Sistema General de Participaciones, SGP, ha sido la de obtener una más equitativa repartición de situado fiscal, transferencias y regalías presupuestales. Bogotá es la territorialidad de mayores ingresos en el país y también, la que más aporta recursos al país.

Resulta de interés deducir el impacto del nuevo esquema en materia de recursos y competencias desde el año 2001 hacia el 2005 en el caso de las finanzas de la capital. Por ello se ha planteado la pregunta de investigación acerca de ¿Cuál es la composición de fuentes y usos de Bogotá, D.C., luego de la reforma que se dio con la Ley 715 del 2001 en el esquema de recursos y competencias para organizar el presupuesto territorial de descentralización fiscal?

De acuerdo con la pregunta formulada, la hipótesis correspondiente consiste en que el esquema de descentralización fiscal de la Ley 715 de 2001 ha tenido efectos positivos en los ingresos distritales, posibilitando el incremento de los rubros de gasto social en salud y educación durante el período 2001-2005.

Este trabajo se inscribe en la Línea de investigación de Finanzas y desarrollo, y tiene como objetivo general realizar un análisis de la composición de los ingresos y egresos en el presupuesto de Bogotá, D.C., con base en el esquema de descentralización fiscal 2001-2005, con el propósito de comprobar los efectos de la Ley 715 de 2001. Los objetivos específicos son determinar los diferentes rubros de fuentes de los ingresos del presupuesto de Bogotá, D.C., entre 2001 y 2005; establecer la participación de los diferentes usos en gasto social e inversión en el presupuesto distrital del mismo período; realizar un análisis transversal (vertical) del comportamiento de los ingresos y egresos en el presupuesto del distrito durante el período de vigencia de la Ley 715 y un análisis longitudinal (horizontal) de las variaciones anuales en los ingresos presupuestales y en el gasto público del distrito capital a partir del 2001. Finalmente se hace un diagnóstico de los resultados de dicho esquema de descentralización fiscal de la Ley 715 de 2001 en las finanzas de Bogotá.

1. ANTECEDENTES GENERALES

El proceso de modernización de la capital y el auge de obras de uso público por iniciativa de la alcaldía distrital en todas las administraciones recientes ha sorprendido por su dinámica de inversión y sus costos, a pesar de lo cual las finanzas de Bogotá más que desmejorar han sido bien calificadas en su manejo.

Junto a los problemas internos de conflicto y violencia, así como de crisis económicas y de fenómenos de elevado endeudamiento en gran parte de las territorialidades (municipios y departamentos), la administración distrital mantiene cifras tributarias y de gasto público que se diferencian de los déficits presupuestales y deficiencias de gestión de la inversión pública que parecen mostrar gran parte de las otras entidades territoriales del país.

Las finanzas territoriales se han fortalecido en alguna medida con la mejora del recaudo de impuestos, los aumentos de las transferencias y las regalías que resultan de la implementación de la Ley 715 de 2001, con la cual se buscó remediar los problemas derivados de la aplicación de la Ley 60 que acompañó el proceso de descentralización fiscal en su comienzo. Sin embargo, la organización de las finanzas territoriales no ha resultado suficiente en muchas de las regiones de Colombia, pero en Bogotá, D.C., no obstante las grandes necesidades de prestación de servicios públicos domiciliarios y de gasto social en educación y salud, los ingresos de origen tributario y los egresos representados en el gasto público parecen guardar proporción con sus grandes requerimientos.

Durante el período transcurrido de 1988 a 1999, Bogotá había tenido índices de mejoramiento porcentual en Educación de 57,38%, Salud 59,77%, Agua potable y saneamiento básico 78,37%, Descentralización política 56,44%, Descentralización fiscal

68,07%, Capacidad de gestión 50,53%, Promoción del desarrollo económico 48,06% e Índice de desempeño municipal (total de todos los indicadores) 83,58%¹.

Posteriormente, la economía de la capital ha registrado tasas de crecimiento superiores a las de la nación entre los años 2000 y 2003, en los cuales el PIB del país creció el 9.3% y el de Bogotá el 13.2%, en términos reales. El promedio de crecimiento anual para este período fue 2.4% nacional y 3.3% en Bogotá, D.C.²

Dentro del grupo de las siete ciudades más importantes Bogotá presenta la mayor dinámica. Se encuentra en la capital 130 subsidiarias de las 500 principales compañías del mundo, se moviliza el 67% de pasajeros aéreos nacionales e internacionales y se concentra el 40% del movimiento de carga nacional y el 80% de la carga internacional³.

En la década 1991-2001 Bogotá saneó y fortaleció sus finanzas públicas mostrando que ingresos registraron un crecimiento real anual promedio de 11.9%. Dichos ingresos presupuestales pasaron de 3.1% del PIB en 1991 a 7.1% en el 2002, mientras los gastos se incrementaron pasando de representar el 3.4% al 7.3% del PIB. De estos indicadores de incremento se destacó la inversión que pasó de 35.5% en 1991 a 64.8% en el 2002, lo cual en términos per cápita ascendió de \$300.851 a \$325.162⁴.

Las finanzas públicas representan el último lugar en la lista de problemas prioritarios de la ciudad según evaluaciones de calificadoras de riesgo internacionales. Sin embargo, “el crecimiento económico y el aumento de la inversión pública contrastan con el incremento de la pobreza y la profundización de la brecha social, la inequidad y la exclusión” (...) pues

¹ DNP. Evaluación de la descentralización municipal en Colombia; balance de una década (1988-1999) Indicadores sintéticos del progreso municipal en descentralización. Departamento Nacional de Planeación, tomo III, 2001, p. 143

² SED. Plan Sectorial de Educación 2004 - 2008 Bogotá: una Gran Escuela, Secretaría de Educación Distrital, 2004, p. 8

³ DNP, op. cit.

“cerca del 50% de la población se encuentra excluida de la vida social, económica y política de la ciudad”⁵.

El crecimiento del PIB en Bogotá respecto del crecimiento del PIB en Colombia fue para el año 2000 de 3,4%/ 2,9%; año 2001 de 2,6%/ 1,4%, año 2002 de 2,5% / 1,5%, año 2003 de 4,7% y 4,0%, respectivamente. El acumulado 2000-2003 fue para Bogotá de 13,2% y para Colombia de 9,8%, en tanto que el promedio en ese mismo período fue de 3,3% para la capital y de 2,4% para el país⁶.

En cuanto a los ingresos de la población, entre 1997 y 2003 el porcentaje de habitantes de la ciudad por debajo de la línea de pobreza, LP, que mide si los ingresos del hogar son suficientes para adquirir una canasta básica de bienes y alimentos, pasó de 35.1% a 46.2% (unos 1.189.744 niños, niñas y adolescentes) y el porcentaje bajo la línea de indigencia se duplicó pasando de 6.8% a 12.3%⁷. Ello significa que “la mitad de los bogotanos no obtiene suficientes ingresos para cubrir la canasta básica de bienes y servicios y el 17% no tiene los ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación”, a pesar de que el índice de necesidades básicas insatisfechas, NBI, disminuyó 4% entre 1993 y 2001 y el Índice de Calidad de Vida, ICV, pasó de 84.4% en 1993 a 89,5% en el 2003⁸.

De un total en Bogotá de 6.861.499 personas (según la encuesta de calidad de vida del Dane), se catalogan como pobres 3.169.140 (46,2%) y en indigencia 842.335 (12,3%)⁹.

⁴ SHD. Manual Operativo Presupuestal, 2003. Disponible en: www.shd.gov.co

⁵ SED, op. cit., p. 9

⁶ SED, ibid., cuadro 1

⁷ DANE. Encuesta de Calidad de Vida, ECV 2003

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

1.1 MARCO CONCEPTUAL

A continuación se presentan los conceptos generales que se manejan en el proceso presupuestal de ingresos y de gastos públicos en la administración distrital.

El presupuesto de la capital se compone de una serie de ingresos provenientes de diversas fuentes, definidos como “aquellos recursos que tienen por objeto atender las necesidades de los órganos y entidades para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la constitución y la ley” y que están constituidos por las rentas e ingresos de la Administración Central y por los recursos propios de los Establecimientos Públicos de Bogotá y se clasifican en corrientes, transferencias y recursos de capital¹⁰, así como los gastos clasificados en funcionamiento, servicio de la deuda interna y externa e inversión¹¹.

Las finanzas del Distrito parten de una serie de ingresos compuestos por aquellos de tipo corriente (tributarios y no tributarios), recursos de capital y de crédito, rendimientos financieros o por venta de activos, rentas contractuales, tasas, multas y contribuciones, además de algunas donaciones, entre otros muchos rubros.

Los **Ingresos Corrientes** son recursos por concepto de la aplicación de impuestos, contribuciones, tasas, multas, que de acuerdo con su origen se identifican como tributarios y no tributarios¹². Los **Ingresos no Tributarios** incluyen todo ingreso del Gobierno Distrital por conceptos diferentes a los impuestos. Son ejemplo de ellos los recursos obtenidos por la prestación de servicios, en el desarrollo de contratos y otros¹³. Los **Ingresos Tributarios** corresponden a aquellos recursos que percibe el Distrito, sin contraprestación directa alguna, fijados en virtud de norma legal, provenientes de

¹⁰ SHD, op. cit., p. 12

¹¹ SHD, ibid., pp. 29-30

¹² SHD, ibid., p. 12

¹³ SHD, ibid., p. 13

impuestos directos o indirectos¹⁴. Se denomina como **Otros Ingresos no Tributarios a aquellos** recursos que no pueden clasificarse en los demás ítems.

Otros importantes componentes de los ingresos distritales son los **Recursos de Capital** que provienen entre otras de las siguientes fuentes: operaciones de crédito público con vencimiento mayor a un año, los recursos del balance, los rendimientos por operaciones financieras, las donaciones, diferencial cambiario, los excedentes financieros de los Establecimientos Públicos del orden Distrital y de las Empresas y otros recursos de capital diferentes¹⁵. Los **Recursos del Crédito** son provenientes de las operaciones de crédito público que tienen por objeto dotar a las entidades de recursos, bienes o servicios, con plazo para su pago o aquellas mediante las cuales la entidad actúa como deudor solidario o garante de obligaciones de pago, operaciones dentro de las cuales están comprendidas entre otras, la contratación de empréstitos, la emisión, suscripción y colocación de títulos de deuda pública, los créditos de proveedores y el otorgamiento de garantías para las obligaciones de pago.

El Distrito Capital también obtiene **Rendimientos por Operaciones Financieras, gracias a** la colocación de sus recursos en el mercado de capitales o en títulos valores¹⁶. Además, existen las **Rentas Contractuales**, que percibe con el carácter de contraprestación, por efecto de la aplicación de un contrato o convenio.

La capital percibe también ingresos derivados de **Tasas, Multas y Contribuciones** que incluyen los ingresos originados por la contraprestación de servicios específicos que se encuentran regulados por el Gobierno Distrital y los provenientes de pagos efectuados por concepto de sanciones pecuniarias impuestas por las autoridades Distritales a personas naturales o jurídicas que incumplen algún mandato legal. En la **Venta de Activos** la

¹⁴ SHD, ibid., p. 12

¹⁵ SHD, ibid., p. 14

¹⁶ SHD, ibid., p. 15

administración tiene un **recurso del Balance del Tesoro**, enajenación de activos no corrientes de su propiedad, incluidos los títulos valores de vencimiento mayor a un año¹⁷.

Aquellos recursos que se perciben de diferentes entidades u organismos del nivel nacional o internacional de carácter no reembolsable se conocen como **Donaciones**. El **Excedente Financiero de Establecimientos Públicos y las Utilidades de Empresas** son producto del cierre fiscal de estas entidades y que cada año el Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal determina que entrarán a hacer parte de los Ingresos del Distrito.

Por el lado de los egresos se pueden citar, entre otros, los **Gastos Administrativos y Operativos**, todas aquellas erogaciones para atender el pago de la planta de personal y demás gastos asociados inherentes a los servicios personales de la entidad. Y, en general, todas las cargas prestacionales de nómina. Otro rubro es el de **Gastos de Funcionamiento** que son las apropiaciones necesarias para el normal desarrollo de las actividades administrativas, técnicas y operativas, y comprende los gastos por servicios personales, gastos generales, aportes patronales y transferencias de funcionamiento¹⁸.

En las finanzas del Distrito, la **Inversión** es aquella serie de gastos en que incurre la administración para el desarrollo económico, social y cultural de la ciudad, es decir, aquellos que contribuyen a mejorar el índice de calidad de vida de los ciudadanos. La clasificación, presentación y estructura de la inversión será la siguiente¹⁹: La incorporación en el Presupuesto del Distrito, de los recursos de crédito autorizados y aun no contratados y perfeccionados, estará limitada en su cuantía a la determinada en el acto administrativo que autorice su contratación o emisión. Las operaciones de crédito público pueden ser internas o externas, las primeras por operaciones celebradas exclusivamente, entre residentes del Territorio Colombiano y pagaderos en moneda legal colombiana. Los demás, provenientes

¹⁷ SHD, *ibid.*, p.. 13

¹⁸ SHD, *ibid.*, pp. 17-29

¹⁹ SHD, *ibid.*, pp. 32-33

del crédito externo son debidos a operaciones de crédito público, que se celebren con entidades comerciales, multilaterales, gobiernos u organismos del exterior, pagaderos en moneda extranjera.

Las operaciones antes mencionadas generan un rubro de **Servicio de la Deuda** que contiene los montos por intereses y cumplimiento de las obligaciones contractuales originadas en operaciones de crédito público, conexas, asimiladas, operaciones de manejo de deuda y procesos de titularización, realizadas conforme a las normas respectivas cuyos vencimientos ocurran durante la vigencia fiscal respectiva. Incluyen por tanto los pagos de capital, intereses, comisiones e imprevistos derivados de estas operaciones²⁰.

El denominado **Superávit Fiscal** es un Recurso del Balance del Tesoro, que se origina en el cierre de la vigencia fiscal del año inmediatamente anterior y es el resultado de restar de la disponibilidad neta en tesorería las exigibilidades como lo son: los recursos con destinación específica, las reservas presupuestales constituidas a 31 de diciembre y las cuentas por pagar. Al mismo tiempo se determinan los reconocimientos, entendidos ellos como los ingresos que al cierre de la vigencia fiscal no han ingresado a la Tesorería, pero de los cuales se tiene certeza que se recaudarán en una fecha posterior al 31 de diciembre, se registrarán como ejecutados o causados en el presupuesto de ingresos de la vigencia fiscal que se cierra.

Deben estar certificados por parte de la persona natural o jurídica, pública o privada en la cual se originan los recursos, o mediante los cálculos efectuados con base en las disposiciones legales vigentes. Con base en el estado de tesorería, las reservas presupuestales y los reconocimientos, se determina el superávit fiscal o los excedentes financieros según sea el caso²¹.

²⁰ SHD, *ibid.*, pp. 29-31

Las **Transferencias** son dineros de un Presupuesto que percibe otro Presupuesto por mandato legal, en uno es un gasto y en el otro es un ingreso, como es el caso de los provenientes de la nación por participación en sus Ingresos Corrientes, Situado Fiscal y de las Entidades Descentralizadas por pago de compromisos adquiridos como el Plan de Gestión Ambiental o Estratificación por parte de las Empresas. También se incluyen aquí los recursos que se obtengan para cofinanciación de proyectos de entidades públicas o privadas, al igual que los provenientes del Fondo Nacional de Regalías de conformidad con lo establecido en la Ley 141 de 1994²².

1.2 MARCO LEGAL

La constitución de 1991, en su artículo 287 expresa “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán (entre otros) los siguientes derechos: Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones²³ y “Participar en las rentas nacionales”²⁴.

“La Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar”²⁵.

En la Distribución de Recursos y de las Competencias, el artículo 356 establece que “la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la nación y de las entidades

²¹ SHD, *ibid.*, p. 13

²² SHD, *ibid.*, p. 13

²³ C.Pol., art.287, num. 3

²⁴ *Ibid.*, art.287, num. 4

territoriales. Determinará, así mismo, el situado fiscal, esto es, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios que se les asignen.

Otras normas que se desprenden del contexto constitucional y conforman el marco vigente para el Distrito Capital en materia de Preexpuesto son las siguientes:

Decreto 1421 de 1993 por el cual se dictó el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

Decreto 111 de 1996, que compila la ley 38 de 1989, la ley 139 de 1994 y la ley 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto (normas presupuestales de las empresas industriales y comerciales del Estado).

Decreto 115 de 1996 que establece normas sobre elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquellas, dedicadas a actividades no financieras.

Decreto 714 de 1996 que compila el Acuerdo 24 de 1995 y el Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital.

Decreto 1138 de 2000 que reglamenta el proceso presupuestal de las Empresas y Entidades Descentralizadas sujetas al régimen de aquellas.

Decreto 1139 de 2000 que reglamenta el proceso presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local.

²⁵ Ibid., art. 352

Ley 819 de 2003 que dicta normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal.

Ley 152 de 1994 que establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Acuerdo 12 de 1994 por el cual se establece el Estatuto de Planeación del Distrito Capital y se reglamenta la formulación, la aprobación, la ejecución y la evaluación del Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas del Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

Acuerdo 13 de 2000 por el cual se reglamenta la participación ciudadana en la formulación, la aprobación, la ejecución y la evaluación del Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas de las diferentes localidades que conforman el Distrito Capital.

Ley 617 de 2000 que reglamenta parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993 y se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan otras normas para la racionalización del gasto público nacional.

Decreto 499 de 2003 reglamenta el Decreto 714 de 1996 compilatorio del Acuerdo 24 de 1995 y el Acuerdo 20 de 1996 expedidos por el Concejo de Bogotá.

LEY 715 de diciembre 21 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

2. LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y EL DISTRITO CAPITAL

El presente capítulo tiene como fin contextualizar al Distrito Capital en el proceso de descentralización fiscal, de acuerdo con la categorización prevista en la Ley 617 de 2000. Se presenta el escenario de ajuste que tuvieron las principales capitales de departamento del país, en el período de transición de 2001 a 2004, y frente al cual la administración distrital, junto con Tunja, Riohacha, Cartagena, Pasto, Pereira y Barranquilla, fueron las únicas ciudades con superávit en el rubro de ingresos corrientes de libre destinación, ICLD.

2.1 EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

En términos generales, el proceso de descentralización busca que las necesidades y preferencias locales, se expresen, sean escuchados y se resuelvan desde el nivel de gobierno más cercano a las personas y que sea capaz de hacer los diagnósticos correctos y responder a las necesidades de los habitantes de una manera eficiente y eficaz²⁶.

Según el principio de equivalencia fiscal, deben existir tantos niveles de gobiernos como bienes públicos haya por suplir, y se puede afirmar que cuando los límites de la prestación del servicio público son los mismos que los de la jurisdicción que las provee, se encuentra el punto de mínimo costo, que puede considerar como el óptimo.

Pero cuando los límites de prestación del servicio público son mayores o menores que la jurisdicción que lo puede proveer, se producirá problemas de ineficiencia pues en los casos extremos se estarían cobrando servicios que no se requieren, o de otra parte se dejarían de pagar servicios prestados.

²⁶ JÁUREGUI Gómez, Alejandro. El proceso de descentralización en Colombia. Contraloría General de la República, 2003

Con base en el principio del Federalismo Económico es preferible la estructura de gobierno descentralizada que es la que puede internacionalizar todas las externalidades económicas que se producen en caso contrario con la restricción política o constitucional de que las políticas del gobierno central sean decididas por un planificador central.

En Colombia, algunos departamentos y municipios grandes cuentan con la capacidad económica y de recursos humanos para cumplir con sus competencias de una manera eficiente, pero algunos de ellos y otro grupo de entidades han demostrado una gestión fiscal y administrativa pobre que ha permitido que puedan ser catalogados como poco viables o insostenibles fiscalmente (como Chocó), o muchos que son viables fiscalmente pero con perspectiva negativa (como Arauca, Cesar, Huila, Meta o Sucre)²⁷.

En general, se considera que existen funciones que pueden ser cubiertas por los niveles intermedios de gobierno como es la salud, bomberos, educación, entre otros, dejando a los gobiernos nacionales la responsabilidad de la defensa, la política monetaria, las relaciones internacionales, entre otras.

La descentralización en Colombia es un proceso que aún cuando cumple 20 años de su implementación es incompleto y se debe profundizar y afinar como la mejor opción de desarrollo nacional a largo plazo.

El proceso se encuentra en una etapa de transición, luego de que a mediados de los años 80 se implementara cuando se sumaron a los conceptos de descentralización administrativa y técnica las discusiones sobre descentralización fiscal, con un énfasis particular en el desarrollo municipal²⁸.

²⁷ EL TIEMPO. Desempeño fiscal de las gobernaciones 2005. Separata. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Apoyo Fiscal, domingo 17 de septiembre de 2006, pp. 13-14

²⁸ BES, Martín; Hernández, Rafael y Oliva, Carlos. Descentralización en Colombia. Nuevos desafíos. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, Enero de 1998, p. 1. Disponible en: www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra175.pdf

La ley 14 de 1983 aumentaría la autonomía tributaria de las entidades territoriales y modernizó y amplió las bases de sus gravámenes, principalmente el catastro. La ley 12 de 1986 hizo creciente el porcentaje del Impuesto al Valor Agregado, IVA, que se traspasaba a los municipios. Decretos posteriores como el 077 de 1987, definieron una serie de responsabilidades municipales, en particular la provisión de servicios sociales básicos.

En 1986 se dio el paso importante en materia de descentralización política al establecerse, a través del Acto Legislativo No. 1, la elección popular de los alcaldes a partir de 1988. La dinámica que se observa en el proceso de descentralización a partir de 1986 coincide con el término del reparto de cuotas de poder entre los dos partidos principales, lo que revela la intención de incorporar a las élites locales al sistema político.

Posteriormente, el proceso se concreta explícitamente en la Constitución Política de 1991, para luego reestructurarse en el sistema general de participaciones con la normatividad del 2001 con la Ley 715.

Comenzado el año 2001, el ejecutivo generó una serie de iniciativas para fortalecer el proceso de descentralización y la democracia en las regiones y municipios de Colombia: el Estatuto Tributario de las Entidades Territoriales, el régimen propio de los juegos de suerte y azar, la reforma a la Ley 100 en materia pensional, la creación del Fondo Nacional de Pasivo Pensional de las Entidades Territoriales y la Ley 617 de ajuste fiscal²⁹.

La Ley 617 creó un conjunto de reglas con el objetivo de hacer viables los entes territoriales dependiendo del compromiso de los alcaldes y gobernadores con la organización de las finanzas y el ajuste fiscal.

²⁹ LEY 617 de octubre 6 de 2000. por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

Para el caso de Bogotá y de los demás distritos, en algunos de ellos, luego del Acto Legislativo 01 de 1993 se fijó que entre los municipios bajo esta categoría se debería repartir por partes iguales el 15% del situado fiscal (porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación) para la financiación de la educación y salud.

Además, contaban con las transferencias que se les otorga por su condición de municipios. Antes del 2000 y 2001 “los distritos recibían recursos como municipio y departamento y en buena medida se veían más favorecidos que el resto de entes territoriales.

Pero en el 2001 se realizó la reforma que estipuló que los distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones ... y, en términos de presupuesto de la Nación esa posibilidad ya no existe, pero el régimen de distrito le da la posibilidad de cobrar unos impuestos adicionales”³⁰.

En esta reforma, la Ley categorizó a las entidades territoriales en función de su población y sus ingresos corrientes de libre destinación, ICLD. El criterio para establecer la categoría de una entidad territorial obliga a que si cumple con el requisito de población para estar clasificada en una de las siete categorías (especial y primera a sexta), pero sus ICLD son inferiores a los establecidos para dicha categoría, la entidad deberá adoptar la inmediatamente inferior, y viceversa.

Cada una de las categorías tiene autorizados determinados porcentajes de gasto en términos de ICLD. En la primera categoría, el porcentaje es menor para gastos de funcionamiento, pero dispone de un mayor volumen de recursos; en tanto que las categorías más bajas (cuarta en el caso de los departamentos y sexta para municipios), tienen mayor porcentaje de ICLD para destinarlos a gastos de funcionamiento, pero disponen de un menor volumen de recursos.

Tabla 1. Categorización presupuestal

	Departamentos		Distritos	
CATEGORÍA	Habitantes	ICLD	Habitantes	ICLD
Especial	Superior a 2.000.000	Superior a 600.000	Superior a 500.000	Superior a 400.000
Primera	701.000-2.000.000	170.001-600.000	100.001-500.000	100.001-400.000
Segunda	391.000-700.000	122.001-170.000	50.001-100.000	50.001-100.000
Tercera	101.000-390.000	60.001-122.000	30.001-50.000	30.001-50.000
Cuarta	Hasta 100.000	60.000	20.001-30.000	25.001-30.000
Quinta			10.001-20.000	15.001-25.000
Sexta			Hasta 10.000	Hasta 15.000

ICLD: Ingresos corrientes de libre destinación anuales expresados en salarios mínimos legales mensuales (s.m.l.m.)

FUENTE: LEY 617 de 2000 (octubre 6). Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

En Colombia existen cuatro distritos que son: 1. Bogotá D.C. 2. Distrito Turístico y Cultural de Cartagena. 3. Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta. 4. Barranquilla como Distrito Especial, Industrial y Portuario, a los cuales se aplica la anterior categorización. Santa Marta se encontraba en categoría primera por población (410.309 habitantes en el 2002)³¹, y podría ingresar a categoría especial según datos recientes.

El funcionamiento del esquema se relaciona con el esfuerzo fiscal de cada ente territorial, y afecta directamente los fondos y gastos autorizados de los cuerpos colegiados, gobernadores y alcaldes. Un ente territorial en una categoría más baja, reduce la remuneración de dichos funcionarios y condiciona sus ingresos a dicha categorización.

Los ICLD podían utilizarse para pagos de funcionamiento, con restricciones proporcionales dirigidos a la inversión autónoma y al pasivo prestacional y pensional y en un período de transición hasta el 2004, para alcanzar el objetivo final en términos de porcentajes escalonados entre 2001 y 2004, del total en ICLD.

³⁰ PORRAS, Oswaldo. Subdirección de Desarrollo Territorial del Departamento de Planeación Nacional. El Valle busca un Distrito Especial. Periódico el País, septiembre 22 de 2006

³¹ DANE. Estimaciones anuales por departamento, 2002

El incumplimiento de los límites disminuye la remuneración de sus altos funcionarios. Por otra parte, se estipuló un número máximo de sesiones remuneradas ordinarias y extraordinarias para las asambleas y concejos, así como la remuneración de diputados y concejales en salarios mínimos mensuales legales, s.m.m.l. En este sentido, la ley incentiva y castiga en cabeza de sus administradores los incumplimientos presupuestales de cada territorialidad.

Los gastos de los entes de control quedaron ordenados y racionalizados y se ordenó la eliminación de las contralorías de municipios con población inferior a 100.000 habitantes, cuyas funciones de control se transfieren a la Contraloría Departamental y en poblaciones superiores se autorizó a la conformación de contraloría, cuando el municipio cuente con los recursos suficientes para atender su costo. También se limitó el costo anual de las personerías municipales.

En las Juntas Administradoras Locales, JAL, sus miembros trabajarían sin ser remunerados. Se prohibieron las transferencias, aportes o créditos, distintos a los ordenados por ley, a las licoreras, loterías, empresas prestadoras de salud, EPS, y cualquier otra institución de naturaleza financiera en la que el departamento o municipio tenga participación mayoritaria³².

Algunas medidas adoptadas bajo la Ley 617, buscaron generar alivios a la deuda territorial mediante el cumplimiento de una serie de requisitos y condiciones. La entidad territorial que se comprometiera a realizar ajustes fiscales, podría tener acceso a financiación de recursos provistos por los establecimientos de crédito.

³² LAFABURIE Rivera, José Félix. Hacia la viabilidad de la descentralización. Economía Colombiana. Revista de la Contraloría General de la República. Edición 283, abril de 2001, p. 67

Para ello se daba la garantía de la Nación sobre una parte importante de la deuda antigua y sobre el total de la nueva que fuera destinada a la financiación del ajuste fiscal comprometido.

El ajuste necesario en 2001 recategorizando cuando se incumple límite de funcionamiento por parte de las entidades surge de los limitantes impuestos en porcentaje de gastos de funcionamiento y la nueva categoría a la que pasa el municipio o departamento correspondiente.

El plan de ajuste castiga a los mandatarios por incumplimiento de límites en gasto a través de la baja recategorización y otras consecuencias ya previstas como la disminución en sus remuneraciones. Por otra parte, esta misma recategorización ajusta las cargas de acuerdo a la población y los ingresos corrientes de libre destinación, ICLD, de cada entidad territorial. Este proceso se observa en la siguiente tabla, en la que se presentan las metas porcentuales de gasto en el período de transición 2001 a 2004 para las principales capitales del país, incluidos los distritos especiales ya mencionados.

En esta tabla, Bogotá Distrito Capital es la territorialidad con las menores proporciones de gasto de funcionamiento, respecto de sus indicadores porcentuales permitidos. No obstante, contaba en el 2001 con un margen no ejecutado de \$190.562.901 millones en gastos de funcionamiento, lo cual reflejaba un cierto margen de liquidez financiera en dichos rubros. De esta forma, Bogotá era la territorialidad con más alto margen positivo a nivel nacional.

Tabla 2. Bogotá, D.C. en escenario de ajuste por incumplimiento 2001

MUNICIPIOS	I.C.L.D.	Gtos. Funcionamiento (1)	%	(2)	Nueva Categoría 1999	Transición				Gtos. Func Max. 2001	Ajuste necesario 2001
						2001	2002	2003	2004		
Medellín	285.293.073	272.593.396	95.5	1	80.0	75.0	70.0	65.0	228.234.458	(44.358.938)	
Bucaramanga	36.355.299	50.263.895	138.3	2	85.0	80.0	75.0	70.0	30.902.004	(19.361.891)	
Ibagué	27.317.816	36.573.499	133.9	2	85.0	80.0	75.0	70.0	23.220.144	(13.353.355)	
Villavicencio	15.693.927	24.850.731	158.3	3	85.0	80.0	75.0	70.0	13.339.838	(11.510.893)	
Cali	267.154.829	222.769.344	83.4	1	80.0	75.0	70.0	65.0	213.723.863	(9.045.481)	
Montería	12.257.549	18.760.905	153.1	3	85.0	80.0	75.0	70.0	10.418.917	(8.341.988)	
Arauca	1.475.394	8.290.036	561.9	6	95.0	90.0	85.0	80.0	1.401.624	(6.888.412)	
Cúcuta	14.544.694	19.069.011	131.1	3	85.0	80.0	75.0	70.0	12.362.990	(6.706.021)	
Santa Marta	17.324.128	19.374.763	111.8	3	85.0	80.0	75.0	70.0	14.725.509	(4.649.524)	
Quibdó	1.886.422	5.184.834	274.9	6	95.0	90.0	85.0	80.0	1.792.101	(3.392.733)	
Armenia	15.013.972	16.073.812	107.1	3	85.0	80.0	75.0	70.0	12.761.876	(3.311.936)	
Valledupar	13.031.266	14.361.629	110.2	3	85.0	80.0	75.0	70.0	11.076.576	(3.285.053)	
Manizales	30.993.008	28.537.102	92.1	2	85.0	80.0	75.0	70.0	26.344.057	(2.193.045)	
Sincelejo	5.220.885	6.562.074	125.7	6	95.0	90.0	85.0	80.0	4.959.812	(1.602.262)	
Neiva	16.700.097	15.355.415	91.9	3	85.0	80.0	75.0	70.0	14.195.082	(1.160.333)	
Mocoa	697.300	1.679.685	240.9	6	95.0	90.0	85.0	80.0	662.435	(1.017.250)	
S.J.Guaviare	1.082.150	2.023.900	187.0	6	95.0	90.0	85.0	80.0	1.028.043	(995.858)	
Yopal	4.609.941	5.294.859	114.9	6	95.0	90.0	85.0	80.0	4.379.444	(915.415)	
Popayán	15.768.018	14.173.240	89.9	3	85.0	80.0	75.0	70.0	13.402.815	(770.425)	
Florencia	5.379.637	5.658.423	105.2	6	95.0	90.0	85.0	80.0	5.110.655	(547.768)	
Mitú	494.384	759.910	153.7	6	95.0	90.0	85.0	80.0	469.665	(290.245)	
Leticia	2.082.126	2.148.408	103.2	6	95.0	90.0	85.0	80.0	1.978.020	(170.388)	
Puerto Inirida	981.374	1.067.601	108.8	6	95.0	90.0	85.0	80.0	932.305	(135.296)	
Pto Carreño	592.823	577.091	97.3	6	95.0	90.0	85.0	80.0	563.182	(13.909)	
Tunja	8.837.954	8.302.123	93.9	4	95.0	90.0	85.0	80.0	8.396.056	93.933	
Riohacha	1.520.656	546.127	35.9	6	95.0	90.0	85.0	80.0	1.444.623	898.496	
Cartagena	81.512.435	60.331.773	74.0	1	80.0	75.0	70.0	65.0	65.209.948	4.878.175	
Pasto	23.824.731	12.071.360	50.7	1	80.0	75.0	70.0	65.0	19.059.785	6.988.425	
Pereira	42.359.498	26.865.433	63.4	1	80.0	75.0	70.0	65.0	33.887.598	7.022.165	
Barranquilla	133.754.768	52.162.556	39.0	0	61.0	57.0	54.0	50.0	81.590.408	29.427.852	
Bogotá D.C.	1.087.216.519	679.210.314	62.5	Esp.	61.0	57.0	54.0	50.0	869.773.215	190.562.901	
Total	2.170.976.643	1.631.493.249	75.2						1.727.347.050	95.853.801	

FUENTE: LAFAURIE Rivera. Hacia la viabilidad de la descentralización. Economía Colombiana. Revista de la CGR. Ed. 283, abril de 2001, cuadro 10

De tal manera que, con base en este esquema, la Nación quedó comprometida a garantizar el pago de las obligaciones contraídas por las entidades territoriales con todas las entidades financieras, aunque todo ello condicionado a la ejecución de un plan de ajuste fiscal, con programas de saneamiento fiscal y financiero previamente autorizados por el Ministerio de hacienda.

La situación del proceso de descentralización en el período de 1998 a 2001 fue de transición. Se desenvuelve básicamente alrededor de lo contenido en todos los instrumentos que provee la Ley 617.

Sin embargo, a pesar de la recategorización de entidades, de planes de ajuste y esfuerzo fiscal y de la facilitación de diversas fuentes de financiamiento para los proyectos de ajuste, el riesgo de quiebra es latente en muchas de las entidades territoriales y los grandes responsables del éxito del modelo de reestructuración descentralizadora siguen siendo los mandatarios locales y los integrantes de cuerpos colegiados en departamentos y municipios. En algunos casos, se ha llegado a plantear la desaparición de municipios a causa de deudas insostenibles o de incapacidad de gestión de sus mandatarios, lo cual de toda forma es una amenaza que se enfrenta para no provocar procesos de desinstitucionalización, migración y pérdida de recursos logrados a través del tiempo³³.

2.1.1 La Ley 715 de 2001

A finales del 2001, se veía claro que la descentralización era un proceso ya fundamentado con base en el acto legislativo que modificó las transferencias y con la reforma a la Ley 60 de 1993³⁴.

El acto legislativo 01 por el cual se ataron los montos de recursos transferidos a las regiones a la inflación más un porcentaje adicional y la reforma sobre la Ley 60 de 1993, define las competencias y los porcentajes que deben destinar los entes territoriales a los servicios de educación, salud y necesidades básicas³⁵.

³³ EL TIEMPO. Desempeño fiscal de las gobernaciones 2005. Separata. Op. cit., pp. 13-14

³⁴ CGR. Informe Especial. Segundo tiempo de la reforma a la descentralización. Economía Colombiana. Revista de la Contraloría General de la República. Edición 287, diciembre de 2001, p. 26

³⁵ LEY 715 de diciembre 21 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01

La que sería a finales del 2001 la expedición de la Ley 715 que contiene al acto legislativo 01 ya mencionado, recogió las anotaciones de alcaldes y gobernadores. El cambio en el régimen de transferencias, no sólo tuvo un enfoque esencialmente fiscalista, sino que se tuvieron en cuenta las insuficiencias regionales lo cual generó la necesidad de cambiar la Ley 60. Se desligó las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación con el fin de obtener una motivación en lo fiscal y lograr un déficit del sector público del orden del 1%. Se trataba de que las regiones realizaran un esfuerzo, reduciendo el aumento de los recursos que perciben de la Nación a la inflación más dos puntos porcentuales y que los recursos liberados constituyeran un ahorro para la Nación.

El punto central de la Ley 715 es configurar un sistema general de participaciones en un ordenamiento legal, definir cómo distribuir las transferencias sectorialmente entre salud, educación, propósitos generales y agua potable, y territorialmente entre departamentos y municipios con base en criterios de eficiencia y equidad.

Los recursos destinados a educación tienen que canalizarse hacia la población no cubierta y los recursos en salud a la población atendida y por atender, pero también se configuran los recursos de libre asignación, agua potable y saneamiento básico. Las participaciones a ser distribuidas son en el 2002 de 58,5% para educación, 24,5% para salud y 17% para propósitos generales. Estos últimos recursos se dividen en 5,5% para agua potable y 11,5% para libre inversión³⁶.

En el nuevo esquema educativo los costos corresponden a los gastos de los docentes, directores docentes y a los administrativos de las instituciones educativas. Estos son diferentes de los gastos de las secretarías de educación departamentales y municipales, e incluyen sólo los directamente reportados por los planteles. Los recursos son para gastos de

de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros

³⁶ SGP. Sistema General de participaciones. MEN - Minsalud - Minhacienda - DNP

funcionamiento, aumento en la cobertura, mantenimiento, mejoramiento. Se pretende profundizar la descentralización para que las decisiones públicas sean adoptadas de manera más cercana a la comunidad, en las capitales departamentales y en los municipios con población mayor a los 100 mil habitantes. Este tipo de municipios deberán responsabilizarse directamente por la educación y en aquellos con menos de 100 mil habitantes, el departamento seguirá a cargo del servicio.

En adelante, la Nación conservará las funciones de dirección y regulación de las políticas de largo plazo y definirá las competencias de inspección y vigilancia. Los departamentos y municipios, por su parte, tendrán la responsabilidad de la cobertura y de proporcionar unas condiciones mínimas en cuanto a calidad de la educación. Las instituciones serán responsables por la calidad de la educación y le deberán rendir cuenta a la comunidad, mediante evaluación trianual de los estudiantes financiada por la Nación, en los grados 3 a 9.

El aumento salarial del magisterio no debe sobrepasar anualmente la inflación más dos puntos porcentuales. La Nación no debe realizar negociaciones que afecten las finanzas de los municipios y departamentos.

En el período de transición, a las entidades territoriales, en 2002 se les garantizarían los recursos que recibieron en 2001, más un incremento porcentual correspondiente a los costos educativos que fueron incorporados hasta octubre de 2002. Para el año 2003, los recursos transferidos serán equivalentes a los del 2002 más los ajustes en términos de los costos de los docentes y directivos, de la planta provisional de los docentes contratados por órdenes de prestación de servicios y de los que hayan accedido a la carrera a través de concurso. Esta visión es criticada en cuanto puede significar una serie de nombramientos innecesarios y politizados, llevando a que recursos para mejorar la calidad terminen utilizándose en el pago de maestros.

En el ámbito de la salud, la población afiliada al régimen subsidiado, multiplicada por la unidad de pago por capitación, UPC, va en aumento a una tasa mayor que los costos lo cual se considera índice de mejora del sistema. Las propuestas de reforma en el sector pretenden garantizar la distribución de los recursos correspondientes a la demanda de los servicios de la población pobre. En la presente década las dificultades del sector se centran en el aseguramiento subsidiado y de subsidio a la demanda, puesto que los recursos destinados al régimen contributivo han venido agotándose y aún no es claro cuánto se va a destinar en el futuro a ese propósito.

Igualmente, persiste la necesidad de introducir claridad en las competencias de los diferentes niveles. El Gobierno Nacional quedaría con la responsabilidad de definir los lineamientos generales en salud para los estratos uno y dos, mientras los departamentos serían responsables de implantar los hospitales en red y de evitar que la población continúe afectada por condiciones ambientales inadecuadas. Por su parte, los municipios serían responsables de seleccionar quienes son más pobres y van al régimen subsidiado de salud.

En este período aún los dineros para la afiliación al POS llegan en muchos casos a los niveles departamentales, dificultando su traspaso a los municipios y la articulación de la red de hospitales por parte de los departamentos, sigue bajo responsabilidad de la Nación, todo lo contrario al esquema que se considera correcto en la descentralización: Nación / formulación de política – departamento / ejecución.

En este período aún no es claro si las gobernaciones compran los hospitales municipales, o si éstos se convierten automáticamente a nivel departamental, o simplemente se convierten en sistemas de información.

En el proceso de descentralización de los servicios de salud persiste el problema de los costos sin control cuya responsabilidad es de IPS públicas pues su red ha tenido siempre sobrecostos que no le permiten competir con los servicios privados de salud. Esto conlleva que los recursos se distribuyan en función de la población y de los servicios que se le

prestan a cada entidad territorial, que se establezca un sistema de rendición de cuentas que sí funcione para evitar que se filtren recursos de la salud hacia otros propósitos (lo que se observaría claramente en el 2004) y maximizar la capacidad instalada para evitar la construcción de una nueva infraestructura.

De otra parte, la utilización del Sisben como medio para estimar la asignación de recursos para la población pobre sigue siendo inequitativo, pues este se asigna con relación a NBI en materia de servicios públicos y condiciones de la vivienda, lo cual no optimiza la asignación de subsidios, puesto que en las grandes ciudades la pobreza se origina más en la carencia de ingresos que en la forma como el Estado brinda los servicios públicos³⁷.

Otro punto trascendente que a comienzo del período se tenía como prioritario en las necesidades de reforma del sistema descentralizador se relacionaba con el sector de agua potable e inversión de libre destinación. A nivel territorial, la mayoría de los recursos trasladados por la Nación ya tenían destinación específica y los gobiernos departamentales y municipales se convertían en simples cajeros de pago.

2.1.1.1 El período 2001-2004

En general, es toda América Latina la que se está descentralizando, en la década de los ochenta los gobiernos regionales y locales ejecutaban menos del 10% del gasto público total y en la de los noventa se duplicó con una tendencia en aumento. Argentina, Brasil y Colombia son los tres países más descentralizados del continente.

³⁷ CGR. Informe Especial. Segundo tiempo de la reforma a la descentralización. Economía Colombiana. Revista de la Contraloría General de la República. Edición 287, diciembre de 2001, p. 26

Colombia es el caso de descentralización más acelerada dado que los líderes políticos y la opinión pública entendieron que el Gobierno central no era suficientemente capaz de atender los problemas locales y las amplias demandas populares propias de un país de regiones y pueblos muy diferentes en tamaño, riqueza y cultura. La descentralización fue emprendida como un camino promisorio de participación política ciudadana y para ampliar los espacios políticos a partidos no tradicionales³⁸.

En cumplimiento de la constitución vigente, era necesario acercar los gobiernos a las ciudadanías locales y sus ciudadanos a las decisiones y gestión públicas, para que los servicios sean más acordes a las necesidades y demandas locales. También para que con mayor eficiencia en el manejo de los recursos públicos y un mejor control del desempeño de los políticos elegidos por voto popular.

Pero la descentralización trae consigo problemáticas que han ido en evidencia desde los años ochentas y con particular énfasis a partir de 1991. La descentralización ofrece la tentación a políticos y sus electores de hacer que otros paguen por el aumento en los gastos, dado que la responsabilidad por los recursos públicos recae en última instancia sobre el gobierno central. Esto coincide con la experiencia internacional de los países descentralizados que tienen mayores niveles de gasto público³⁹.

Esto implica que la eficiencia del gasto descentralizado puede ser negativa si no hay incentivos y mecanismos adecuados de control para evitar que algunos grupos con poder capturen las decisiones de gasto y orienten los recursos hacia propios intereses.

³⁸ BIRD, Richard. Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy design and policy outcomes. Technical papers series, sustainable development department, Inter-American Development Bank, 2000. En www.iadb.org/sds/doc/Intergovernmentaltotal.pdf

³⁹ LORA, Eduardo. Las cinco dimensiones de la descentralización. Economía Colombiana. Revista de la Contraloría General de la República. Edición 301, Marzo-abril de 2004, p. 45

Desde funcionarios corruptos o mafias de contratistas en forma ilegal, hasta aquellos grupos con objetivos lícitos pero quizá no tan necesarios para la comunidad.

Los riesgos del proceso de descentralización se basan en la inexperiencia de los municipios y departamentos. La falta de desarrollo en sus habilidades de gestión puede impedir que las territorialidades más pequeñas y pobres no sean los primeros y mayores beneficiarios de esta descentralización⁴⁰.

Hay, varias dimensiones en el proceso de descentralización:

- La descentralización política, con base es la elección popular de gobernadores, alcaldes y órganos legislativos a todo nivel.
- La descentralización tributaria, no sólo en recaudo de ciertos impuestos, sino en la libertad de fijar las tasas y asignar los ingresos.
- La descentralización del gasto público, mediante la definición de competencias y responsabilidades en municipios y departamentos para prestar ciertos servicios y funciones.
- La transferencia descentralizada de recursos tributarios nacionales a los municipios y departamentos.
- La descentralización del poder de endeudamiento regional.

⁴⁰ Ibid., p. 47

2.1.1.2 La descentralización política

La descentralización da posibilidad de beneficiar a las comunidades locales si se genera una capacidad interna para que éstas atiendan a la vigilancia y que las decisiones públicas estén de acuerdo con las preferencias y necesidades sociales y que los políticos y funcionarios sean cumplidores de las promesas y proyectos correspondientes sin actos de corrupción.

Para ello se requiere que haya elecciones locales, además de una verdadera participación política, con normas claras de financiamiento de las elecciones y de los partidos, con medios de comunicación independientes y un poder judicial eficiente y transparente.

La participación en una república democrática y participativa depende también de las características del régimen electoral y de funcionamiento de los partidos. Sin embargo, las características del régimen electoral colombiano contienen prácticas indeseables, desde los niveles locales a los nacionales.

Los ciudadanos tienen más incentivos de participación electoral y de fiscalización, veeduría y gestión del municipio cuando los impuestos locales son una fuente importante de recursos municipales y de su uso responsable por parte de las administraciones locales, y si las decisiones claves de gestión de los servicios de educación, salud y otros, se toman en el municipio y no en el gobierno central⁴¹.

En este sentido, Colombia ha intentado sucesivas reformas políticas que alcanzan los niveles electorales y legislativos. Sin embargo, la coyuntura política de cada momento particular ha impedido una real concreción de dicha reforma. A partir de la segunda administración posconstitucional, la del gobierno Samper Pizano y con base en las implicaciones del sonado proceso político llevado a cabo por la Cámara de Representantes,

⁴¹ RESTREPO, Darío y Cárdenas, Raúl Ernesto. Descentralización, desarrollo e integración: crisis del centralismo y nuevos retos para las entidades territoriales. En: BECKER, Alejandro, Chica, Carolina y Cárdenas, Miguel Eduardo. Comp. Ordenamiento territorial. Reivindicación de la descentralización para el desarrollo. GTZ – Fescol. Octubre de 2003, pp. 57-60 .

se comenzó a insistir en todos los sectores del poder y la opinión acerca de la necesidad de afrontar una reforma política.

Se argumentaron la corrupción de las campañas, la deslegitimización de la democracia, la fractura del principio de representatividad política, quizá a causa del principio de participación, propio de la nueva constitución, como los elementos que justificaban dicha propuesta. A ello se agregó una propuesta de 16 puntos para un referendo que, además, contenía la revocatoria del Congreso⁴².

Uno de los grandes componentes de la reforma política convocada años después por el gobierno Uribe es el que convocaba a los colombianos a un referendo que decidiría establecer medidas contra la corrupción política⁴³.

El proyecto legislativo de referendo entregado por el Ejecutivo al Congreso para su estudio y aprobación incluía los siguientes puntos, muchos de los cuales cambiaron en el proceso de su paso por el legislativo hasta llegar a las urnas y ser derrotado:

- La reducción del Legislativo
- Desaparición de entidades como el Consejo Superior de la Judicatura
- Disminución de los salarios y las pensiones de altos funcionarios del Estado
- La eliminación de los escaños de suplentes en las cámaras

⁴² MARTÍNEZ Neira, Néstor Humberto. Cómo hundieron la revocatoria del Congreso. Lecturas Dominicales, El Tiempo, domingo agosto 18 de 2002, pp. 3-4

⁴³ PROYECTO de acto legislativo del Ejecutivo al Congreso de Colombia, agosto 7 de 2002

- Los dineros ahorrados por concepto de reducciones salariales y eliminación de puestos públicos se destinarán a la educación y al saneamiento básico y dotación de agua potable.
- Definir si se impone el sistema unicameral o bicameral, cuántos miembros debe tener y si la circunscripción es nacional, regional o departamental.
- Reducir a 150 el número de congresistas, actualmente son 102 senadores y 266 representantes.
- Desmonte de las funciones judiciales y administrativas que hoy tiene el legislativo.
- Aprobar si una entidad independiente se encara del manejo administrativo del Congreso, como medida contra la corrupción. Se pide acabar con los auxilios parlamentarios.
- Eliminar los regímenes especiales para las pensiones de los altos funcionarios.
- Fortalecimiento al régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los congresistas. la figura de pérdida de investidura se extiende a los diputados y a los concejales.
- Eliminación de las votaciones secretas en el Congreso
- Reforma a los partidos: Nadie podrá pertenecer a más de un partido.
- Establecer que no podrán ser elegidos ni designados como servidores públicos, ni celebrar contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados por comisión de delitos contra el patrimonio público.
- Regular el voto nominal en los órganos legislativos nacional, regionales y municipales para que el pueblo siempre sepa cómo votan sus representantes.

- Organización electoral: Se plantea que el Consejo Nacional Electoral esté integrado por magistrados postulados por las altas cortes y no por los partidos políticos.
- Las pensiones de los altos dignatarios del Estado no podrán superar niveles preestablecidos y congelación de los sueldos de los altos dignatarios, incluido el presidente.
- Eliminar las dependencias regionales de control de cuentas y las personerías, que son despachos municipales de defensores públicos.

Estas y otras iniciativas desconectadas que incluían servicio militar no obligatorio y hasta dosis mínima portable pasaron por los debates correspondientes, hasta su derrota final.

2.1.1.3 La descentralización tributaria

La descentralización efectiva obliga a que los gobiernos locales gocen de autonomía en la obtención de sus propios recursos tributarios y para poder asignarlos en acuerdo con las demandas de sus comunidades. Es por ello que el esquema que se puso en marcha en Colombia es realmente de una descentralización fiscal.

Sin impuestos locales la descentralización política carece de sentido porque las decisiones son controladas por el gobierno nacional o el Congreso. Debe decidirse los impuestos a descentralizarse y las competencias de departamentos y municipios para su manejo. Impuestos como el predial, industria y comercio serían descentralizables plenamente. Los impuestos a la propiedad presentan un problema de desactualización de los catastros, no resuelto eficientemente por casi ningún municipio.

Las sobretasas a los combustibles, los impuestos a la circulación de vehículos, o los impuestos selectivos al consumo de algunos bienes o servicios entran en la discusión sobre

cuáles impuestos descentralizar. Se ha descartado el impuesto a la renta y el IVA, cuya administración requiere de una instancia nacional por la ubicuidad de las bases gravables y la necesidad de información centralizada para control.

No obstante es más importante decidir quién tiene el poder de fijar la tasa correspondiente. Si los municipios tuvieran la facultad de fijar sobretasas al imporenta o al IVA y la autonomía para asignar esos recursos, tendrían que responder ante sus comunidades, aunque la administración y el recaudo fueran del gobierno central.

En los últimos años se ha realizado una serie de reformas tributarias a una tasa de casi una por año, con el único objetivo de reestructurar el recaudo con miras a cubrir gastos contingentes. Las reformas actualmente vigentes, por ejemplo la Ley 788 de 2002, no tuvieron ningún cambio estructural dentro de su contenido, al igual que la más reciente reforma tributaria expedida mediante la Ley 863 de 2003 y sus decretos reglamentarios 3803 a 3809 de diciembre del mismo año⁴⁴.

2.1.1.4 La descentralización del gasto

Dado que distintos departamentos y municipios tienen diferencias de necesidades y de posibilidades para producir los servicios públicos y sociales que demandan las comunidades, sería deseable se hiciera en forma local, acercando los proveedores a los usuarios. Los problemas se originan en la falta de capacidad de los municipios pequeños o pobres para proveer ciertos servicios a costos razonables. La falta de capacidades o de escala son obstáculos de descentralización total, pues operar un puesto de atención básica de salud requiere capacidades mínimas, no así para operar un hospital que atienda enfermedades de todo tipo.

⁴⁴ LEY 788 de diciembre 27 de 2002. Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones; LEY 863 de diciembre 29 de 2003. Reforma tributaria

En el caso de la educación primaria, el gobierno central puede fijar estándares de calidad, los gobiernos departamentales el entrenamiento de profesores, los municipios el mantenimiento de las escuelas y la escuela misma la gestión de personal y otros recursos.

En dicha cadena lo clave es la asignación clara de las responsabilidades en cada nivel, que se correspondan con mecanismos de rendición de cuentas al electorado y de transparencia en la operación de recursos. La diversidad de departamentos y municipios no permite un patrón uniforme de descentralización porque el potencial de los más capaces queda desaprovechado y las exigencias en recursos pueden desbordar completamente a las pequeñas. Por ello, la transición en la descentralización del país ha tenido como preocupación básica la categorización y recategorización en los últimos años.

2.1.1.5 Las transferencias

Aunque la descentralización suele ser traducida como el sistema de transferencias a municipios y departamentos de cerca de la mitad de los recursos tributarios nacionales, cabe aceptar que han sido la principal estrategia de descentralización en el campo fiscal⁴⁵.

No obstante que la descentralización de recursos es necesaria para dar autonomía inicial a las localidades, ésta no es la única razón de las transferencias, pues ellas buscan aliviar las desigualdades regionales e inducir a los gobiernos locales a producir ciertos servicios que el gobierno central esta dispuesto a pagar, como la educación o la salud básica, o porque generan externalidades para el país en su conjunto, como el control de ciertas formas de contaminación ambiental o como la vacunación.

La determinación de una proporción porcentual fija en las transferencias es un sistema muy deficiente, porque resultan inestables y cíclicas que reproducen y amplían localmente otras

⁴⁵ BECKER, Alejandro, Chica, Carolina y Cárdenas. Miguel Eduardo. Comp. Ordenamiento territorial. Reivindicación de la descentralización para el desarrollo. GTZ – Fescol. Octubre de 2003, p. 61.

fuentes de inestabilidad dificultando el manejo macroeconómico como ha sucedido en Colombia desde 1994 hasta el actual 2004⁴⁶.

Estos sistemas de transferencias crean derechos adquiridos por parte de las territorialidades, lo que no contribuye a generar incentivos para la prestación eficiente de los servicios ni para la vigilancia pública sobre el uso de los recursos.

El sistema de participaciones fijas se complementa con adiciones discrecionales para suplir faltantes que surgen por la falta de conexión entre el monto de la transferencia y el costo de los servicios prestados. Es decir, queda a cargo de la Nación el cubrimiento de los déficits creados en departamentos y municipios, aunque éstos sean generados por decisiones del gobierno central, por ejemplo, en ajustes salariales a funcionarios o maestros. Las transferencias discrecionales dan incentivo para incrementar gasto y para que los políticos locales aprovechen ello en captar la preferencia de sus electores.

Las deficiencias del sistema de transferencias no se cubren con la restricción a las asignaciones sino con base en resultados. Por ejemplo, el número de niños matriculados en las escuelas y no con base en el valor de la nómina salarial de los maestros, porque lo primero induce a los municipios a ampliar la escolaridad, mientras que lo segundo crea alicientes para contratar más con independencia del verdadero resultado educativo. Con ello resulta necesario que los municipios y las escuelas cuenten con flexibilidad administrativa para ampliar los cupos, contratar maestros y manejar otros recursos con miras a lograr el mejor uso de los ingresos que reciben por cada nuevo matriculado.

2.1.1.6 El endeudamiento

La descentralización requiere de conceder autonomía de endeudamiento a las territorialidades. Las normas de endeudamiento deben ser claras y rígidas para limitar los

⁴⁶ LORA, op. cit., p. 52

gastos de los gobiernos territoriales, lo cual hace parte de la eliminación de la expectativa acerca que el gobierno nacional cubrirá los excesos de gastos. La ausencia de normas rígidas para limitar el endeudamiento territorial fue una de las principales causas de la crisis de la economía colombiana a fines de los noventa, y que aún pagan municipios y departamentos sobreendeudados.

Se ha encontrado como solución posible dar autonomía de endeudamiento a los departamentos y municipios que cuenten con una situación financiera holgada y con instituciones presupuestales adecuadas que garanticen la disciplina fiscal futura, el compromiso de ajuste. En Colombia se ha adoptado como solución temporal, un sistema de controles y compromisos bajo la vigilancia del gobierno central.

En Colombia se le dio curso a tales reglamentaciones del endeudamiento territorial a través de la Ley 819 de 2003, diseñada de conformidad con los acuerdos suscritos con el Fondo Monetario Internacional para garantizar la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico mediante una serie de instrumentos que limitan la autonomía de los entes territoriales en aspectos de manejo presupuestal y de endeudamiento⁴⁷. Bajo este marco general, la capital lideró el proceso de descentralización fiscal llegando a convertirse en modelo de manejo financiero y demostrando una capacidad estable de recaudo de los ingresos necesarios para cumplir con las metas del gasto público presupuestado.

⁴⁷ BECKER, Alejandro y otros. op. cit. pp. 39-40 .

3. LOS INGRESOS DEL PRESUPUESTO DE BOGOTÁ, D.C. 2001 – 2006

Este capítulo se dedica al análisis de las cifras del presupuesto de ingresos, con base en el esquema de presentación de las cifras por parte de la Secretaría de Hacienda Distrital y Dirección Distrital de Presupuesto; se realizó este análisis con cifras reales tomando como año base 2001.

Al mismo tiempo se analizan los ingresos de la capital del país durante el período 2001 a 2006, posterior a la expedición de la Ley 715 de 2001. Las cifras del año 2006 corresponden a las comprendidas dentro de la información de la Dirección Distrital de Presupuesto para el presente año.

3.1 COMPORTAMIENTO DE INGRESOS DISTRITALES: ADMINISTRACIÓN CENTRAL

Para efecto del análisis se efectuó un trabajo de deflactación para conversión de las cifras a una base real del año inicial. Los índices de inflación para este periodo 2002-2005 fueron de 6.99%, 6.49%, 5.50% y 4,85%, respectivamente, provenientes de las series de empalme del Dane con base en la Encuesta de Ingresos y Gastos, correspondientes a los índices 136,81; 145,69; 153,70; 161,16 en el mismo orden utilizados, El IPC utilizado para el año 2006 es de 168,38 (variación porcentual del 4.48%)

Tabla 3. Ingresos ADMINISTRACION CENTRAL 2001-2006

Millones de \$	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ADMINISTRACION CENTRAL						
INGRESOS	3.731.521	8.449.899	7.240.688	5.273.424	4.779.716	5.362.529
Ingresos Corrientes	1.465.585	4.685.034	1.924.465	2.105.657	2.223.245	2.364.713
Tributarios	1.388.171	1.711.166	1.865.084	2.042.247	2.154.336	2.274.108
No Tributarios	77.414	2.973.868	59.381	63.410	68.909	90.604
Transferencias	874.531	2.497.867	2.743.442	2.359.294	1.155.268	1.147.023
Nación	820.651	1.311.735	1.423.664	1.126.458	1.144.945	1.129.768
Administración central	0	311.078	1.196.811	1.186.949	0	0
Entidades Distritales	52.728	24.773	76.656	30.039	1.305	1.552
Otras Transferencias	1.152	850.281	46.311	15.849	9.017	15.703
Recursos de capital	1.391.405	1.266.997	2.572.781	808.472	1.401.204	1.850.793
Recursos Del Balance	0	140.477	233.902	15.049	14.278	379.636
Recursos Del Crédito	357.856	240.454	1.028.656	401.675	397.986	534.290
Rendimientos Por Operaciones Financieras	1.033.549	152.705	118.433	56.848	75.704	97.559
Excedentes Financieros de los Establecimientos Públicos y Utilidades Empresas	0	582.553	747.679	290.034	390.495	301.556
Donaciones	0	1.236	5.923	3.502	3.375	3.375
Reducción De Capital De Empresas	0	19.150	0	13.092	249.271	343.437
Otros Recursos De Capital	0	130.422	438.188	28.274	270.094	190.942

FUENTES: Cálculos con base en Secretaría de Hacienda Distrital; Dirección Distrital de Presupuesto, 2006; Contraloría Distrital 2002-2003-Año base 2001.

La Administración central vio duplicado su presupuesto en cifras nominales en el año 2003 con respecto al 2001. Este comportamiento se debió a un ascenso del presupuesto en las vigencias finales del período de cada Alcaldía.

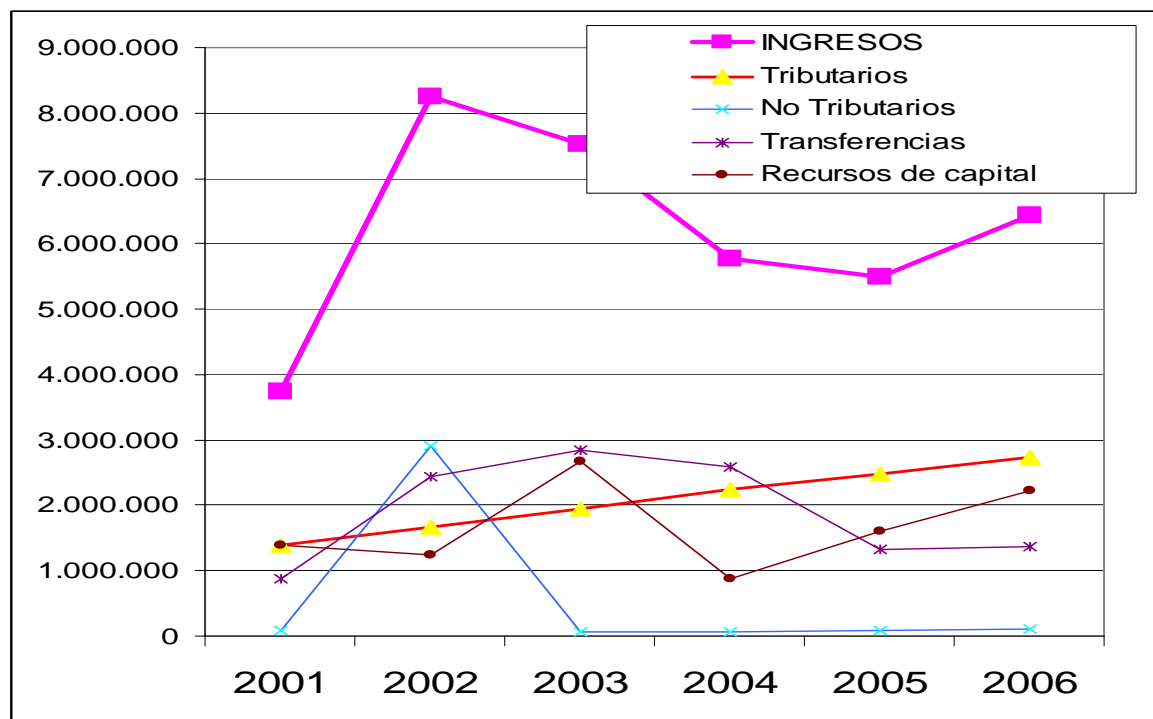
Al final de la vigencia 2002 se observa el punto más alto del presupuesto en su administración por un aumento en los ingresos corrientes, posteriormente se comienza a presentar un ascenso paulatino de las cifras para la administración de Luis Eduardo Garzón, aunque la sumatoria de 2001/2004 es similar a la suma de recursos presupuestales de 2004/2006.

Tabla 3a. Participación Ingresos ADMINISTRACION CENTRAL 2001-2006

INGRESOS	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Tributarios	37,20	20,25	25,76	38,73	45,07	42,41
No Tributarios	2,07	35,19	0,82	1,20	1,44	1,69
Transferencias	23,44	29,56	37,89	44,74	24,17	21,39
Recursos de capital	37,29	14,99	35,53	15,33	29,32	34,51

FUENTE: Cálculos con base en datos tabla 3.

Figura 1. Composición de ingresos Administración Central



FUENTE: Datos de Tablas 3 y 3A

En la figura 1. se confirma la tendencia ascendente del recaudo de ingresos tributarios (de 20,25% en el 2002 a 42,41% en el año 2006) y de la recuperación del aumento de los recursos de capital entre los años 2004, 2005 y 2006 con 15.33%, 29.32% y 34,51%, respectivamente (Ver tabla 3ª). Este comportamiento fiscal hace que las transferencias de la Nación, a pesar de haberse incrementado comienzen a disminuir su participación porcentual y relativa en las fuentes presupuestales de la administración central, dado que de un 44,74%

en el 2004, se reducen a 24,17% en el 2005 y llegan a solamente a representar 21,39% en el 2006, nivel este último aún menor que el observado en el año 2001 cuando su participación era de 23,44% (tabla 3ª). Los recursos no tributarios pueden calificarse de niveles mínimos (dado el nivel de 0,82 a 2,07% en el cual fluctúan durante el período) frente al presupuesto total, luego de haber sido la principal fuente de explicación del alto nivel de ingresos de la Administración Central en la vigencia del año 2002, de 35,19%, lo cual puede observarse en el comportamiento porcentual reflejado en los datos de la tabla 3ª.

3.2 COMPORTAMIENTO DE INGRESOS DISTRITALES: ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA

Tabla 4. Ingresos ORGANISMO DE CONTROL 2001-2006

Millones de \$	2001	2002	2003	2004	2005	2006
CONTRALORÍA						
INGRESOS	51.111	44.719	42.694	41.735	48.770	49.014
Ingresos Corrientes	0	0	0	0	0	0
Transferencias	51.111	44.719	42.694	41.735	48.770	49.014
Contribuciones Parafiscales	0	0	0	0	0	0
Recursos De Capital	0	0	0	0	0	0

FUENTES: Cálculos con base en Secretaría de Hacienda Distrital; Dirección Distrital de Presupuesto, 2006; Contraloría Distrital 2002-2003-Año base 2001

Los ingresos corrientes de la Contraloría se componen básicamente de transferencias, dado su carácter de organismo de vigilancia y control. En términos de cifras corrientes la variación del presupuesto muestra un proceso que parece relacionarse con los ciclos de gobierno como se verá más adelante en el presupuesto general de la administración.

Tabla 5. Ingresos ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y FONDOS 2001-2006

Millones de \$	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y FONDOS						
INGRESOS	1.454.611	1.577.327	1.337.063	1.353.055	1.733.307	1.953.315
Ingresos Corrientes	480.372	550.237	308.688	304.050	319.155	285.558
Transferencias	919.777	971.602	982.808	997.130	1.317.490	1.368.040
Recursos De Capital	54.462	55.488	45.567	51.875	96.662	299.717

FUENTES: Cálculos con base en Secretaría de Hacienda Distrital; Dirección Distrital de Presupuesto, 2006; Contraloría Distrital 2002-2003 Año base 2001.

Los Establecimientos públicos presentan un descenso de las cifras nominales de sus ingresos corrientes, en tanto que el presupuesto de transferencias alcanza casi a duplicarse entre 2001 y 2006.

Tabla 6. Ingresos UNIVERSIDAD DISTRITAL 2001-2006

Millones de \$	2001	2002	2003	2004	2005	2006
UNIV. DISTRITAL FRANCISCO JOSE DE CALDAS						
INGRESOS	65.804	96.453	93.346	95.210	121.864	132.630
Ingresos Corrientes	9.862	13.100	11.442	12.396	33.552	48.721
Transferencias	55.706	81.069	80.694	80.612	85.457	80.955
Recursos De Capital	236	2.284	1.210	2.203	2.856	2.954

FUENTES: Cálculos con base en Secretaría de Hacienda Distrital; Dirección Distrital de Presupuesto, 2006; Contraloría Distrital 2002-2003 Año base 2001.

La Universidad Distrital tuvo un aumento tanto en los rubros de ingresos corrientes (pasa de niveles de 0,09% a 0,47% dentro del total de ingresos distritales) como en las partidas de transferencias, de 0,01% a 0,03% en el período (ver tabla 9).

Tabla 7. Ingresos EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES 2001-2006

Millones de \$	2001	2002	2003	2004	2005	2006
EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES						
INGRESOS	3.160.405	3.998.189	4.128.132	1.981.574	2.430.548	2.162.095
Disponibilidad Inicial	481.812	333.990	424.280	380.878	493.135	388.143
Corrientes	1.940.489	2.088.748	2.170.459	1.023.283	987.984	1.017.715
Transferencias	200.952	332.216	333.564	354.549	408.977	562.992
Recursos De Capital	537.152	1.243.235	1.199.829	222.864	540.452	193.246

FUENTES: Cálculos con base en Secretaría de Hacienda Distrital; Dirección Distrital de Presupuesto, 2006; Contraloría Distrital 2002-2003 Año base 2001.

Tabla 8. Ingresos EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO 2001-2006

Millones de \$	2001	2002	2003	2004	2005	2006
EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO						
INGRESOS	325.647	379.490	361.987	393.532	420.391	604.262
Disponibilidad Inicial	2.553	635	738	0	1.044	14.542
Corrientes	290.625	333.074	321.072	392.982	418.006	588.153
Transferencias	32.058	44.853	39.372	0	0	0
Recursos De Capital	411	927	804	550	1.340	1.568

FUENTES: Cálculos con base en Secretaría de Hacienda Distrital; Dirección Distrital de Presupuesto, 2006; Contraloría Distrital 2002-2003 Año base 2001.

Uno de los mejores comportamientos observables en las cifras corrientes de presupuesto es el de las Empresas Sociales del Estado. Sus ingresos se duplican en el período siendo los ingresos corrientes la base fundamental de sus recursos. En este grupo se encuentran las principales empresas del sistema de salud y de servicios públicos domiciliarios.

La participación de las diversas instancias de la Administración Distrital en el presupuesto total de ingresos se observa en la siguiente tabla.

Tabla 9. Composición vertical de ingresos distritales 2001-2006

Composición (%)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ADMINISTRACION CENTRAL						
INGRESOS						
Ingresos Corrientes	16,68	32,21	14,57	23,04	23,32	23,04
Tributarios	15,79	11,76	14,13	22,35	22,59	22,16
No Tributarios	0,88	20,44	0,45	0,69	0,72	0,88
Transferencias	9,95	17,17	20,78	25,82	12,12	11,18
Nación	9,34	9,02	10,78	12,33	12,01	11,01
Administración central		2,14	9,06	12,99		
Entidades Distritales	0,60	0,17	0,58	0,33	0,01	0,02
Otras Transferencias	0,01	5,85	0,35	0,17	0,09	0,15
Recursos de capital	15,83	8,71	19,48	8,85	14,70	18,03
Recursos Del Balance		0,97	1,77	0,16	0,15	3,70
Recursos Del Crédito	4,07	1,65	7,79	4,40	4,17	5,21
Rendimientos Por Operaciones Financieras	11,76	1,05	0,90	0,62	0,79	0,95
Excedentes Financieros De Los Establecimientos Públicos		4,00	5,66	3,17	4,10	2,94
Donaciones		0,01	0,04	0,04	0,04	0,03
Reducción De Capital De Empresas		0,13		0,14	2,61	3,35
Otros Recursos De Capital		0,90	3,32	0,31	2,83	1,86
CONTRALORÍA						
INGRESOS	0,58	0,31	0,32	0,46	0,51	0,48
Ingresos Corrientes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferencias	0,58	0,31	0,32	0,46	0,51	0,48
Contribuciones Parafiscales	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Recursos De Capital						
ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y FONDOS						
INGRESOS	16,55	10,84	10,13	14,81	18,18	19,03
Ingresos Corrientes	5,47	3,78	2,34	3,33	3,35	2,78
Transferencias	10,46	6,68	7,44	10,91	13,82	13,33
Recursos De Capital	0,62	0,38	0,35	0,57	1,01	2,92
UNIV. DISTRITAL FRANCISCO JOSE DE CALDAS						
INGRESOS	0,75	0,66	0,71	1,04	1,28	1,29
Ingresos Corrientes	0,11	0,09	0,09	0,14	0,35	0,47
Transferencias	0,63	0,56	0,61	0,88	0,90	0,79
Recursos De Capital	0,00	0,02	0,01	0,02	0,03	0,03
EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES						
INGRESOS	35,96	27,49	31,26	21,68	25,49	21,07
Disponibilidad Inicial	5,48	2,30	3,21	4,17	5,17	3,78
Corrientes	22,08	14,36	16,44	11,20	10,36	9,92
Transferencias	2,29	2,28	2,53	3,88	4,29	5,49
Recursos De Capital	6,11	8,55	9,09	2,44	5,67	1,88
EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO						
INGRESOS	3,71	2,61	2,74	4,31	4,41	5,89
Disponibilidad Inicial	0,03	0,00	0,01		0,01	0,14
Corrientes	3,31	2,29	2,43	4,30	4,38	5,73
Transferencias	0,36	0,31	0,30	0,00	0,00	0,00
Recursos De Capital	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02
TOTAL PRESUPUESTO GENERAL	100	100	100	100	100	100

FUENTE: cálculos de las autoras a partir de Secretaría de Hacienda Distrital; Dirección Distrital de Presupuesto, 2001-2006. Año base 2001.

La Contraloría Distrital participa con un 0,58% al comienzo del período analizado. En el presupuesto del año 2006, esta participación ha bajado a 0,48%.

La Administración Central ha incrementado en cerca de un 50% su participación en los ingresos del Distrito. De un 16,68% que le correspondía del presupuesto general en el año 2001, en el presente año le ha correspondido un 23,04% (casi una cuarta parte del presupuesto de la capital). Esta situación se explica de manera fundamental por el comportamiento de los recaudos tributarios (22,16%).

Las transferencias a la administración central son el 9,95% del presupuesto de comienzo del período y alcanzan el 11,18% para el presente año, Para el año 2004 alcanzaron a ser el 25,82% de los recursos disponibles en la administración distrital, para luego reducirse a la mitad. Los recursos recibidos de la nación pasaron de representar el 9,34% a ser un 11,01% del presupuesto. De esta manera, se podría afirmar una tendencia a la autonomía de la administración en el sentido de la prevalencia de los recaudos tributarios (ingresos corrientes propios) sobre la dependencia que significan las partidas de transferencia.

En una tendencia contraria se observa que los ingresos de los establecimientos públicos y de los fondos absorben transferencias equivalentes al 10,46% e ingresos corrientes que corresponden al 5,47% del presupuesto distrital en el 2001. Al final del período, para la presente vigencia, en su orden, su presupuesto ocupa 13,33% en transferencias y 2,78% en su rubro de ingresos corrientes, lo cual implica una tendencia a depender de recursos no propios. Igualmente, como en el resto de las estancias del gobierno distrital, el año 2003 es un punto de inflexión presupuestal. Las cifras alcanzan su tope en este año para luego descender al comienzo del siguiente período administrativo.

La Universidad Distrital sigue la tendencia presupuestal anotada. Participa con 0.75% del presupuesto en el 2001 y con el 1,29% en el presente año. No obstante se presenta un descenso en el 2003 y una recuperación posterior, aunque muestra un comportamiento

positivo de sus ingresos corrientes que explica en mayor parte el crecimiento de sus ingresos totales, en comparación con un relativo menor incremento de los recursos de transferencias.

Por su parte, las Empresa Industriales y Comerciales disminuyen su participación presupuestal en el período al bajar de un 35,96% a un 21,07% del mismo. Esta caída se explica en la composición de sus ingresos corrientes que representan el 22,08% del presupuesto distrital en el 2001 y solo un 9,92% en el 2006.

Finalmente, las Empresas Sociales del Estado representan actualmente el 5,89% del presupuesto, lo cual refleja la relativa privatización de este tipo de actividades, dentro de las cuales se encuentran los rubros de la salud. Son las empresas industriales y comerciales, los establecimientos y los fondos y la administración central las instancias del gobierno local que participan de las tres cuartas partes del presupuesto público de la capital.

4. LOS EGRESOS DEL PRESUPUESTO DE BOGOTÁ, D.C. 2001 - 2006

A continuación, se realiza un análisis de los egresos de la capital del país durante el período 2001 a 2006, luego de haberse expedido la Ley 715 de 2001. Las cifras del año 2006 corresponden al Presupuesto para este año.

4.1 COMPORTAMIENTO DE EGRESOS DISTRITALES: ADMINISTRACIÓN CENTRAL

El comportamiento de los gastos en el Distrito para el año 2003 revela un incremento debido al aumento de gastos de funcionamiento. De \$3.731.521 millones en 2002 se pasa a \$8.449.900 en el 2002, monto explicado de manera fundamental por el incremento de \$3.246.568 en gastos de funcionamiento (aumentan de \$788.133 a \$4.034.711), así como de \$1.498.522 en gastos de inversión (pasan de \$2.401.803 a \$3.900.325).

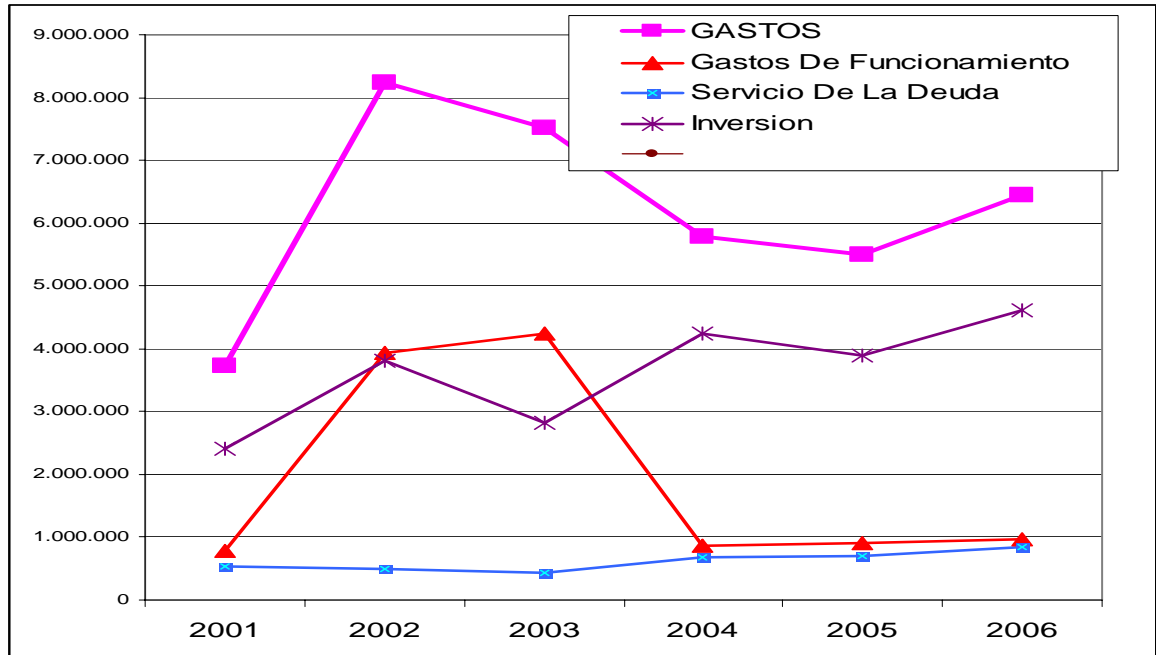
Tabla 10. Egresos ADMINISTRACION CENTRAL 2001-2006

Millones de \$	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ADMINISTRACIÓN CENTRAL						
GASTOS	3.731.521	8.449.900	7.240.688	5.273.424	4.779.716	5.362.529
Gastos De Funcionamiento	788.133	4.034.711	4.090.284	783.912	785.199	812.393
Administrativos Y Operativos	381.905	3.786.591	3.862.972	331.852	342.846	360.922
Transferencias Para Funcionamiento	406.228	248.120	227.312	452.059	442.353	451.381
Establecimientos públicos	0	113.534	95.362	42.656	51.131	61.375
Otras Transferencias	0	0	0	298.861	279.633	278.187
Organismo De Control	0	44.104	41.044	40.078	43.235	43.451
Ente Autónomo Universitario	0	90.482	90.905	70.465	68.354	68.369
Pasivos Exigibles	0	0	0	0	0	90
Servicio De La Deuda	541.585	514.864	425.957	626.655	610.244	711.014
Interna	541.585	514.864	425.957	255.798	323.899	213.455
Capital	541.585	514.864	425.957	127.494	176.469	65.072
Intereses	0	0	0	126.394	146.689	147.347
Comisiones Y Otros	0	0	0	1.910	741	1.036
Externa	0	0	0	262.350	187.993	385.233
Capital	0	0	0	183.558	55.851	281.735
Intereses	0	0	0	76.303	120.156	87.005
Comisiones Y Otros	0	0	0	2.489	11.986	16.493
Bonos Pensionales	0	0	0	82.085	79.459	85.629
Transferencia Fondo De Pensiones Territoriales – Fonpet		0	0	0	5.496	5.477
Transferencia Servicio De La Deuda	0	0	0	18.190	7.327	10.448
Pasivos Contingentes	0	0	0	2.736	6.089	8.325
Inversión	2.401.803	3.900.325	2.724.447	3.862.857	3.384.273	3.839.122
Directa	1.052.946	2.447.725	2.724.447	2.612.497	1.709.197	1.913.557
Transferencias Para Inversión	1.306.105	1.452.600	0	1.250.360	1.644.335	1.750.997
Reservas Presupuestales	42.752	0	0	0	30.741	174.568

FUENTES: Cálculos con base en Secretaría de Hacienda Distrital; Dirección Distrital de Presupuesto, 2006; Contraloría Distrital 2002-2003 Año base 2001.

Sin embargo, el gasto total fue de \$19.422.109 en 2001-2003, en contraste con \$15.415.669 del siguiente período.

Figura 2. Composición de egresos Administración Central



FUENTE: Datos de Tabla 11

Como se observa en la figura 2, el servicio de la deuda mantiene un relativo y bajo nivel durante el período en tanto que los gastos de funcionamiento, que fueron la principal explicación del incremento de presupuesto en las vigencias 2002 y 2003, se redujeron para mantener su nivel en los tres últimos años. De acuerdo con esto, los rubros de inversión se han incrementado en la administración central al ritmo del aumento de los gastos totales en el reciente período de gobierno, lo cual demuestra una política sana con énfasis en la sustitución de gastos corrientes de funcionamiento (nómina) por inversión (infraestructura).

4.2 COMPORTAMIENTO DE EGRESOS DISTRITALES: ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA

Tabla 11. Egresos ORGANISMO DE CONTROL 2001-2006

Millones de \$	2001	2002	2003	2004	2005	2006
CONTRALORÍA						
GASTOS	51.111	44.104	41.044	40.078	43.235	43.451
Gastos De Funcionamiento	51.111	44.104	41.044	40.078	43.235	43.451
Servicio De La Deuda	0	0	0	0	0	0
Inversión	0	615	1.649	1.657	5.536	5.563

FUENTES: Cálculos con base en Secretaría de Hacienda Distrital; Dirección Distrital de Presupuesto, 2006; Contraloría Distrital 2002-2003 año base 2001.

Los gastos de la Contraloría se componen básicamente de gastos de funcionamiento. Los gastos de inversión alcanzan cerca del 13% del presupuesto institucional únicamente en los dos últimos años.

Tabla 12. Egresos ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y FONDOS 2001-2006

Millones de \$	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ESTABL. PUBLICOS Y FONDOS						
GASTOS	1.454.611	1.577.327	1.337.063	1.352.143	1.733.307	1.953.314
Gastos De Funcionamiento	139.549	113.534	95.362	83.829	99.058	92.616
Servicio De La Deuda	18.481	17.876	17.635	12.081	3.017	10.958
Inversión	1.296.581	1.445.917	1.224.065	1.256.233	1.631.233	1.849.741

FUENTES: Cálculos con base en Secretaría de Hacienda Distrital; Dirección Distrital de Presupuesto, 2006; Contraloría Distrital 2002-2003 Año base 2001.

Los establecimientos públicos y fondos aplicaron su presupuesto básico en el rubro de inversión. Es notable el buen nivel de nómina pues los gastos de funcionamiento son aproximadamente un 4,74% de su presupuesto total para el último año, mientras que el nivel de endeudamiento es igualmente bajo respecto del comportamiento que estos rubros suelen presentar en las finanzas generales de entidades estatales (dado que el servicio de la deuda no supera el 0,566% del total para el 2006).

Tabla 13. Egresos UNIVERSIDAD DISTRITAL 2001-2006

Millones de \$	2001	2002	2003	2004	2005	2006
UNIV. DISTRITAL FRANCISCO JOSE DE CALDAS						
GASTOS	65.804	96.453	93.346	95.210	121.864	132.630
Gastos De Funcionamiento	60.311	90.482	90.905	92.993	93.565	96.853
Servicio de la deuda	752	604	445	207	0	0
Inversión	4.741	5.368	1.996	2.010	28.300	35.777

FUENTES: Cálculos con base en Secretaría de Hacienda Distrital; Dirección Distrital de Presupuesto, 2006; Contraloría Distrital 2002-2003 Año base 2001.

La Universidad Distrital utiliza su presupuesto en un 73% para gastos de funcionamiento y el porcentaje restante a inversión, en el 2006. El endeudamiento es prácticamente inexistente. La inversión, representada en adecuaciones locativas de sus sedes antiguas (La Macarena y Chapinero) y ampliaciones representadas en la sede administrativa abierta en el sector de Chapinero Alto, se reactivó solo en los dos últimos años.

Tabla 14. Egresos EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES 2001-2006

Millones de \$	2001	2002	2003	2004	2005	2006
EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES						
GASTOS	3.160.405	3.998.188	4.128.132	1.981.574	2.430.548	2.162.095
Funcionamiento	1.162.936	1.459.028	1.561.365	390.564	443.455	426.825
Gastos De Operación	0	0	0	178.445	209.056	215.815
Servicio De La Deuda	305.144	365.887	314.555	174.685	555.710	219.978
Inversión	1.536.819	2.170.571	2.246.933	1.234.369	1.220.265	1.293.532
Disponibilidad Final	155.506	2.703	5.279	3.511	2.061	5.945

FUENTES: Cálculos con base en Secretaría de Hacienda Distrital; Dirección Distrital de Presupuesto, 2006; Contraloría Distrital 2002-2003 año base 2001.

El gasto de las empresas industriales y comerciales se orienta a inversión en 39.8%. El presupuesto restante cubre gastos de funcionamiento, operación y servicio de deuda.

Tabla 15. Egresos EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO 2001-2006

Millones de \$	2001	2002	2003	2004	2005	2006
EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO						
GASTOS	325.648	379.490	361.988	393.532	420.391	604.264
Funcionamiento	147.423	111.806	100.274	109.209	118.007	145.825
Servicio De La Deuda	0	0	0	0	0	0
Inversión	177.253	267.684	261.713	282.951	302.384	421.855
Disponibilidad Final	972	0	0	1.373	0	36.584

FUENTES: Cálculos con base en Secretaría de Hacienda Distrital; Dirección Distrital de Presupuesto, 2006; Contraloría Distrital 2002-2003 Año base 2001.

Las empresas sociales del Estado presentan una distribución de gasto similar a la de las empresas industriales y comerciales, pues una cuarta parte (24,13%) cubre el rubro de gastos de funcionamiento y los demás recursos van a inversión.

Tabla 16. Composición vertical de gastos distritales 2001-2006

Composición (%)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ADMINISTRACION CENTRAL						
GASTOS						
Gastos De Funcionamiento	8,97	27,74	30,98	8,58	8,24	7,92
Administrativos Y Operativos	4,35	26,03	29,26	3,63	3,60	3,52
Transferencias Para Funcionamiento	4,62	1,71	1,72	4,95	4,64	4,40
Otras Transferencias				3,27	2,93	2,71
Interna	6,16	3,54	3,23	2,80	3,40	2,08
Capital	6,16	3,54	3,23	1,40	1,85	0,63
Intereses						
Comisiones Y Otros						
Externa	0,00	0,00	0,00	2,87	1,97	3,75
Capital				2,01	0,59	2,74
Intereses				0,84	1,26	0,85
Comisiones Y Otros				0,03	0,13	0,16
Bonos Pensionales				0,90	0,83	0,83
Transferencia Fondo De Pensiones Territoriales – Fonpet				0,06	0,06	0,08
Transferencia Servicio De La Deuda				0,20	0,08	0,10
Pasivos Contingentes				0,03	0,06	0,08
Inversión	27,33	26,81	20,63	42,27	35,49	37,40
Directa	11,98	16,83	20,63	28,59	17,93	18,64
Transferencias Para Inversión	14,86	9,99		13,68	17,25	17,06
Reservas Presupuestales	0,49				0,32	1,70
CONTRALORÍA						
GASTOS	0,58	0,31	0,32	0,46	0,51	0,48
Gastos De Funcionamiento	0,58	0,30	0,31	0,44	0,45	0,42
Servicio De La Deuda	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Inversión	0,00	0,00	0,01	0,02	0,06	0,05
ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y FONDOS						
GASTOS	16,55	10,84	10,13	14,80	18,18	19,03
Gastos De Funcionamiento	1,59	0,78	0,72	0,92	1,04	0,90
Servicio De La Deuda	0,21	0,12	0,13	0,13	0,03	0,11
Inversión	14,75	9,94	9,27	13,75	17,11	18,02
UNIV. DISTRITAL FRANCISCO JOSE DE CALDAS						
GASTOS	0,75	0,66	0,71	1,04	1,28	1,29
Gastos De Funcionamiento	0,69	0,62	0,69	1,02	0,98	0,94
Servicio de la deuda	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Inversión	0,05	0,04	0,02	0,02	0,30	0,35
EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES						
GASTOS	35,96	27,49	31,26	21,69	25,49	21,07
Funcionamiento	13,23	10,03	11,83	4,27	4,65	4,16
Gastos De Operación				1,95	2,19	2,10
Servicio De La Deuda	3,47	2,52	2,38	1,91	5,83	2,14
Inversión	17,49	14,92	17,02	13,51	12,80	12,60
Disponibilidad Final	1,77	0,02	0,04	0,04	0,02	0,06
EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO						
GASTOS	3,71	2,61	2,74	4,31	4,41	5,89
Funcionamiento	1,68	0,77	0,76	1,20	1,24	1,42
Servicio De La Deuda	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Inversión	2,02	1,84	1,98	3,10	3,17	4,11
Disponibilidad Final	0,01	0,00	0,00	0,02	0,00	0,36
TOTAL PRESUPUESTO GENERAL	100	100	100	100	100	100

Como se anotó previamente, los gastos de funcionamiento de la administración central se elevaron en forma desproporcionada durante 2002 y 2003 (27,74% y 30,98%,

respectivamente, del total distrital), al finalizar la administración Mockus. Esto significa dentro de los dos períodos 2001-2003 y 2004-2006 que, de un nivel de entre 7,92% en el 2006 y 8,97% en el 2001, durante los mencionados ejercicios, la administración central tuvo un gasto en funcionamiento del orden de 27,74% y 30,98%, en este rubro compuesto de rubros de nómina y operativos.

Este comportamiento restó recursos a los establecimientos públicos y fondos para esas vigencias. De un nivel mínimo observable en el 2004 de 14,8% del presupuesto total, en 2002/2003 se redujo a una participación de 10,84 y 10,13%. Las empresas industriales y comerciales vieron un tanto reducida su participación en el gasto distrital durante dichos años puesto que el gasto pues sus rubros de funcionamiento e inversión se redujeron en promedio de 3% cada uno respecto del total distrital. A partir de allí, durante 2004 a 2006, los gastos de funcionamiento de las empresas industriales y comerciales se redujo a la tercera parte (4,36%) del nivel promedio observado en los tres primeros años del período analizado (11,69%).

Por otra parte, los gastos de establecimientos públicos y fondos, se aumentan particularmente a partir de 2004, cuando de 9,27% (2003) se aumentan hasta 18,02% en 2006. En este sentido, la política distrital parece privilegiar la orientación de gasto en los últimos tres años dentro de los organismos públicos, para generar una política de autonomía presupuestal en empresas industriales y comerciales que, por principio, pueden aumentar su eficiencia y obtener recursos propios a través de tarifas y precios.

En este mismo sentido se podría interpretar el comportamiento de gasto de las empresas sociales del Estado (ESEs). Dentro de este grupo, son una figura importante las entidades de salud que han sido reorganizadas como ESEs para lograr su autonomía presupuestal, dentro del espíritu del sistema de salud privado. Las ESEs duplican su participación en el gasto total aumentando el rubro de inversión para responder a las demandas de las entidades promotoras de salud, EPS. Sus gastos de funcionamiento permanecen en niveles de participación de 1,20% (2004) a 1,42% (2006), luego de haber sido de 1,68% en el 2001, lo cual revela un relativo congelamiento de nóminas.

4.3 ANÁLISIS DEL GASTO SOCIAL EN 2001-2006

La forma de presentación contable de los datos de ingresos y egresos de la administración distrital, analizada en los capítulos anteriores, no permite una orientación exacta acerca del comportamiento de rubros sociales específicos como son los de salud, educación y saneamiento de aguas, por ejemplo. La deflactación se realizó bajo la misma metodología utilizada en los cálculos anteriores, con base en las series de empalme del Dane para el índice de precios. En la siguiente tabla se presenta la clasificación realizada por la Contraloría Distrital y las proyecciones de esta misma para el presupuesto del año 2006.

Tabla 17. Proporción del gasto social sobre gasto público total 2001-2006

Millones de \$	2001	2002	2003	2004	2005	2006
SUBSECTOR SALUD						
Secretaría de Salud	260.170,76	220.118,87	240.466,35	245.797,49	470.475,50	490.810,19
Fondo de Salud mental y Asistencia al Anciano	8.799,76	5.639,01	5.876,22	5.764,73	6.081,79	6.434,54
Hospitales	87.387,83	89.544,53	87.184,85	87.998,39	92.838,31	98.222,93
Caja de previsión social del Distrito	163.983,18	124.935,43	147.405,27	152.034,36	160.396,25	169.699,23
Secretaría de Educación	564.138,41	399.275,66	394.978,76	416.148,23	439.036,38	464.500,49
Universidad Distrital Francisco Jose de Caldas	524.960,81	367.337,97	365.159,00	386.773,87	408.046,43	431.713,12
Inst. para la Invest. y el Des. Pedag.-IDEP	35.723,12	30.885,34	28.345,30	28.182,95	29.733,02	31.457,53
SUBSECTOR BIENESTAR SOCIAL	3.454,47	1.052,25	1.474,46	1.191,41	1.256,94	1.329,84
Departamento Administrativo de Bienestar Social	89.307,31	60.611,01	74.378,90	83.780,19	88.388,10	93.514,61
IDIPRON	66.221,91	49.297,89	55.610,89	61.579,08	64.965,93	68.733,96
Fondo Rotativo de Bienestar Social	14.467,78	10.032,24	16.879,41	20.612,70	21.746,39	23.007,68
SUBSECTOR DE VIVIENDA	8.617,76	1.280,78	1.888,60	1.588,41	1.675,77	1.772,97
Caja de la Vivienda Popular	66.328,82	48.653,81	27.954,37	30.712,84	32.402,05	34.281,37
Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital-FAVIDI	4.210,00	2.267,44	5.471,35	5.980,06	6.308,96	6.674,88
Metrovivienda	33.498,11	25.609,23	13.055,57	12.432,96	13.116,78	13.877,55
SUBSECTOR AGUA POTABLE Y S. A	28.620,72	20.777,14	9.427,45	12.299,82	12.976,31	13.728,94
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá	374.961,18	333.856,20	464.097,90	368.878,22	389.166,52	411.738,18
Empresa Regional de Acueducto y Alcantarillado	324.167,80	307.036,59	340.680,36	341.826,12	360.626,56	381.542,90
DAMA	50.793,38	26.819,61	123.417,54	27.016,12	28.502,01	30.155,13
TOTAL GASTO SOCIAL	1.354.906,55	1.062.515,50	1.201.876,28	1.145.298,98	1.313.870,00	1.386.598,01
TOTAL GASTO PUBLICO	3.797.256,39	3.494.904,12	3.932.820,34	3.047.489,52	2.952.516,85	3.115.950,59
Proporción de gasto público social	35,7	40,7	41,1	51,1	44,5	49,6

FUENTE: Cálculos de las autoras con base en CONTRALORÍA de Bogotá, D.C. Gasto público social y redistribución del ingreso en Bogotá 1994 – 2004 y 2003-2006: Disponible en: [gasto público social.pdf](#), sep. de 2005 Año base 2001

De acuerdo con estas cifras, el gasto social, en proporción del gasto público ha sido de 35,7% en el 2001, 40,7% en el año 2002, 41,1% para el 2003, 51,1% en 2004, 44,5% para el 2005 y una proporción del 49,6% del gasto público total en el 2006. De acuerdo con ello, las finanzas distritales han permitido un incremento a través de estos seis años del orden de 13,9% de participación de los rubros denominados de gasto social sobre el presupuesto total de la administración central y descentralizada del Distrito Capital.

De acuerdo con el comportamiento de las cifras consolidadas antes mencionadas, la hipótesis formulada para el presente trabajo, acerca de que el esquema de descentralización fiscal de la Ley 715 de 2001, sí ha tenido efectos positivos en los ingresos distritales, se ratifica de manera positiva en el sentido de que se ha venido posibilitando el incremento de los rubros de gasto social en salud y educación durante el período 2001-2005. Siendo la respuesta afirmativa, de toda forma cabe resaltar que este proceso descentralizador a nivel fiscal ha sido acompañado de una mayor privatización de servicios de salud y de servicios públicos domiciliarios, principalmente.

5. CONCLUSIONES

Los resultados del esquema de descentralización fiscal en el Distrito Capital 2001-2005, coinciden con una política general de manejo gerencial de los recursos en el cual priman la privatización de algunas actividades y el alejamiento de otras. Ello se hace más claro en el comportamiento del sector de la Salud, en el cual las Empresas Sociales del Estado, ESEs, dependen cada vez en menor grado de los recursos públicos y pasan a operar con base en sus relaciones comerciales y de servicios respecto del sistema de salud privado dominado por los parámetros de la Ley 100 de 1993.

En otro ejemplo, el de transporte, la participación distrital es como socio minoritario. Esto explicaría en parte el comportamiento de las empresas industriales y comerciales. En ese grupo se encuentra empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios que han sido totalmente privatizadas, con excepción de acueducto y alcantarillado.

El nivel de endeudamiento de la administración central y descentralizada del Distrito pues considerarse bajo, puesto que las finanzas generales, de acuerdo con el presupuesto del período 2001-2006, muestra un nivel de servicio de la deuda de 2,69% a comienzos del período a 12,10% en el 2006, representada fundamentalmente en las cuentas de las empresas industriales y comerciales.

De acuerdo con la hipótesis formulada para el presente trabajo, el esquema de descentralización fiscal de la Ley 715 de 2001, si ha tenido efectos positivos en los ingresos distritales, posibilitando el incremento de los rubros de gasto social en salud y educación durante el período 2001-2005 (como se desprende del análisis realizado a través de los datos consolidados que se presentaron en la tabla 17 del trabajo). Como se mencionó al final del último capítulo, la respuesta es entonces afirmativa y, de toda forma, cabe resaltar

que este proceso descentralizador a nivel fiscal ha sido acompañado de una mayor privatización de servicios de salud y de servicios públicos domiciliarios, principalmente.

Lo anterior significa que, no obstante el incremento de cerca de 14 puntos porcentuales sobre el gasto total anual de la administración pública del Distrito Capital, durante el período de análisis, las empresas sociales del Estado, ESEs, representan presupuestos de salud basados en un esquema privatizado de relaciones comerciales de servicios con el resto del sistema orientado por la Ley 100.

Así mismo, los servicios públicos domiciliarios, considerados parte de las responsabilidades básicas del Estado, en Bogotá corresponden a funciones de empresas con sistema tarifario privado, propiedades privadas y participación extranjera en algunos casos (gas domiciliario, teléfonos). El aumento de la cobertura de telecomunicaciones es ahora una actividad privada a través de la expansión de las ventas de empresas públicas no distritales como las Empresas Públicas de Medellín, e incluso de la telefonía móvil que sustituye en alta proporción la expansión de la telefonía fija, y que ha aumentado con base en las actividades de empresas privadas (Movistar, Comcel).

Según las clasificaciones y cálculos de la Contraloría distrital, el gasto en salud mantuvo un promedio nominal en los seis años de \$681.910,94, al pasar de \$564.138,41 en el 2001 a 464.500,49 en el 2006 (en el 2006, equivale al 17,6% del presupuesto social, y a 8,73% del presupuesto público total del Distrito Capital).

En resumen, dado que la descentralización fiscal es un esquema nacional que busca la autonomía de las territorialidades a través de la búsqueda de recursos propios, en la defensa de los presupuestos dirigidos a gasto social en salud, educación y aguas, su efecto en el Distrito capital alcanza a ser el mismo esperado de municipios pequeños en todo el país. Las finanzas distritales son sanas en términos generales y el gasto social se ha incrementado. No obstante, además de un aumento en su capacidad de recaudar tributos directos e indirectos, los resultados observados se deben al efecto complementario de la gestión privatizadora de actividades que en épocas previas eran exclusivas del sector público.

BIBLIOGRAFÍA

BECKER, Alejandro, Chica, Carolina y Cárdenas. Miguel Eduardo. Comp. Ordenamiento territorial. Reivindicación de la descentralización para el desarrollo. GTZ – Fescol. Octubre de 2003.

BES, Martín; Hernández, Rafael y Oliva, Carlos. Descentralización en Colombia. Nuevos desafíos. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, Enero de 1998, p. 1. Disponible en: www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra175.pdf

BIRD, Richard. Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy design and policy outcomes. Technical papers series, sustainable development department, Inter-American LORA, Eduardo. Las cinco dimensiones de la descentralización. Economía Colombiana. Revista de la Contraloría General de la República. Edición 301, Marzo-abril de 2004

CGR. Informe Especial. Segundo tiempo de la reforma a la descentralización. Economía Colombiana. Revista de la Contraloría General de la República. Edición 287, diciembre de 2001.

LEY 715 de diciembre 21 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros

CGR. Informe Especial. Segundo tiempo de la reforma a la descentralización. Economía Colombiana. Revista de la Contraloría General de la República. Edición 287, diciembre de 2001

CONTRALORÍA Distrital. Informes sobre presupuesto 2001-2005

DANE. Encuesta de Calidad de Vida, ECV 2003

DANE. Series de empalme para el índice de precios al consumidor, 2001-2006

DNP. Evaluación de la descentralización municipal en Colombia; balance de una década (1988-1999) Indicadores sintéticos del progreso municipal en descentralización. Departamento Nacional de Planeación, tomo III, 2001

DNP. Evaluación de la descentralización municipal en Colombia; balance de una década (1988-1999) Indicadores sintéticos del progreso municipal en descentralización. Departamento Nacional de Planeación, tomo III, 2001

EL TIEMPO. Desempeño fiscal de las gobernaciones 2005. Separata. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Apoyo Fiscal, domingo 17 de septiembre de 2006

JÁUREGUI Gómez, Alejandro. El proceso de descentralización en Colombia. Contraloría General de la República, 2003

LAFAURIE Rivera, José Félix. Hacia la viabilidad de la descentralización. Economía Colombiana. Revista de la Contraloría General de la República. Edición 283, abril de 2001

LEY 617 de octubre 6 de 2000. por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

LEY 715 de diciembre 21 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

LEY 788 de diciembre 27 de 2002. Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones; LEY 863 de diciembre 29 de 2003. Reforma tributaria

MARTÍNEZ Neira, Néstor Humberto. Cómo hundieron la revocatoria del Congreso. Lecturas Dominicales, El Tiempo, domingo agosto 18 de 2002

PROYECTO de acto legislativo del Ejecutivo al Congreso de Colombia, agosto 7 de 2002

SECRETARÍA DE HACIENDA DISTRITAL. Informes de presupuesto

SED. Plan Sectorial de Educación 2004 - 2008 Bogotá: una Gran Escuela, Secretaría de Educación Distrital, 2004

SED. Plan Sectorial de Educación 2004 - 2008 Bogotá: una Gran Escuela, Secretaría de Educación Distrital, 2004, p. 8

SHD. Manual Operativo Presupuestal, 2003. Disponible en: www.shd.gov.co

SHD. Manual Operativo Presupuestal, 2003. Disponible en: www.shd.gov.co

SHD. Plan de Desarrollo, Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión, aprobado por el Concejo Distrital, mediante el acuerdo 119 del 3 de Junio de 2004. Disponible en: www.shd.gov.co