Problemas Financieros y el Desarrollo Económico de Bogotá

Enrique Low Murtra
Marco Tulio Ruiz S.

Problemas Financieros y el Desarrollo Económico de Bogotá

Enrique Low Murtra
Marco Tulio Ruiz Suárez

A. Introducción

El propósito de este trabajo es presentar los principales problemas financieros de Bogotá a la luz de las necesidades del crecimiento de la población y de las demandas cada vez mayores de servicios públicos. Aún cuando se escuchan permanentemente quejas relativas al alza de los servicios públicos, se ignora cómo más de la mitad de la población de Bogotá carece de ellos y cómo esta escasez se hace más grave cada día en la medida en que aumentan las demandas de servicios para los nuevos barrios. Todo lo cual evidencia la escasez de recursos de Bogotá frente a sus necesidades.

Esta insuficiencia de recursos, combinada con la ineficiencia del sistema impositivo genera serios problemas presupuestales. El objetivo es entonces mirar con cierta atención algunos de estos problemas, tomando como marco de referencia la hipótesis de la bajísima elasticidad del recaudo frente a la expansión vertiginosa del gasto, lo cual ha obligado a Bogotá a recurrir cada vez más a niveles de endeudamiento que comprometen sus recursos futuros al pago del servicio de la deuda.

El artículo se divide en cuatro secciones: en una primera sección se mira la evolución histórica del gasto público; en una segunda sección se analiza la estructura y características de los principales rubros rentísticos de la ciudad; en tercer lugar, se proyecta la brecha entre ingresos y gastos para visualizar las necesidades de endeudamiento; y por último, se determinan algunas conclusiones y recomendaciones.

B. Evolución del gasto público del distrito

Desde el punto de vista financiero el Distrito Especial de Bogotá, al igual que la Nación y otros municipios del país, tiene una estructura administrativa dual, es decir, juegan en ella tanto los presupuestos de la Administración Central como los de la Administración Descentralizada. El cuadro 1 presenta la distribución de los recursos presupuestales entre la Administración Central y las Administraciones Descentralizadas. Como puede observarse éstas últimas representan más de las dos terceras partes de los presupuestos consolidados del Distrito, incluyendo en dicho

Cuadro 1

PRESUPUESTO DEL DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTA

(millones de pesos)

	1975	1976	Aumento relativo %
A. Administración Central			
1. Gastos	1.888	1.865	—1.2
a. Funcionamiento	(1.058)	(1.194)	
b. Inversión	(47)	(105)	
c. Transferencias	(783)	(566)	
2. Ingresos	1.984	1.998	0.7
a. Tributarios	(899)	(971)	
b. Transferencias	(824)	(878)	
c. Otros no tributarios	(23)	(22)	
d. Capital	(238)	(126)	
B. Administración Descentralizada			
1. Gastos	6.886	9.222[1]	34.0
a. Funcionamiento	(3.396)	(4.989)	
b. Inversión	(2.980)	(3.852)	
c. Transferencias	(510)	(381)	
2. Ingresos	6.866	8.909[1]	30.0
a. Cobro de servicios	(3.038)	(4.313)	
b. Impuestos y contribuciones	(320)	(679)	
c. Transferencias	(728)	(268)	
d. Capital	(2.780)	(3.649)	
C. Presupuesto Consolidado			
1. Ingresos	8.850	10.907	23.2
2. Gastos	8.774	11.087	26.0
3. Superávit (+) o déficit (—) presupuestal	76	—180	

Fuente: Contraloría del Distrito Especial de Bogotá, **Informe Financiero 1975**, y cálculos preliminares para 1976.

[1] Cifras preliminares sujetas a revisión.

presupuesto tanto el de la Administración Central como el de la Administración Descentralizada.

A pesar de su magnitud, los presupuestos de la Administración Descentralizada son insuficientes para cubrir las necesidades de servicios públicos de la ciudad. Por ejemplo, en cuanto a teléfonos se refiere, se calcula que a mediados de 1972 había 211.000 líneas directas en servicio lo que representaba una provisión de 6.72 líneas por 100 habitantes, o sea que se prestaba servicio a un 42% de la población. Con respecto al suministro de electricidad el consumo está aumentando rápidamente debido en parte al aumento en el uso de electricidad para calefacción doméstica, y es probable que este aumento continúe a causa de posibles restricciones en el suministro de gas, mientras la capacidad de generación de la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá no crece al mismo ritmo (cuadro 2).

Una rápida visión al suministro de servicios sociales, tales como educación y salud, nos deja ver que Bogotá está aproximadamente bien dotada de servicios públicos en comparación con la dotación y suministro de servicios hospitalarios y educacionales. Para 1972 Bogotá contaba con 2.800.000 habitantes aproximadamente frente a una provisión de 9.264 camas hospitalarias (3.2 camas por mil habitantes),

lo cual arroja un déficit de 6.720 camas si tenemos en cuenta el índice (óptimo) propuesto por el **Plan Hospitalario Nacional** de 5.6 camas por mil habitantes[1]. En educación la situación podría presentarse más dramática. Para 1970 la población escolarizable llegaba a 1.301.000 personas y la escolarizada sólo a 666.000 presentándose así un déficit de población por escolarizar de 635.000 personas.

Algunas de las actuales deficiencias en la provisión de servicios se resolverán por medio de una serie de proyectos de inversión, con relación a los cuales ya se han hecho estudios de importancia, y aún en muchos casos se está avanzando en las obras. Tal vez el más importante es el proyecto de Chingaza en el caso del servicio de acueducto. Este proyecto tiene una gran dimensión e incrementará la disponibilidad de agua de 6.5 metros cúbicos por segundo a 13.3 metros cúbicos por segundo durante sus dos primeras etapas, con lo cual se logrará satisfacer el aumento de la demanda hasta el año 1985[2].

Otro aspecto de importancia es la situación presupuestal deficitaria de varios de los servicios públicos prestados por la ciudad a través de las entidades descentralizadas. Aún cuando la aspiración de la Administración Pública radica en lograr que los servicios públicos que provee la Administración Descentralizada sean no sólo costeables sino rentables, existen aún numerosas áreas donde su prestación ocasiona un déficit. Por esta razón, la Administración Centralizada ha tenido que transferir permanentemente recursos cuantiosos para las Entidades Descentralizadas que prestan estos servicios. Nótese por ejemplo en el cuadro 1 la magnitud de los gastos de transferencias de la Administración Central.

Con respecto a los egresos de la Administración Central durante el período 1971-1976, los gastos de funcionamiento (servicios personales, gastos generales y transferencias) coparon en promedio el 87.5% del total, el servicio de la deuda absorbió en promedio el 8.1%, y se dirigió a inversión (gastos de capital) solamente el 4.3% (cuadro 3). Es decir, que por cada peso gastado, 88 centavos se han destinado a mantener la burocracia, comprar bienes y servicios de consumo y algunas transferencias, 8 centavos al servicio de la deuda, y 4 centavos a inversión directa representada en el mejoramiento de carreteras y caminos, renovación urbana y otros gastos dirigidos al desarrollo comunal. Una evaluación somera de la situación lleva a concluir que

---

1 Departamento Administrativo de Planeación Distrital, **Desconcentración Administrativa, 1972**, p. 81.

2 Departamento Administrativo de Planeación Distrital, **Programa Integrado de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá, 1973**, p. 138.

Cuadro 2

CAPACIDAD Y DEMANDA DE ENERGIA ELECTRICA, 1973-1976

(kwh 10^6)

Año	Empresa	Déficit	I.S.A.[1]	Demanda Total
1973	2.100	350		2.450
1974	2.200	500		2.700
1975	2.350		650	3.000
1976	2.450		900	3.350

Fuente: Plan de Estructura para Bogotá, FASE II, D.A.P.D., p. 174.

1 Compras a I.S.A. para cubrir el déficit.

Cuadro 3

DESTINO DEL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION CENTRAL DEL DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTA

(participación porcentual)

Año	Total	Gastos de consumo y transferencias	Servicio de la deuda pública	Inversión
1971	100.0	84.0	7.0	9.0
1972	100.0	90.0	7.0	3.0
1973	100.0	88.5	10.0	1.5
1974	100.0	90.8	7.7	1.5
1975	100.0	91.0	7.0	2.0
1976	100.0	80.7	10.0	9.3
Promedio anual 1971-1976		87.5	8.1	4.3

Fuente: Informes Financieros de la Contraloría Distrital de Bogotá

la administración central ha descuidado el mejoramiento y el bienestar económico de la comunidad pues la magnitud de sus esfuerzos ni siquiera son suficientes para mantener y menos para elevar el nivel de vida de la población.

Si el Distrito Especial de Bogotá se caracteriza por el crecimiento vertiginoso de su población, vale la pena preguntarse en qué forma la Administración Central responde a las exigencias de servicios y empleo de este conjunto humano, cuyas necesidades se convierten en el mayor desafío para la gestión administrativa.

El análisis del cuadro 4 muestra que los gastos de funcionamiento per-cápita (expresados en precios corrientes de cada año), tuvieron un ascenso continuo hasta el año de 1975. Según el **Informe Financiero de 1976,** los gastos de funcionamiento per-cápita que sufragó el Distrito disminuyeron en 10% comparados con los gastos de 1975. Más dramática es la situación de los gastos de inversión que disminuyeron en 16.5% en relación con el año de 1960.

C. Evolución de las rentas del distrito

La otra parte del problema consiste en el ineficiente y lento proceso del

Cuadro 4

CLASIFICACION ECONOMICA DE LOS GASTOS PER-CAPITA DE FUNCIONAMIENTO E INVERSION DE LA ADMINISTRACION CENTRAL

(pesos)

	1960	1974	1975	1976
1. Gastos de funcionamiento	83.32	395.81	576.30	520.91
2. Inversión[1]	13.55	6.48	14.83	11.31
a. Desarrollo económico	(—)	(0.61)	(4.56)	(1.45)
b. Desarrollo cultural y social	(—)	(0.44)	(3.62)	(3.95)
c. Desarrollo comunal	(—)	(5.42)	(6.64)	(5.90)

Fuente: Informes Financieros de la Contraloría Distrital de Bogotá.

[1] No incluye inversión indirecta representada en estudios de proyectos.

Cuadro 5

ELASTICIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO FRENTE A LA INFLACION

Año	Recaudo de los ingresos tributarios del Distrito (miles de pesos)	Tasa de crecimiento (%)	Tasa de inflación[1] (%)
1972	399.221	13.0	14.0
1973	493.041	23.0	25.0
1974	567.775	15.0	26.9
1975[2]	899.338	58.0	17.9
1976	971.204	7.0	25.9

Fuentes: Informes Financieros de la Contraloría y DANE

1 Corresponde al índice de precios al consumidor obrero.

2 Reforma fiscal de 1974.

recaudo y en su baja elasticidad frente al proceso inflacionario, lo cual genera la incapacidad del Distrito para cubrir sus gastos y la necesidad de apelar a un creciente endeudamiento como solución para financiar los continuos déficits económicos (ver cuadro 5 y gráfica 1). En el **Informe Financiero de 1975** se muestra por primera vez un superávit presupuestal y fiscal; pero la única manera como Bogotá ha podido realizar esta gestión ha sido incrementando su deuda pública en $ 465 millones en el período 1971-1975 y en $ 206 millones adicionales durante el año de 1976.

El grueso de las rentas propias del Distrito está representado por el recaudo de los impuestos predial y de industria y comercio que durante 1976 representaron el 37.0% del total de ingresos y el 76.4% de los ingresos tributarios. Uno y otro gravamen tienen una naturaleza rígida y poco elástica.

El recaudo del impuesto predial presenta serias limitaciones expresadas en los problemas de organización y de incapacidad operativa del Catastro que redundan en la imposibilidad de revaluar periódicamente los predios de la ciudad. Un estudio reciente[3] llegó a las siguientes conclusiones: a) el 2.2% de los predios del Distrito (6.934) no se revalúan desde hace más de catorce años y tienen un valor catastral de $ 355 millones, y b) el 38.0% de los predios que representan el 21.0% del valor total no se revalúan desde hace cuatro años.

Resulta entonces que en el caso específico del impuesto predial se puede identificar una elasticidad precio cuyo valor es menor que la unidad, ya que el "precio" de la propiedad inmueble está incrementándose rápidamente en Bogotá, mientras el incremento del valor catastral no se mueve siguiendo esta tendencia, debido principalmente a que la mayoría de los avalúos son lentos y de bajo valor.

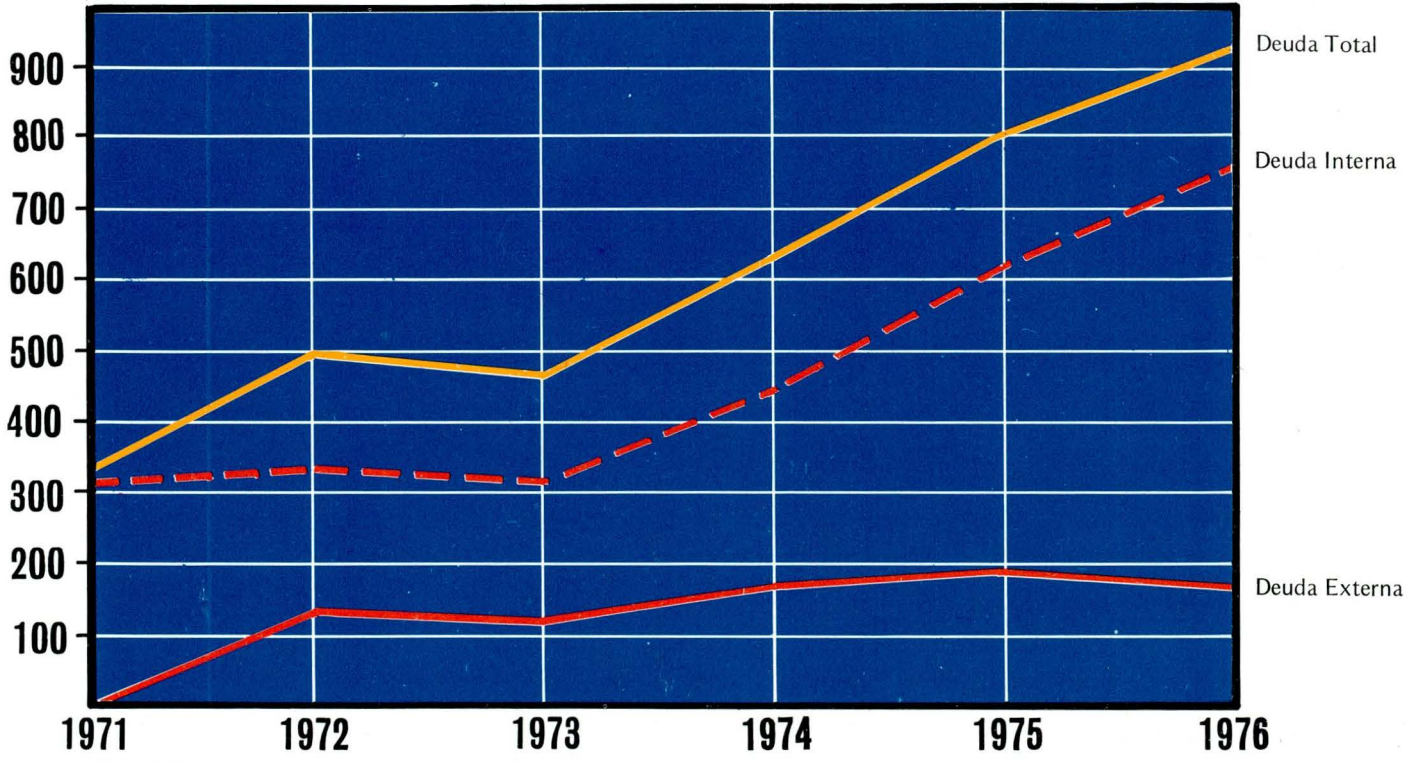
Otro aspecto que tiene que ver con el bajo recaudo es la ineficiencia del sistema representada en los avalúos lentos, en las dificultades de identificar nuevas construcciones, en la labor de los avaluadores, y en los métodos como se recaudan los impuestos liquidados.

De otra parte, en 1974 el Acuerdo 10 del Concejo reguló el impuesto de industria y comercio. En toda su estructura se trata de un impuesto a las ventas en cascada que adolece de numerosas fallas. Según el texto del

3 Proin Ltda., **Estudio Fiscal y Administrativo de los Impuestos de Industria y Comercio y Predial, 1974, p. 93.**

GRAFICA 1

COMPORTAMIENTO DE LA DEUDA PUBLICA DISTRITAL
1971 - 1976 (Millones de Pesos)



FUENTE: **Informes Financieros** del Contralor de Bogotá.

Acuerdo grava "las actividades empresariales" en las áreas de comercio, industria y servicios. La base del gravamen es el valor bruto de las ventas, de suerte que su aplicación es múltiple en la medida en la cual un mismo objeto sea gravado primero como materia prima y luego como bien terminado. Las tarifas del impuesto son múltiples, lo que hace muy difícil su administración. A todas estas fallas estructurales es necesario añadir las deficiencias en el procedimiento tributario establecido y la imprecisión de la relación del texto mismo del Acuerdo que hace extremadamente complejo la aplicación del tributo en la práctica cotidiana de la administración distrital. A pesar de esto, el impuesto de industria y comercio tiene una mayor elasticidad que el impuesto predial pues el recaudo refleja más rápidamente los escalamientos en precios por parte de los productos industriales, comerciales y de servicios.

Cuadro 6

PROYECCION DE LA BRECHA PRESUPUESTAL, 1977-1981

(millones de pesos)

Año	Ingresos	Gastos[1]	Deficit
1977	2.051.8	2.551	499.2
1978	2.562.0	3.111	549.0
1979	3.199.0	3.642	443.0
1980	3.994.6	4.234	239.0
1981	4.988.0	5.067	79.0

[1] Según las contrataciones actuales sin incluir nuevas financiaciones de la deuda distrital.

METODOLOGIA: a) Los ingresos se proyectaron ajustando a los datos de los últimos años una curva semilogarítmica. b) La proyección de gastos se realizó con base en los siguientes supuestos: los de funcionamiento de acuerdo a la tendencia semilogarítmica, los de inversión suponiendo un incremento anual de 20%, y el servicio de la deuda según las contrataciones actuales sin considerar nuevas inversiones.

D. La brecha presupuestal

De la proyección realizada en el cuadro 6 se infiere una brecha presupuestal creciente hasta 1979. Si esta brecha se financiara con recursos del crédito, se comprometerían gravosamente en el futuro los recursos ordinarios del Distrito al pago del servicio de la deuda. Es así como una financiación de este orden, en condiciones promedias, representaría cargos adicionales cercanos a los $ 250 millones anuales, con lo cual el pago de servicio sobrepasaría el 15% de los recursos ordinarios.

En realidad, el crecimiento de las necesidades de la ciudad, las demandas del gasto público y el lento crecimiento de los ingresos, hacen preveer una excesiva dependencia del Distrito en el crédito público externo e interno, que comprometerá sus rentas en forma peligrosa si no se adoptan medidas correctivas a tiempo. Así mismo, todo este aspecto supone un bajo nivel de inversión pública de la administración centralizada que resulta especialmente grave si se quiere satisfacer la legítima aspiración de mejorar el nivel de vida de la población de la ciudad.

No hace mucho se decía: "debemos afirmar que el desarrollo va acompañado de un proceso de urbanización, pues gran parte de las ocupaciones no agrícolas tienen su asiento en las ciudades. Empero, es bueno señalar que no siempre es posible concluir que toda manifestación de tipo **urbanístico** conlleva implícitamente una condición de desarrollo"[4]. En la medida en que las ciudades crecen se vuelve un imperativo la determinación de recursos de importancia para el financiamiento del desarrollo urbano y desde luego, estos recursos no pueden indefinidamente representar una carga financiera basada en la creciente utilización de la deuda pública.

[4] Llorente Martínez, R. El Desafío de un Pueblo en Desarrollo, 1972, Bogotá, Editorial Andes, p. 209

E. Recomendaciones

Todo lo anterior lleva a plantear las siguientes recomendaciones:

1. Un esfuerzo tendiente a reducir la participación relativa de los gastos de funcionamiento dentro del total y aumentar así la capacidad de inversión del Distrito. Para lograr este propósito se requiere aislar una parte de la administración distrital de influencias de carácter político.

2. Una mejora radical de los sistemas de tasación del impuesto predial, especialmente en lo relacionado con lentitud en la actualización del archivo maestro de los avalúos catastrales, y con las fallas de control interno en el proceso mismo del catastro.

3. En el área del impuesto de industria y comercio es aconsejable simplificar tasas y ampliar el radio de cobertura mediante una acción administrativa más vigorosa.

4. El Distrito Especial de Bogotá podría incrementar el recaudo de rentas propias mejorando los contratos de arrendamiento de sus inmuebles si no existiera la política de congelamiento de arrendamientos.