

# ¿CUÁL "MILAGRO BOGOTANO"?

Francisco Cabrera

Investigador de Cedetrabajo.

*El 30 de abril el Concejo de Bogotá se negó a aprobar una reforma tributaria que el alcalde Antanas Mockus había presentado en cinco oportunidades. En las ponencias negativas que rindieron los concejales María Victoria Vargas y Antonio Galán se cuestionan con una seria argumentación las políticas de apertura de los mercados que han llevado a la quiebra a los renglones productivos, generando los aterradores índices de desempleo y subempleo que hoy ostenta la ciudad, y se advierte que un incremento del 76% como el propuesto en el impuesto de industria y comercio, ahondaría la crisis prevaleciente. El burgomaestre y los más influyentes medios de comunicación del país lanzaron violentos ataques contra los concejales que abanderaron la oposición al proyecto, a quienes calificaron de politiqueros y clientelistas y acusaron de enemigos del "modelo de ciudad" que se viene desarrollando en los últimos 10 años, cuyo resultado ha sido una supuesta "elevación de la calidad de vida" de los bogotanos. Señalan que de no aprobarse más impuestos para la ciudad se estaría impidiendo la continuidad de inversiones en infraestructura y servicios sociales cuyos beneficiarios serían "los más pobres". Algunos han llegado al extremo delirante de presentar como "el milagro bogotano" las inversiones que se han hecho en las troncales de Transmilenio, las ciclorutas, las bibliotecas y la ampliación de la cobertura en servicios públicos. Todos a una plantean la necesidad de reformar las reglas de juego políticas para evitar que sucesos como estos se repitan (1).*

*¿Cuál es la realidad? ¿Cuál el balance objetivo de ese "modelo de ciudad" que se ha transitado en la última década? Como era de esperarse, los medios, al tiempo que destacan las opiniones que hemos reseñado, silencian las de los concejales a quienes atacan. En este artículo se recogen los aspectos más sobresalientes de su argumentación y se aportan al debate algunos argumentos propios. En primer lugar, se presenta un balance de la última década en la ciudad, cuyos índices económicos y sociales desmienten categóricamente la afirmación sobre una supuesta "elevación en la calidad de vida" y plantean la necesidad de un cambio radical en el modelo de desarrollo. En una segunda parte se demuestra que Bogotá está sometida a una sobrecarga tributaria y en la parte final se establece una relación entre las finanzas del Distrito Capital, por un lado, y, por el otro, la deuda pública del país, las imposiciones del Fondo Monetario Internacional y el recorte a las transferencias que el gobierno nacional inició con la aprobación del Acto Legislativo 01 y la Ley 715 de 2001. **Deslinde***

---

## ***Desastroso balance de una década de apertura***

Los planteamientos de la Administración Distrital justificando la necesidad de más impuestos en la ciudad se encuentran en la exposición de motivos al proyecto de acuerdo en el que se elevan las tasas del Impuesto de Industria y Comercio, ICA. De allí hemos tomado un párrafo que condensa la posición del alcalde. En él nos basaremos para nuestra exposición:

"Bogotá ha acumulado durante los últimos años un capital social y físico que es importante preservar y acrecentar. La construcción de este capital ha sido posible, entre otras cosas, por la conjunción de dos elementos. El primero, una visión de ciudad de largo plazo cada vez más compartida por los ciudadanos, bajo la cual el interés público prima sobre el interés particular, la ciudad es más incluyente y aspira a coberturas universales en los servicios públicos, hay conciencia en torno a la importancia de la calidad en la educación, el transporte público y el espacio público son prioritarios, y la cultura ciudadana y democrática son el eje central de las relaciones entre los ciudadanos. El segundo, la mayor legitimidad y credibilidad en los gobernantes, promovida por la eficiencia de las administraciones y una rendición de cuentas transparente, que han permitido que los aportes de los contribuyentes se vean reflejados en obras y en una mejor calidad de vida." (2)

### *Apertura y "visión de ciudad"*

¿En qué consiste esa "visión de ciudad de largo plazo"?

Desde finales de los años ochenta y comienzos de los noventa el país tomó el rumbo de la *apertura económica*. Se cambió la Constitución y, desde entonces, las normas, al tiempo que eliminaban las escasas protecciones y estímulos a la producción nacional, favorecen el ingreso al país de las mercaderías y de los capitales extranjeros. Mediante las privatizaciones, el Estado inició el traspaso a menosprecio de los renglones productivos bajo su control a manos de grandes firmas multinacionales. Igual suerte corrieron los servicios públicos y la salud que dejaron de ser derechos de los ciudadanos para convertirse en mercancías sujetas a la especulación de los consorcios privados. En Bogotá la "visión de ciudad" quedó totalmente determinada por la *apertura* (3), convirtiéndose en prioridad atraer inversionistas extranjeros, a costa de la quiebra de las industrias nativas. Los promotores del modelo nos dijeron que los puestos de trabajo que se perdieran por las quiebras se recuperarían con los que crearían las multinacionales y las plantas de ensamblaje que se establecerían en las zonas francas y en los parques industriales. A lo largo del presente escrito veremos cómo los hechos se han encargado de demostrar la falsedad de tales planteamientos.

### *"Interés General", "interés particular" y servicios públicos*

Contrario a lo que afirma el alcalde, el "interés público" ha sido literalmente reemplazado por el "interés particular". Así lo demuestran, entre otros casos, la experiencia que han tenido que sufrir los ciudadanos con la privatización de los servicios públicos, el contrato de concesión para la descontaminación del río Bogotá y el caso de Transmilenio.

Las principales empresas multinacionales que se establecieron en la ciudad en la última década fueron las que se adueñaron de la infraestructura ya existente en los servicios públicos e iniciaron una expoliación despiadada de los usuarios. Mientras cientos de miles de familias dejan de comer para pagar las facturas de servicios y la economía se hunde en la recesión, las utilidades de esas empresas crecen sin cesar. Miremos dos ejemplos: el de la Empresa de Energía y el de la Empresa de Acueducto (EAAB) y las empresas de aseo de la ciudad.

Después de adquirir por US\$ 2.100 millones –en una ganga– la mitad de la Empresa de Energía, la multinacional Endesa al poco tiempo aprobó una descapitalización que le permitió embolsillarse US\$

500 millones y junto con el Distrito tramitan en la actualidad una segunda en la que se quedará con US\$ 250 millones más, todo ello fuera de utilidades. Al tiempo que se descapitaliza se contraen cuantiosos créditos que se cargan a los usuarios por la vía de las tarifas.

El otro caso es el de la Empresa de Acueducto y las empresas de aseo. El Ministerio de Desarrollo y la Comisión de Regulación del Agua Potable y el Saneamiento Básico tienen cazado un debate público con la administración distrital en el cual han salido a la luz varias verdades. Mencionemos algunas. Entre 1995 y 1997 el aumento en las utilidades operacionales de las empresas que prestan el servicio de aseo en la Capital fue de 231%. La EAAB incluye en la estructura tarifaria costos ajenos a la prestación del servicio; entre 1997 y 2000 las tarifas de agua para el estrato 1 subieron 147% y entre 2001 y 2005 subirán 200%. Un usuario bogotano cancela por 20 m<sup>3</sup> 50% más que uno de Medellín o Cali y 200% más que uno barranquillero. Según palabras del propio ministro de Desarrollo, la política de tarifas de la Empresa de Acueducto "estrangulará a los usuarios" (4). Hay otras cosas que no se han dicho. Por ejemplo, que en una modalidad de la privatización, la EAAB subcontrata con el sector privado buena parte de sus actividades; que mientras la gerente de la empresa justifica las altas tarifas con el argumento de que son necesarias para poder llevarle acueducto y alcantarillado "a los más pobres", a los habitantes de esos barrios pobres les cobran por aparte los costos de la instalación de las redes y las acometidas.

En otra decisión en la cual primó el "interés particular" sobre el "interés público", el Distrito entregó en concesión al consorcio francés Degremont S.A. y Lyonnaise des Eaux (5) el montaje y operación de la primera planta de tratamiento para el río Bogotá, localizada en la desembocadura del Juan Amarillo. La planta fue inaugurada en 2000 y, según el contrato, a partir de ese momento la ciudad comenzaría a pagar por cada metro cúbico de agua descontaminada. ¿Cuál es el beneficio para los bogotanos de descontaminar el río en la desembocadura del Juan Amarillo, si a pocos metros recibe la mayor contaminación con la descarga del río Fucha? El gobierno distrital ha guardado silencio sobre el monto de las erogaciones que se hacen por este concepto, a costa del "interés público" y en beneficio de un consorcio privado.

Miremos ahora el caso de Transmilenio. El Acuerdo 04 de 1999 autorizó a la Administración constituir una sociedad anónima de carácter comercial con aportes de entidades públicas distritales. El papel de la empresa es planear, organizar y gestionar un sistema de transporte masivo. Al IDU se le asignó la construcción por etapas de las troncales y su mantenimiento a largo plazo. Las troncales de la primera etapa fueron entregadas a los consorcios Sistema Integrado de Transporte, SI-99 S.A., Consorcio Internacional de Transporte Masivo, Metrobus y Express del Futuro; a Sidauto S.A., Codatermil y Consorcio Uribe Uribe les asignaron las rutas alimentadoras, y el sistema de recaudo a Angelcom S.A.. El gobierno impuso condiciones de entrada al negocio que exigían grandes capitales, condiciones que los inversionistas nacionales no podían cumplir sino asociándose con capital extranjero, como en efecto sucedió. La administración y el reparto de las utilidades del negocio se contrataron mediante fiducia con la firma Lloyds Trust (6).

Se calcula que el costo total de la infraestructura (troncales, estaciones, patios y garajes), sumando las diferentes etapas que culminan en el año 2016, será de US\$ 1.970 millones, de los cuales US\$ 1.296 millones serán aportados por la nación y los restantes US\$ 674 millones por el Distrito. La inversión de los concesionarios privados se calcula en US\$ 974 millones, de los cuales US\$ 900 millones

corresponden a la compra de los 4.475 buses articulados que deben entrar en operación y los otros US\$ 74 millones al costo de los equipos de recaudo. Según las proyecciones del Departamento de Planeación Nacional será tal la rentabilidad del negocio que "La relación beneficio/costo muestra cómo para un periodo de evaluación de 15 años los beneficios generados por TransMilenio serán prácticamente el doble de sus costos" (7). En pocas palabras, con los tributos de toda la sociedad se está montando un negocio para el usufructo de un puñado de empresas, es decir del "interés particular".

Podríamos mencionar muchos otros ejemplos, como la entrega de la salud a manos de la especulación financiera, o la entrega en concesión de los nuevos colegios construidos por el Distrito, o la entrega en concesión de la planta de tratamiento de Tibitoc a la Compañía General de Aguas de Francia, pero los casos aquí comentados son suficientes para desnudar el truco de esconder tras el "interés público" el "interés particular". Se parte en todos los casos de necesidades del conjunto de la sociedad: servicios públicos, la descontaminación de un río y un sistema de transporte masivo. En todos los casos el móvil del sector privado es la máxima rentabilidad. Y en todos los casos el Estado ha terminado transfiriendo una parte importante de la riqueza colectiva a manos del "interés particular" de unos cuantos monopolios, quienes utilizan la prestación de esos servicios con fines de explotación.

Últimamente la experiencia internacional está evidenciando el fracaso de las privatizaciones. En Argentina, en donde el proceso se inició antes que en Colombia y sus consecuencias han aparecido a la luz con toda su brutalidad, las amplias masas de la población terminaron empobrecidas hasta el extremo que ya no pueden pagar los servicios. En la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, ante la imposibilidad de aumentar las tarifas impuestas por la crisis del país austral, la empresa Azurix, de propiedad de la tristemente célebre Enron de Norteamérica, la cual con las privatizaciones había adquirido el servicio de agua y cloacas, terminó devolviendo su prestación a la provincia. El ministro de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de Argentina, Julián Domínguez, afirmó en medio del conflicto que se generó entre la provincia y la empresa: "es el primer gran fracaso del modelo privatizador de los años 90, y alertó que puede ser un caso testigo de otros servicios que pasaron a la órbita privada" (8). En la provincia de Tucumán sucedió algo similar, sólo que allí las penurias de la población generaron un movimiento de *Desobediencia Civil* contra los abusos tarifarios, organizado por la Asociación en Defensa de Usuarios y Consumidores de Tucumán, ADEUCOT. Después de algún tiempo se logró unificar al 80% de los usuarios quienes dejaron de cancelar las facturas, hasta que la Compañía General de Aguas de Francia, la misma a la que se le entregó la planta de Tibitoc, decidió devolverle la empresa a la provincia (9).

¿Existe un camino distinto para la satisfacción de las necesidades colectivas? Sí existe: es la planificación y gestión estatal de los servicios demandados por la sociedad. Aquí el móvil no es la ganancia sino satisfacer la necesidad como un derecho del ciudadano. La experiencia vivida durante el siglo XX en los países socialistas, demuestra que tal camino es posible. Pero esta vía es inaceptable para los defensores del mercado, ocupados en mantener las utilidades de los negocios y para quienes el "interés público" es sólo un embeleco utilizado en los discursos y los documentos oficiales.

Miremos ahora qué tan cierto es eso de que la ciudad "*aspira a coberturas universales en los servicios públicos*". Si tenemos en cuenta que en la actualidad el régimen de la prestación de los servicios es privado, esta afirmación va en contravía de la realidad. En una economía de mercado sólo puede

adquirir una mercancía quien tenga con qué pagarla. Y como los servicios son ahora mercancías, sólo puede tenerlos quien pueda comprarlos. Esto es aún más cierto con el desmonte de subsidios. Recientes informaciones muestran que en el país está aumentando el número de morosos. Según la Superintendencia de Servicios Públicos, la deuda que los usuarios tienen con las empresas supera el billón de pesos (10). Y un noticiero de televisión informó de 600.000 morosos en las empresas de acueducto y 400.000 en las de energía.

### **"Calidad de vida"**

Dice la exposición de motivos que la ciudad ha acumulado un importante "*capital social y físico*" gracias a la "*mayor legitimidad y credibilidad en los gobernantes*, porque la gente ve que el dinero que paga en impuestos se refleja en obras y en una "*mejor calidad de vida*" ¿De dónde saca el alcalde que los bogotanos tienen hoy una "*mejor calidad de vida*"? Miremos con algunas cifras cuál es el balance de una década de medidas aperturistas en la Capital.

Mostrando las consecuencias del cambio de modelo económico en la ciudad, el Concejal Antonio Galán dice en su ponencia sobre las modificaciones al ICA: "Desde 1994 el PIB de Bogotá ha mostrado una tendencia decreciente que tan sólo se ha detenido en forma temporal en 1997; sin embargo, la recesión continuó durante los años 98 y 99. En cualquier parte del mundo una caída del PIB como la sufrida en Bogotá en el período 1994-1999 (cinco años) del 13,7% al -5,8% sería reconocida ya no como recesión sino como una auténtica depresión económica." (11) Señala el concejal que ante esta catástrofe la actitud de los gobiernos nacional y distrital fue de absoluta indiferencia.

El impacto de la *apertura* sobre el empleo en la Capital del país ha sido devastador. Dado que la estadística oficial y los indicadores amañados de que se vale son los únicos disponibles, para la presente argumentación nos apoyamos en ellos, pues el peso de los hechos hace que no se puedan ocultar, por más que se trate de hacerlo artificialmente. Al comenzar el decenio de los noventa el desempleo oscilaba entre 8 y 10%. A mediados de la década desciende levemente y se dispara en 1998 cuando llegó a 14,8%, hasta alcanzar la cifra de 20,7% en junio de 2000. Esta tendencia no presenta signos de mejoría. Por el contrario, los datos más recientes divulgados por el DANE muestran que en febrero de 2002, 700.000 bogotanos, el 21,1% de las personas en edad de trabajar, no tenían un empleo. El desempleo actual es el producto de la quiebra del aparato productivo y de la incapacidad de éste para asimilar la nueva fuerza laboral que se incorpora al mercado del trabajo.

Lo que el DANE llama subempleo (12), o rebusque para la gente del común, es otro fenómeno igualmente revelador de la incapacidad de las políticas prevalecientes para resolver el problema de desarrollar la producción y brindar fuentes de trabajo. En enero-febrero de 2002, 1.080.000 personas, 32,2% de los bogotanos en edad de trabajar, se encontraban en esta categoría.

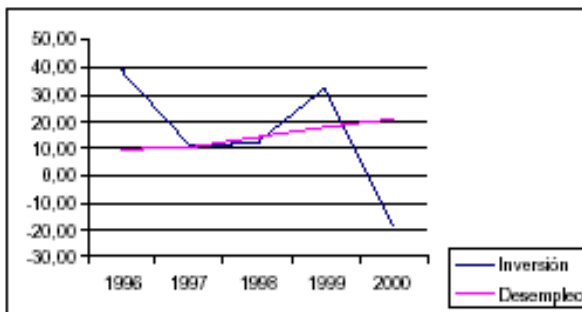
Cuando se ha cuestionado a las tres últimas administraciones sobre la ausencia de una política de empleo en sus planes de desarrollo, invariablemente han limitado su respuesta a afirmar que las inversiones del Distrito generarán empleos, a la vez que las mejoras en la infraestructura de la ciudad atraerán nuevos inversionistas que crearán puestos de trabajo. Lo que revelan las cifras es que las inversiones del gobierno local no han incidido sobre la tendencia al crecimiento del número de

desocupados. En el Gráfico N° 1, se ve claramente que mientras la tendencia del desempleo ha sido creciente, no existe una tendencia definida en el crecimiento porcentual de la inversión distrital, con grandes altibajos en los últimos 5 años. Es más, entre 1995 y 1996 el incremento en las inversiones del Distrito fue de 38,2% y en el mismo período, el desempleo pasó de 7,05% a 9,32%. Algo similar sucedió entre 1998 y 1999, cuando se volvió a presentar otro fuerte aumento en las inversiones distritales de 32,19% y el desempleo siguió creciendo al pasar de 14,02% a 18,32%. Con esto queremos reafirmar que la única forma de abordar seriamente el asunto es cambiando el rumbo en el manejo de la economía y propiciando el desarrollo de la producción.

## Gráfico N° 1

### Variación porcentual en las inversiones distritales y tasa de desempleo

1996–2000



Fuente: DANE, Encuesta Continua de Hogares. Secretaría de Hacienda Distrital.

Como la Cámara de Comercio y la Administración Distrital insisten en afirmar que el futuro está en las exportaciones y hasta han diseñado un rimbombante "Plan Estratégico Exportador", el siguiente cuadro que nos ofrece el concejal Antonio Galán con cifras sobre la tendencia de las exportaciones en la ciudad, muestra el fracaso de esa política y nos permite reafirmar que una salida seria al estancamiento económico debe mirar prioritariamente hacia el mercado interno.

## Cuadro N° 1

### Empresas exportadoras de Bogotá D.C.

Año	Empresas exportadoras	Valores exportados millones US\$
1991	1407	251
1995	1560	237
2000	576	96

Fuente: MINCOMEX.

Las cifras sobre la pobreza en Bogotá, íntimamente relacionadas con las que acabamos de presentar, también desmienten las afirmaciones de que en la ciudad se ha elevado la "calidad de vida". En los

últimos cinco años el empobrecimiento de los bogotanos ha sido dramático (13). En 1996, con una población de 5.867.697 habitantes, Bogotá contaba con 1.406.811 personas, 23,98% de la población, en condiciones de pobreza y 272.939, 4,65%, en condiciones de miseria. En 2000, de una población total de 6.437.842 habitantes, 3.193.170, 49,6% se encontraban en la pobreza y 959.238, el 14,9% vivían en la miseria. ¿Será esto lo que los defensores del modelo de desarrollo aperturista llaman una sociedad más "*incluyente*"? ¿Incluir cada vez más personas en dónde? ¿En la pobreza? ¿En la indigencia?

Si se tiene en cuenta la forma como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, mide el avance anual de los países del mundo mediante el Índice de Desarrollo Humano, IDH, el resultado que se obtiene es un notable retroceso en 1999, año en el cual se cayó a un nivel inferior al de 1994. La medición del Desarrollo Humano parte de tres componentes básicos: longevidad, cuyo indicador es la esperanza de vida al nacer; conocimientos medidos por la alfabetización de adultos y la tasa bruta de escolarización de los niveles de primaria, secundaria y superior, y nivel de vida, cuyo índice es el ingreso per cápita. El IDH expresa en una medida de 0 a 1 estos tres indicadores. La esperanza de vida es el único componente que mejoró entre 1997 y 1999. El índice de logro educativo bajó en el mismo período de 0.911 a 0.908, el del PIB cayó drásticamente de 0.787 a 0.746 y el IDH pasó de 0.83 a 0.81.

Pero los efectos del modelo económico no han sido solamente agudizar la miseria, al mismo tiempo ha concentrado la riqueza. En 1985 el 20% más pobre de la población percibía el 3,0% del ingreso, mientras al 20% más rico le correspondía el 51,4%. En 2000, el 20% más pobre recibía tan sólo el 2,3%, al tiempo que el 20% más rico concentraba el 63,5% del ingreso. Estas cifras no nos permiten ver la gama de ingresos incluidos en el 20% más rico, pues de ser así, como está sucediendo en todo el mundo con el régimen de culto al mercado, la parte de ese porcentaje que se queda con la porción mayor de ese 63,5% es realmente ínfima.

En síntesis, el modelo de desarrollo que se le ha impuesto al país y a la ciudad en los últimos 12 años, basado en la *apertura* del mercado a los productos y capitales extranjeros junto con la privatización de las empresas estatales, ha traído como resultado la ruina de la producción nacional, el desempleo, el empobrecimiento y la miseria del pueblo y una mayor concentración de la riqueza. Una Reforma Tributaria que se pide para continuar por esa senda, carece de *legitimidad* y por ello resulta justo el rechazo que ha recibido de los gremios de la producción y de los sectores populares.

### ***Bogotá está sometida a una sobrecarga tributaria***

El otro asunto que llama la atención en la argumentación de la Administración para defender la necesidad de un aumento de los impuestos es el que se refiere a la capacidad tributaria de los bogotanos.

La Administración Distrital afirma: "Los habitantes de Bogotá destinan el 3.3% de su PIB al pago de los impuestos de la ciudad, esfuerzo que no es alto si se compara con otras ciudades del mundo. Si bien la ciudad cuenta con un margen para elevar su esfuerzo tributario, éste ha permanecido prácticamente constante en los últimos 5 años". (14)

Este planteamiento queda sin piso al analizar estos otros datos que consigna el documento en cuestión:

"Si se suman los impuestos distritales, los nacionales, los pagados a Cundinamarca y las contribuciones parafiscales, la presión tributaria de Bogotá en 2000 alcanza el 24,9% del PIB. Esta carga tributaria se explica principalmente por los gravámenes de la Nación: el 19,6% del PIB de Bogotá se destina a impuestos nacionales, 3.3% a Bogotá, 1.6% a las contribuciones parafiscales y el 0,4% a Cundinamarca."

Aquí los tecnócratas de la Secretaría de Hacienda han dejado a su alcalde en un callejón sin salida, quedando en evidencia el manejo amañado de las cifras.

Siempre que el gobierno nacional o distrital preparan una nueva reforma tributaria, surge el planteamiento de la baja tributación de los colombianos o la pereza fiscal de los bogotanos y se realizan campañas como la actual para fomentar la "cultura tributaria". La capacidad de una sociedad para pagar impuestos no es infinita. Sin embargo, esa parece ser la creencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de los tecnócratas criollos que siguen sus recomendaciones como si se tratara de un credo religioso. Para el FMI lo único que importa es que las naciones avasalladas del planeta tributen su riqueza al amo del mundo, el capital financiero transnacional. Para ese propósito el Ministerio de Hacienda realiza casi anualmente una reforma que hace cada vez más regresiva la estructura tributaria del país, debido al predominio de los impuestos indirectos. En el año 2000 estos representaron el 57% dentro del total de los recaudos nacionales y el IVA –el principal de ellos– se encuentra ya en el 16%. Bogotá contribuyó en 2000 con el 52,3% del total de los impuestos que recaudó el gobierno nacional.

## Cuadro N° 2

### Colombia: presión tributaria promedio 1994-2000

Nivel de Gobierno	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Nacional	10.0%	9.7%	10.1%	10.8%	10.5%	10.6%	10.9%
Regional	1.0%	1.0%	1.0%	1.1%	1.2%	1.1%	1.1
Local	1.4%	1.3%	1.6%	1.6%	1.7%	1.7%	1.6%
Parafiscales <sup>1/</sup>	0.7%	0.7%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%
<b>Total</b>	<b>13.1%</b>	<b>12.7%</b>	<b>13.4%</b>	<b>14.3%</b>	<b>14.3%</b>	<b>14.2%</b>	<b>14.4%</b>

1/ Aportes parafiscales al Sena e ICBF.

Fuente: Cálculos de los autores con base en estadísticas tributarias del DNP para el nivel nacional, estadísticas de la Contraloría General de la República para el nivel regional y local y estadísticas de recaudo del Sena e ICBF.

Desde la expedición del Estatuto Orgánico, el Distrito viene incrementando sin pausa los tributos sobre la población. Primero fue el autoavalúo con el que los recaudos por ese concepto crecieron un 87,4% entre 1993 y 1994. En el mismo período los ingresos por impuesto de industria y comercio se incrementaron en más del 100% y los del impuesto de delineación urbana en 127%. El primer gobierno de Antanas Mockus recibió 21 mil millones de pesos en excedentes de la administración de Jaime Castro y, aún así, su principal característica fue su obsesión fiscalista, expresada en el establecimiento de una sobretasa a la gasolina que comenzó siendo del 13%, el cobro de valorización por beneficio local para 40 obras de la malla vial y una "racionalización tributaria" que elevó nuevamente las tasas impositivas. La administración Peñalosa llevó la sobretasa a la gasolina al 20% y obtuvo unos ingresos extraordinarios de 1,2 billones de pesos por la descapitalización de la EEB.

No es cierto que la presión tributaria (PT) (15) de Bogotá sea baja. Por el contrario, es la mayor del país. Como está dicho en la propia exposición de motivos, la presión tributaria de la Capital es de 24,9%, sumados los impuestos que Bogotá paga a la nación, a Cundinamarca, al Distrito y los aportes parafiscales. Para las comparaciones que se harán aquí se tomarán como referencia las cifras del año 2000 en las cuales el promedio nacional es de 14,4% (16). Es decir que la PT de Bogotá está diez puntos por encima del promedio nacional.

La Administración Distrital dice que el esfuerzo fiscal de Bogotá "*no es alto si se compara con otras ciudades del mundo*". Sin embargo, no hace ninguna comparación. Cuando se habla del esfuerzo fiscal, no pueden mencionarse exclusivamente los impuestos que se pagan a nivel local. Si comparamos la presión tributaria de Bogotá con el promedio de la presión tributaria local de los Estados Unidos, encontramos que mientras Bogotá destina el 3,3% de su PIB a los impuestos locales, el promedio en ese nivel de gobierno en el país más rico de la Tierra es de 3,5%. Pero si la comparación la hacemos con el promedio nacional considerando los tres niveles de gobierno, obtenemos el sorprendente resultado de que mientras la PT estadounidense fue de 20,5% en 1996, la de Bogotá fue de 22,3%.

Para finalizar, en el trabajo de la Oficina de Estudios Económicos de la Secretaría de Hacienda Distrital ya citado, encontramos que "La evasión y la elusión hacen que haya una presión tributaria potencial superior a la calculada –relacionando ingresos tributarios recaudados como porcentaje del PIB total– y que sería la presión ejercida sobre quienes pagan sus impuestos.(...) para Bogotá con una evasión en los tributos distritales de 13%, promedio ponderada, la presión es de 31.5%." (18)

### ***Transferencias de la Nación***

Cuando se habla de las finanzas del Distrito Capital es inevitable tocar el tema de sus relaciones con la Nación. Al iniciarse el debate sobre la Reforma Tributaria a comienzos de 2001, el Secretario de Hacienda, Israel Fainboim, argumentó ante el Concejo que la necesidad de los nuevos recursos se acrecentaría con la aprobación por el Congreso de lo que en ese momento se conocía como el proyecto de Acto Legislativo 012, con cuya aprobación se recortarían las transferencias de la nación a los entes territoriales. El funcionario habló de una pérdida de recursos de 1.2 billones de pesos, cifra que coincide con la presentada en un trabajo de la Oficina de Estudios Económicos de la secretaría de Hacienda en el que se señala que de aprobarse la enmienda constitucional el Distrito perdería en los próximos siete años cerca de 1,2 billones de pesos, lo que "se reflejaría en deterioro social dada la

reducción de la inversión en salud y educación, o en su defecto, en un detrimento de las finanzas públicas distritales por la necesidad de asignar mayor parte de recursos propios a dichos sectores". (19)

La reforma a la Constitución en materia de transferencias y por ende a la ley reglamentaria respectiva, en este caso la Ley 60 de 1994, fue una imposición consagrada en el acuerdo extendido con el FMI, firmado por el gobierno nacional en diciembre de 1999. Dos años después, en diciembre de 2001, el Congreso aprobó la Ley 715 y en enero de 2002 el documento COMPES 57 concretó el recorte. Si se buscan las causas últimas de este recorte del gasto social del Estado colombiano, nos encontramos con el problema de las dimensiones alcanzadas por la deuda pública del país que en estos momentos es de US\$ 34.000 millones, es decir, 47% del PIB. "De cada 100 pesos que recauda el Estado, 80 tienen que ser destinados hoy al servicio de la deuda". (20)

La asfixia presupuestal en que se encuentran los hospitales públicos y las reformas adelantadas por los gobiernos nacional y distrital para rebajar la calidad de la educación y acabar con las conquistas del magisterio, son apenas la expresión de ese recorte de las transferencias de la nación. El alcalde, los medios de comunicación y los concejales que hoy atacan la valerosa posición asumida por quienes se oponen a aumentar la carga tributaria sobre los bogotanos, en su momento respaldaron la aprobación del Acto Legislativo 01 y de la Ley 715. ¿Por qué salen ahora hipócritamente a culpar a unos concejales por los niños que se quedarán sin cupos en los colegios, o sin rutas escolares, o por los enfermos que dejarán de atenderse en los hospitales?

### ***Conclusión***

Se puede afirmar, sin lugar a dudas, que los bogotanos se encuentran sometidos a una sobrecarga tributaria, producto de los impuestos que se pagan a la nación, al departamento y al Distrito. Las inversiones en infraestructura hechas por la administración distrital en los últimos años, han tenido como objetivo principal elevar la competitividad de la ciudad, medida como su capacidad para atraer capital extranjero. Las posibilidades de nuevos puestos de trabajo se han cifrado en la instalación de firmas multinacionales en la ciudad y en el surgimiento de una industria local que sirva de proveedora a esas firmas y se oriente hacia las exportaciones. El desempleo, la agudización de la pobreza y de la miseria junto con una mayor concentración de la riqueza, son el testimonio vivo más elocuente del fracaso de ese modelo, en la medida en que no sirve a los intereses nacionales y a los de la inmensa mayoría de la población. Por ello, la situación de Bogotá no es un "milagro" sino un desastre y la ciudad no necesita una nueva reforma tributaria sino un cambio de rumbo que oriente el dinero de los contribuyentes hacia actividades y obras que reanimen el aparato productivo nacional y aseguren que la riqueza aquí generada contribuya al engrandecimiento de Colombia y no termine en las arcas de un puñado de especuladores internacionales.

#### NOTAS

1 *El Tiempo*. Editorial: "Volver al pasado". Mayo 2 de 2002.

*El Tiempo*. Editorial: "Mirando al futuro". Mayo 3 de 2002.

*Semana*. "La politiquería contraataca". Mayo 6-13 de 2002. p. 50

Rudolf Hommes. "La ciudad paralizada!" *El Tiempo*, mayo 10 de 2002.

Francisco Noguera, Concejal de Bogotá. "Tributos del sector productivo". *El Tiempo*, mayo 11 de 2002.

Juan Carlos Flórez, Concejal de Bogotá. "Un esfuerzo que debe continuar. Medalla de oro para Bogotá". *El Tiempo*, mayo 19 de 2002.

2 Exposición de motivos al Proyecto de Acuerdo 045, "Por el cual se adoptan modificaciones al impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros, tendientes a financiar con ingresos permanentes los gastos recurrentes y las inversiones sociales del Distrito Capital de Bogotá".

3 En *La punta del iceberg*, Informe de labores 1992–1994, Jaime Castro planteó así la importancia de Bogotá para la *apertura*: "(...) la internacionalización de la economía en Bogotá se presenta como un excelente instrumento para seguir consolidando los logros ya obtenidos en Colombia y en la ciudad. Así debe ser, porque ésta última es el centro urbano que brinda las mayores y mejores condiciones para integrar el país a los mercados mundiales, dado que posee la mayor riqueza de Colombia y es también por muchas razones la ciudad colombiana de las grandes oportunidades. Por todo ello, Bogotá ha empezado a ser la capital de la apertura y el mejor escenario para lograr la internacionalización de la economía colombiana."

Enrique Peñalosa escribió: "Se ha dicho que hacia el futuro, la competencia económica mundial más que entre países será entre ciudades. El principal factor de competitividad de las ciudades será su capacidad para retener personas altamente calificadas. (...) Para poder retenerlos, para poder atraer empresas transnacionales que ubiquen centros de administración, comercialización, investigación y producción, tenemos que poder ofrecer calidad de vida". Enrique Peñalosa Londoño. "El crecimiento de Bogotá. desafíos y oportunidades". *El Tiempo, Lecturas Dominicales*. 23 de enero de 2000.

4 *La República*. "Minderdesarrollo exige a Mockus bajar las tarifas en la capital del país. El abuso de tarifas podría hacer tambalear el esquema de servicios públicos". Mayo 15 de 2002.

5 Esta multinacional es la principal empresa europea de tratamiento de aguas.

6 Cabrera Francisco, "Transmilenio, monopolio privado que controlará el transporte de la Capital". *Tribuna Roja* N° 85, 11 de octubre de 2001.

7 Departamento Nacional de Planeación, Sistema de Servicio Público Urbano de transporte Masivo de Pasajeros de Bogotá –Seguimiento-. Bogotá, D.C., 15 de noviembre de 2000.

8 *La Nación*, 8 de marzo de 2002.

9 Norma Giarracca y Norma Del Pozo, *Agua que no has de beber...* Febrero 26 de 2002. Socióloga, profesora e investigadora de la UBA y miembro del Foro de la Tierra y la Alimentación. Norma Del Pozo, Miembro de ADEUCOT (Asociación en Defensa de Usuarios y Consumidores de Tucumán).

10 *El Tiempo*. "Morosos adeudan más de un billón a empresas de servicios públicos." Abril 3 de 2002.

11 Antonio Galán Sarmiento. *Ponencia para primer debate al proyecto de acuerdo N° 045-2002*. Bogotá, D.C., abril 22 de 2002. p. 12.

12 Para medir esta tasa el DANE incluye la insuficiencia de horas, el empleo inadecuado por competencias y el empleo inadecuado por ingresos.

13 La información sobre pobreza y Desarrollo Humano ha sido tomada de la respuesta de la Secretaría de Hacienda a un cuestionario formulado por el Concejo Distrital, para la realización del foro "Pobreza y redistribución de recursos". El cuestionario corresponde a la Proposición N° 071 aprobada el 10 de octubre de 2001.

14 Exposición de motivos al Proyecto de Acuerdo 045, "Por el cual se adoptan modificaciones al impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros, tendientes a financiar con ingresos permanentes los gastos recurrentes y las inversiones sociales del Distrito Capital de Bogotá".

15 La presión tributaria son los tributos que paga una sociedad para financiar al Estado vistos como proporción del Producto Interno Bruto (PIB). La presión tributaria total de un país o de un ente territorial es la suma de los tributos que se hacen en los diferentes niveles de gobierno como porcentaje del PIB.

16 Este cuadro y los que siguen fueron tomados de *Presión tributaria y distribución del esfuerzo regional en Colombia*. Javier Alberto Gutiérrez, José Vicente Castro y Dalila Gallo Cubillos. N° 15 de la serie Estudios de Economía y Ciudad, medio de divulgación de la Oficina de Estudios Económicos de la Secretaría de Hacienda Distrital. Bogotá, diciembre de 2000. pág. 17.

17 Idem.

18 Idem. Págs. 21 y 22.

19 Gutiérrez Javier Alberto, Caril Rodríguez y Castro Torres José Vicente. Ajuste fiscal y sistema de transferencias: serias repercusiones de un análisis incompleto. Estudios de Economía y Ciudad N° 9. Mayo de 2000. p. 25.

20 José Fernando Ocampo. *Colombia: el endeudamiento externo (I) Por el despeñadero abajo*. En [www.moir.org.co](http://www.moir.org.co)

---