

Una Nueva Agenda Económica y Social
para América Latina



**Estructura Fiscal
y Configuración de la Ciudad–Región:
Una Primera Aproximación a partir del Caso de
Bogotá D.C. 1991 – 2003**

Carmenza Saldias Barreneche

2008

Este trabajo fue escrito entre 2007 y 2008 como contribución al proyecto *Una Nueva Agenda Económica y Social para América Latina*, realizado por el iFHC – Instituto Fernando Henrique Cardoso y CIEPLAN – Corporación de Estudios para Latinoamérica. El proyecto fue realizado gracias al apoyo de AECI – Agencia Española de Cooperación Internacional, BID – Banco Interamericano de Desarrollo, y de PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Las informaciones y opiniones presentadas por los autores son de responsabilidad personal y no expresan necesariamente, ni comprometen, a las instituciones asociadas al proyecto.

Coordinación general del proyecto: Simon Schwartzman e Ignacio Walker.

Equipo Ejecutivo: Sergio Fausto, Patricio Meller, Simon Schwartzman, e Ignacio Walker.

Copyright ©: iFHC/CIEPLAN. 2008. San Pablo, Brasil, y Santiago de Chile.

El texto, en parte o en su totalidad, puede ser reproducido para fines no comerciales dentro de los términos de la licencia de Creative Commons 3.0

<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/deed.es>



Estructura fiscal y configuración de la Ciudad–Región: Una primera aproximación a partir del caso de Bogotá D.C. 1991 – 2003¹

Carmenza Saldias Barreneche²

1. Introducción

En el estado de avance actual de las sociedades latinoamericanas, uno de los interrogantes centrales que tanto la ciudadanía como los decisores de política debemos abordar es qué clase de ciudades deseamos, podemos o debemos habitar y cómo hemos de pagar para hacerlas realidad, esto es, la estructura fiscal necesaria para soportarlas. Del tipo de respuestas que demos a la cuestión dependen no sólo el crecimiento y bienestar local, sino también el desarrollo nacional. En este trabajo proponemos que la estructura fiscal de las grandes ciudades debería definirse en un ámbito de regiones metropolitanas y regiones megalopolitanas, ha de tener uno de sus pilares fundamentales en el ordenamiento racional del territorio, atendiendo a sus distintas características, usos y funciones, y sobre la base de que dicho ordenamiento es objeto directo de las decisiones de política, en este caso, de política de suelo. Nuestra propuesta se basa en las siguientes consideraciones:

- i. El territorio es fuente de riqueza.
- ii. No es posible separar la localización de la población y la actividad económica, cualesquiera que sea su naturaleza, de su ubicación espacial.
- iii. La agenda futura de desarrollo latinoamericano respecto de las políticas y la institucionalidad necesarias para el crecimiento se ha desplazado del ámbito macroeconómico al dominio de lo local y regional, pues es allí donde tienen lugar las inversiones en infraestructura social y física críticas para el bienestar y el crecimiento económicos.

Sólo hasta hace un par de décadas el espacio y la territorialidad están siendo objeto de análisis por parte de los economistas. La relación entre la estructura fiscal y la estructura física del territorio y la dinámica de su configuración prácticamente no ha sido abordada, o lo ha sido principalmente desde la perspectiva del federalismo fiscal, cuyas preocupaciones centrales son la determinación de las jurisdicciones óptimas de tributación y gasto (en especial el relativo a los bienes públicos y meritorios), la incidencia de la fiscalidad inter e intra jurisdiccional y el diseño de la estructura impositiva de acuerdo con las funciones que le caben a las distintas jurisdicciones. Sin embargo, lo que se pretende abordar en el presente artículo comprende pero rebasa estos campos de análisis, pues de lo que se trata es de reflexionar sobre:

¹ Agradezco la colaboración decisiva del Economista Giancarlo Romano Gomez, fundamental para el logro del proposito definido para este paper.

² Economista, Magister en Planificación y Administración del Desarrollo Regional. Docente, investigadora y consultora en planeación regional y urbana, finanzas públicas, ordenamiento territorial, desarrollo económico y competitividad, relaciones internacionales de ciudades y regiones. Creadora, Fundadora y Directora del Centro Regional de Estudios Cafeteros y Empresariales CRECE, de Manizales (1985-1994); Secretaria de Hacienda, Asesora en temas de región y competitividad y Directora de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá (1995-1997, 2001-2005) y Directora de Planeación de Manizales (2000). Actualmente, vinculada como Experta al Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano CIDEU, Barcelona, y al PNUD.

- i. La estructura fiscal y su evolución institucional como uno de los elementos organizadores del espacio.
- ii. La estructura física y espacial del territorio como elemento condicionante del tamaño de la capacidad económica urbano regional y por ello mismo de la amplitud fiscal.
- iii. La interdependencia, funcional e institucional, de las dos anteriores.

Todo ello, sobre la base de dos elementos importantes. Primero, es preciso identificar las fuerzas endógenas y espontáneas que moldean el espacio y sobre las cuales o es difícil intervenir o no es deseable hacerlo; esto es, sobre las cuales la intervención de política económica local a través de la fiscalidad no tiene incidencia significativa o no es deseable, bajo algún conjunto de criterios bien definidos, que la tenga. Segundo, es necesario identificar aquellas áreas en que es posible y deseable la intervención de política económica local regional por medio de la fiscalidad, la que será uno de los instrumentos con la que sería posible dar alguna dirección deseable, factible y parcial a la configuración del espacio de la ciudad–región.

Puesto que la configuración espacial de ésta en gran medida es resultado de la interacción de distintos tipos de agentes individuales que actúan descentralizadamente, resultado que no necesariamente es el mejor, considerado colectivamente, se impone tanto la necesidad de intervención para corregir o eliminar resultados indeseables (p.e. localización de asentamientos en zonas de riesgo, redistribución espacial según impacto de actividades económicas no sostenibles, etc.) como el imperativo de dar cause a la organización del suelo en lo que quepa.

Así mismo, en tanto que la fiscalidad se corresponde con una de las formas en que se expresa la voluntad colectiva respecto a la organización y administración de los recursos comunes, resulta pertinente abordar la relación entre la configuración espacial de la ciudad–región con la estructura fiscal desde la perspectiva institucional; esto es, examinar las maneras en las cuales la acción colectiva determina las reglas de juego que dan forma a la interacción humana, para el caso la interacción entre agentes relativa al uso, disposición, transformación, etc. del espacio, teniendo presente que éste es fuente de riqueza, y por ello mismo objeto de tributación y de gasto privado y público, y por lo tanto parte central de la acción fiscal.

Determinar los distintos factores concurrentes y las relaciones que existen entre estos, de acuerdo con lo anterior, constituye todo un programa de investigación y conocimiento de las realidades urbanas y regionales latinoamericanas. En consecuencia, en este trabajo las reflexiones tienen un carácter heurístico, propositivo y general más que analítico, basado en la experiencia de Bogotá en el período 1991 – 2003, con el ánimo de sugerir vías y horizontes para atacar algunos problemas propios de lo urbano regional y que merecen estudio más detallado y específico hacia futuro en forma de una agenda de investigación multidisciplinar.

El artículo se compone de cuatro secciones, la primera de las cuales es esta introducción. En la segunda se expone un marco teórico con base en el que se sustenta la hipótesis del trabajo antes expuesta. En la tercera sección se describe la institucionalidad fiscal de Bogotá D.C. (Colombia) y se muestra cómo fue y es el eje organizador del desarrollo de la ciudad y una de las bases para la construcción de ciudad – región en la actualidad, proceso que recién comienza y que no ha carecido de obstáculos para su formación. En la última se concluye y se enuncian algunas propuestas para una agenda de política urbano regional para América Latina hacia el futuro.

2. Hipótesis y marco conceptual

Sin duda, son dos los hechos predominantes del devenir urbano regional latinoamericano. De un lado, la tensión existente entre las presiones, siempre crecientes, que enfrentan los gobiernos locales para invertir en infraestructura, servicios públicos y educación y salud, y la relativamente estrecha capacidad para obtener y movilizar recursos en virtud de las limitaciones institucionales que restringen las distintas fuentes de ingresos, particularmente de los tributarios. Se ha reconocido, sin embargo, que los gobiernos locales están en mejor posición para capturar bases tributarias por cuanto les es más fácil identificar: la propiedad y uso del suelo, los sujetos, actividades y materias de imposición y gasto, el montaje y operación de actividades industriales y mercantiles, servicios públicos, construcción y uso de activos e infraestructura, equipamiento para el capital humano y social, etc. Así mismo, los residentes urbanos –personas, empresas, organizaciones de distinto carácter que desempeñan actividades públicas y privadas, etc.– son más proclives a resistir contribuciones que no se traduzcan en beneficios locales. Se ha argumentado que tal tensión puede minimizarse mediante una estructura de incentivos adecuada y flexible, que establezca las competencias jurisdiccionales y funcionales de los distintos niveles de gobierno, determinando así las respectivas distribuciones de ingresos y gastos y sus correlativos esfuerzos.

De otro lado, los espacios físico y económico están en permanente mutación, que se refleja en una dinámica de expansión de los perímetros urbanos o de transformación al interior de estos, caracterizada por:

- i. Presión demográfica,
- ii. Creciente demanda y consumo de espacio urbano residencial,
- iii. Nuevas actividades económicas y de desarrollo consumidoras de espacio,
- iv. Aumento en la demanda de interconexión, transporte y comunicaciones que vincule y articule a los centros urbanos en su interior y con sus áreas rurales, con sus regiones periféricas o metropolitanas, con otros centros urbanos importantes en el orden regional o nacional y a la economía mundial,
- v. Fuerte segmentación espacial de los asentamientos humanos derivada de la informalidad, la pobreza y la baja asertividad de las políticas públicas, que han configurado en algunos casos ciudades escindidas espacial, económica, social y culturalmente,
- vi. Mayor demanda de intervención pública y regulación de la vida urbano regional y sus consecuentes efectos sobre su dinámica.

De acuerdo con este panorama, la presente sección se subdivide en dos partes. En la primera se describen las fuerzas que configuran la dinámica espacial urbano regional y la capacidad de intervención de política sobre esta a la hora de encausar el desarrollo local: economías de aglomeración, de escala, costos de transporte, cambio tecnológico, diseconomías de congestión, externalidades, etc.

En la segunda se expone el tratamiento dado al suelo en la teoría fiscal en general y se argumenta la centralidad de la propiedad del suelo y sus usos y funciones económicas en la estructura fiscal. Así mismo, se relacionan la disposición espacial del territorio y la fiscalidad en los términos sugeridos por la pregunta: ¿Qué margen tienen las autoridades locales para influir en la asignación general del territorio a través de la política fiscal, teniendo presente el papel desempeñado por el mercado –las señales de precios– y las fuerzas motrices de la estructura espacial? Una respuesta provisional y de naturaleza general y cualitativa es que dicho margen está en función de la capacidad de gestión del suelo (intraurbano, de expansión,

perimetral, rural, y aún regional) para la inversión en infraestructura, la provisión de bienes y servicios públicos y meritorios y la captura de las fuentes de expansión económica asociadas a la urbanización y el desarrollo regional. Aunque dicho grado posiblemente sea modesto, no por ello es menos importante y con efectos multiplicadores significativos. Así mismo, planteamos una relación de mutua causalidad entre fiscalidad y crecimiento y bienestar urbano regional, derivada de la capacidad de influir en el rumbo de la disposición espacial de parte de la población y la actividad económica vía ordenamiento territorial.

2.1. Las fuerzas de la dinámica espacial de las economías urbanas y regionales

Las ciudades latinoamericanas, en especial las capitales, concentran proporciones importantes de actividad económica y son fuente de una parte significativa de los ingresos tributarios de toda la nación. Una muestra de ciudades latinoamericanas hace evidente la cuestión (Polèse 1998):

Ciudad (País)	% de la Población Nacional (A)	%PIB (B)	Razón (B)/(A)
Bogotá (Colombia)	15,0	25,0	1,66
Buenos Aires (Argentina)	35,0	53,0	1,51
Guayaquil (Ecuador)	13,1	30,1	2,30
Lima (Perú)	28,1	43,1	1,53
México DF (México)	14,2	33,6	2,37
Santiago (Chile)	35,6	47,4	1,33
Sao Paulo (Brasil)	8,6	36,1	4,20
Promedio	21,4	38,3	1,80

Fuente: Polèse (1998) y Fedesarrollo (1997).

La causa más común de este hecho son las economías de aglomeración, características de toda concentración urbana, que están asociadas a las ganancias de productividad derivadas de la concentración de actividad económica: economías de escala en razón de costos compartidos, tamaño e integración de los mercados, densidad de la infraestructura, bajos costos de transporte y comunicación, entre otros.

Los enfoques para entender, bajo estas características, la disposición y uso del suelo son varios. De un lado se encuentran los modelos clásicos, en los que la tierra es un factor más de producción, por lo que su uso está supeditado al valor residual de suelo (la renta), determinado por las condiciones de producción de las firmas y sus necesidades de localización. De otro lado, están modelos más elaborados en los que la demanda de suelo por parte de los agentes – población y actividades - está en función de los costos de oportunidad relativos a la ubicación en términos de costos de transporte, perspectivas de valorización por desarrollo urbano (residencial, comercial o industrial), disponibilidad y acceso a servicios públicos domiciliarios, acceso a redes de comunicaciones, consideraciones ambientales, y sobre todo disponibilidad de capital humano con formaciones polifuncionales o específicas, según sea el caso.

Así mismo, se considera a la ciudad–región como un espacio abierto en el que la actividad económica depende de las exportaciones, las que a su vez están en función de la demanda externa y de las ventajas comparativas y competitivas de la ciudad–región, todas ellas parcialmente fuera del alcance del control de las autoridades locales y regionales. La razón de

esto se encuentra, de nuevo, en las fuerzas centrípetas de la concentración y en las fuerzas centrífugas de las externalidades y los costos asociados a la vida urbana, en las que si bien es posible influir, la magnitud en que ello es factible es pequeña y los horizontes temporales en que los efectos se manifiestan suelen ser largos. Estas fuerzas son las que perfilan las vocaciones urbano regionales, al configurar la estructura productiva y su orientación, determinan los patrones de empleo, flujos comerciales intra e inter urbano regionales y aun internacionales, etc. En este sentido, el contorno de lo fiscal esta en buena parte definido por estas características, aunque igualmente, la fiscalidad está en capacidad de infuir en la dirección y la magnitud que eventualmente estos procesos pueden tomar, a través de su intervención en los usos, disposición y definición de la propiedad del suelo, en lo institucional, y en las inversiones para su aprovechamiento, en lo económico.

Lo que es claro, es la bidireccionalidad causal entre la estructura de la localización de la población y la actividad económica urbano regional sobre la fiscalidad y la capacidad de esta de influir moderadamente en aquella por medio de las intervenciones mencionadas.

2.2. La urbanización, el territorio y sus relaciones en la teoría fiscal

La fiscalidad y el territorio se relacionan por medio de:

- i. La tributación sobre la propiedad y uso del suelo y su incidencia,
- ii. La definición de usos y funciones y la destinación para distintos propósitos urbanos o rurales del suelo por parte de las autoridades locales o regionales, y
- iii. Las inversiones publicas en el mejoramiento y para el aprovechamiento del suelo.

Tales elementos afectan los precios relativos del suelo y, por lo mismo, la asignación de este y otros recursos, a través de la recomposición del portafolio de activos de los distintos agentes. Así mismo, condicionan la intensidad relativa de utilización del suelo en términos de sus aplicaciones intraurbanas, de protección, expansión y rurales.

De otra parte, la influencia de la urbanización en las estructuras fiscal y presupuestaria de los gobiernos locales depende de las responsabilidades derivadas de sus competencias y funciones y el alcance de las mismas en términos de la autoridad y capacidad para obtener ingresos, de gasto, de su autonomía e independencia en el uso de su autoridad fiscal y en la capacidad de disponer de fuentes externas de financiamiento (transferencias e impuestos compartidos con otras jurisdicciones y aun de la posibilidad y la capacidad de acceso a los mercados de capitales).

Del lado del gasto, la urbanización es un proceso que exige mayor intervención pública, en razón de las externalidades que emergen de la densidad de las concentraciones urbanas y del crecimiento de la demanda de actividad pública en general resultante de más población y mayores niveles de ingreso, a las que se les enfrenta por medio de la regulación pública y la provisión, directa o indirectamente por parte de los gobiernos locales, de bienes y servicios públicos y sociales que incluyen transporte urbano, infraestructura y equipamientos, seguridad, redes de coordinación para la administración local y regional, entre otros. En la medida en que las necesidades crecen la pregunta es cuál es la capacidad de respuesta tanto de las autoridades como de las fuentes de ingresos y qué tan efectiva es la misma, de manera que se evite el conocido problema del ensanchamiento de la brecha fiscal³.

³ La brecha fiscal hace referencia al creciente desbalance que puede existir entre las necesidades y demandas de la población y la incapacidad del aparato público para servir las, aún en presencia de equilibrios fiscales. Un ejemplo característico de este hecho es la llamada “deuda social” que acumulan los gobiernos, de todos los

En consecuencia, el grado en que los gobiernos locales o regionales estén en capacidad de dar respuesta a las crecientes demandas de gasto depende de su capacidad para obtener ingresos, determinada principalmente por el tamaño y dinámica de la población, la base económica de la ciudad y la región, por el esfuerzo fiscal –consensuado y coordinado entre las distantes autoridades y en ámbitos regionales- y por las restricciones impuestas por los niveles de gobierno o jurisdiccionales superiores.

Sin duda la base económica y las dinámicas poblacionales de la ciudad – región son los factores de influencia más importante sobre el nivel y la estructura fiscal de una ciudad, pues definen los límites de la capacidad tributaria y las exigencias y naturaleza de gasto público, así como los efectos que sobre su región y entorno –los llamados desbordamientos (*spillovers*) en la literatura–. El tamaño y el crecimiento de la base económica urbana regional en gran medida están por fuera del alcance las autoridades respectivas, en cuanto su capacidad de control sobre la población y la actividad económica es muy limitada. Esto debido en parte a la dinámica propia de un sistema abierto como lo son los complejos urbano regionales, en los que es prácticamente imposible la intervención sobre las fuerzas económicas y poblacionales, como ya se describió en la subsección anterior; en parte debido a que la jurisdicción nacional retiene para sí la facultad de formulación y aplicación de políticas, en especial las de carácter macroeconómico (monetaria, fiscal, de comercio internacional), sectorial (industriales, agrícolas, de inversión) y técnicas y científicas. Es decir, de un lado, las propias de la naturaleza de las actividades económicas y poblacionales, y de otro, las relativas al ordenamiento institucional en lo económico y en lo político.

Así mismo, la base económica de la ciudad se compone de tres elementos importantes: el número y valor económico de las actividades asentadas en la ciudad–región y el encadenamiento entre tales actividades, el ordenamiento racional del territorio y su capacidad contributiva y la movilidad y capacidad de atraer factores productivos en respuesta a incentivos económicos (el “voto con los pies”), la diversidad (cultural, étnica, etc.) y facilidades de la vida urbana.

Consideremos el segundo elemento, que es el que aquí nos interesa. En la actualidad una de las competencias, funciones y actividades del Estado y la administración pública es la ordenación del territorio, entendida en dos sentidos: primero, definir, regular y limitar la propiedad del suelo mediante legislación positiva; y segundo, crear y estructurar los sistemas urbanísticos, esto es, “el conjunto de competencias y relaciones entre niveles de gobierno, ... , el carácter de la actuación estatal, en relación con los procesos territoriales; el régimen de la propiedad del suelo, que se expresa, en particular, en la definición de las responsabilidades y derechos o atribuciones de los distintos agentes privados (propietarios, urbanizadores, promotores, constructores, inversionistas) y en las reglas de juego para la movilización de recursos ligados a procesos urbanos; y, por último, la definición de los instrumentos de planeación y de las condiciones de ejecución o gestión.” (Maldonado 2006, p. 27). La ordenación del territorio se especifica a través de la asignación de funciones y usos del suelo⁴ y su orientación mediante políticas generales urbanas y de urbanización, de la tributación por su propiedad y uso y por los distintos tipos de intervención pública de que puedan ser objeto vía inversión.

ordenes, que van desde la incapacidad de dar cobertura de servicios básicos hasta las distorsiones no corregidas que con frecuencia se presentan en la legislación laboral, que discriminan en contra de las personas de menores ingresos.

⁴ En sus distintos niveles: urbano (habitacional, comercial, industrial, espacio público), rural (habitacional, ambiental, de protección) y de expansión.

Las políticas públicas urbanas tienen como principio e intención modificar el patrón de organización espacial de la población y las actividades, particularmente las económicas, mediante la acción del Estado. Ciertamente, la capacidad para hacerlo es limitada pero no por ello *a priori* ni prescindible ni indeseable. Por el contrario, con base en el conocimiento de tales límites, la intervención pública que contribuya a influir en la dirección y la forma que toma el territorio es más asertiva, más aun si se tiene en cuenta la naturaleza cambiante y en permanente transformación de los espacios urbanos y regionales.

En este sentido, uno de los elementos constitutivos importantes de las políticas urbanas es la fiscalidad y las políticas que la definen y desarrollan, específicamente las relativas a la tributación sobre la propiedad o sobre los beneficios derivados de la intervención pública en el valor de la misma y la de gastos de inversión, que afectan la disposición y la valoración del suelo. La tributación, al afectar precios relativos del suelo, modifica el uso e intensidad de su utilización y por lo mismo afecta la ubicación espacial de los distintos agentes. La inversión en infraestructuras y equipamientos en general, redes de servicios públicos y de comunicaciones, construcción de espacios públicos, etc., generan transferencias tanto de propiedad como de uso de suelos, que suelen ir acompañados de incrementos en su valor, parte del cual es necesario que se recupere bien sea mediante el rendimiento de las inversiones realizadas (tarifas y pago por servicios), bien mediante el pago de contribuciones debidos a mejoras y beneficios o bien mediante la mezcla de ambos. Por último, el aumento de los perímetros urbanos y su desarrollo implican inversiones a largo plazo a cargo de las autoridades locales o regionales que requieren financiación pública de distintas fuentes y su debida sostenibilidad fiscal. En cualquier caso, e independientemente de la forma que adopte la intervención pública e incluso aún si no la hay, lo cierto es que el proceso de urbanización de alguna manera se traslada a los presupuestos públicos y a la fiscalidad, vía nuevas exigencias y demandas o afrontando las obligaciones que se han desatendido. Sin embargo, también es claro que no hay ninguna razón para esperar que las fuerzas exógenas o endógenas de la urbanización generen respuestas de política fiscal que preserven su sostenibilidad y balance de largo plazo, en tanto que los factores determinantes e incidentes son múltiples y cambiantes y las interdependencias entre ellos suelen ser difusas. No obstante, ello no impide la planeación, estructuración y reforma de políticas locales y regionales de gran alcance orientadas a encausar los procesos de desarrollo.

Desde esta perspectiva, un ejemplo concreto de respuesta de política fiscal orientada a la captura de los beneficios actuales y potenciales de la evolución de la base económica y poblacional urbano regional es el impuesto predial. Entendido como el pago por el derecho a la residencia y ubicación en un espacio, en condiciones y para la realización de actividades específicas, la implementación del impuesto predial requiere del montaje de un sistema de formación e información catastral, que de cuenta del número de predios, de sus características constitutivas y de su valoración contable y de mercado. A partir de estas, desde el lado del ingreso se determinan la base gravable y las tarifas de imposición; el influjo de recursos con que previsiblemente puede contar el erario público tiene cierta regularidad y estabilidad. Desde el lado del gasto, dadas estas peculiaridades, la planeación de eflujos, especialmente los de inversión, son posibles dentro de un umbral de razonable sostenibilidad y en consonancia con los cambios en la ubicación de la población y los usos que ella hace del suelo. En consecuencia, el predial es tanto el efecto de política fiscal urbano regional basada en la espacialidad como una de las señales que causan algunos comportamientos de los agentes que afectan la disposición del territorio. Así, si las bases institucionales sobre las que se diseña y hace operar el impuesto predial generan los incentivos adecuados, éste es un instrumento suficientemente potente para crear uno de los pilares de una estructura fiscal

sólida, regular y sostenible. Mas aun, un catastro actualizado es fuente de información veraz sobre las actividades de todo tipo y por ende, para la tributación sobre otros sujetos y materias.

También hemos dicho que la relación entre fiscalidad y territorio puede entenderse a través del efecto de la tributación sobre la propiedad y uso del suelo y los efectos que induce sobre los agentes en términos de decisiones acerca de la conformación de su portafolio de activos, uno de los cuales es el suelo. Veamos a través de qué vías ocurre ello. En principio, los impuestos a la propiedad afectan la asignación de recursos en la medida y en el grado en que la oferta de suelos, las mejoras sobre el mismo y el cambio en sus usos sean sensibles al impuesto, específicamente cómo impacta éste el uso y el precio del mismo. En el corto plazo, la oferta de suelos no suele responder a la tributación, por lo que no es de esperar que cambie el patrón de asignación ante cambios en las tarifas y tasas contributivas. Más aún, si la oferta de suelos es inelástica a la estructura tributaria, los efectos de ésta sobre aquella serán los propios de su dinámica interna, debida a las fuerzas de economías de aglomeración, escala, externalidades y demás que dan forma a la localización de la actividad y la población. Sin embargo, la permanencia y duración por largos períodos de la estructura de imposición del suelo tendrá efectos de redistribución del ingreso y por lo tanto contribuirán a definir las fuentes de ingresos públicos sólo en la medida en que están gobernados por tales fuerzas. Las bases tributarias cambian conforme lo hacen sus determinantes no tributarios.

En el largo plazo, por lo general, el uso de la tierra es flexible entre usos alternativos, por lo que la estructura de la tributación sobre la propiedad y uso del suelo tiende a tener efectos discernibles en su asignación y la de otros recursos, alterando, consecuentemente, la eficiencia y la equidad del uso de los mismos. El mecanismo de transmisión de estos cambios son los precios relativos del suelo según la ubicación, intensidad de uso, disposición, etc., sobre la base del radio de acción de los cambios en las tarifas o en la estructura sea de carácter local o regional, pues si tienen cobertura nacional y son de tipo uniforme, la ubicación o el cambio a usos alternativos no crea ventajas ni desventajas para los agentes. Así, si los impuestos sobre la tierra son enteramente locales o recaen sólo sobre ciertos tipos (por ejemplo, sobre la urbana pero no sobre la rural, o sobre la industrial y comercial pero no la residencial) es de esperar que el uso de la tierra se ajuste destinándose hacia los usos sin carga impositiva, con sus consecuentes efectos en la asignación y eficiencia en los usos del suelo.

De otra parte, la tributación sobre la propiedad del suelo se ha considerado, especialmente en países en desarrollo, como un instrumento para conseguir varios propósitos de política económica local relativos a promover un mejor uso e influir en los precios de la tierra. Ciertamente, el éxito de políticas de este corte depende de la congruencia y viabilidad de las mismas y, de nuevo, de los efectos reales que promueven la asignación y usos del suelo, su precio relativo y de la facilidad con que la oferta y demanda se ajustan ante los cambios de política y si lo hacen en la dirección deseada. También dependerá de la densidad del uso del suelo existente, la estructura de la competencia y el grado de especulación en los mercados de tierras, los costos de desarrollo y transformación de suelos, y del impacto fiscal de todo esto, en términos de nuevas bases de tributación o ampliación de las mismas, correlativas con las nuevas fuentes de gasto e inversión requeridas.

Un ejemplo alentador de lo anterior para las ciudades y regiones latinoamericanas es el proceso de retroalimentación entre el suministro de infraestructura y equipamientos y los ingresos públicos. Una ciudad que suministra adecuadamente servicios públicos, contribuye a valorizar el suelo, ampliando así sus bases tributarias e incrementando sus ingresos, lo que a su vez le permitirá mejorar la calidad y eficiencia en el suministro de bienes públicos

existentes y de los que surgen con las nuevas condiciones de desarrollo y demanda, fortaleciendo así su base impositiva, etc. Los valores de propiedad son en gran parte una función de las economías de centralidad y aglomeración, por lo que este proceso acumulativo favorece el desarrollo de las ciudades y potencia a aquellas que están bien establecidas y administradas (Polèse 2001). Cuanto mejor estructurada esté la política tributaria y de gastos, el potencial de la intervención de política fiscal de una ciudad–región será más efectivo y mayor su valor tributario y de riqueza nueva generada, en un proceso circular virtuoso⁵. Desde esta perspectiva, incrementos en los precios de la tierra urbana o de expansión controlada y racional son compatibles con tasas de retorno normales de las inversiones, públicas y privadas en el suelo.

Esto nos conduce a considerar la relación entre intervención pública por la vía fiscal y precios del suelo con la equidad y justicia relativa a los efectos de la intervención y la distribución de las cargas y beneficios de dicha intervención. Es claro que las inversiones privadas en mejoramientos del suelo y su impacto en la asignación de usos del mismo, dentro de la normatividad del caso, han de volver a los inversionistas en forma de retornos al capital adecuados. De la misma manera, los mejoramientos e inversiones públicas han de ser remunerados apropiadamente a las condiciones de riesgo, de modo que los incrementos en el valor del suelo resultantes, las llamadas plusvalías y valorizaciones, han de volver a la propiedad pública por medio de tributación. De lo contrario, se efectuaría una transferencia a los propietarios del suelo sin que los mismos hayan incurrido en los desembolsos de inversión y sus costos asociados: claramente, un beneficio por el que los propietarios no han pagado y por eso mismo injusto. De otra parte, el incremento en el valor de la tierra y el suelo puede dejar por fuera de este mercado a las familias de bajos ingresos, constituyéndose en otra restricción más de acceso a otros mercados, en particular los de capital, crédito y activos (Bahl y Linn 1992); o limitar los desarrollos urbanísticos públicos dirigidos a estos sectores de la población, con la consecuente segmentación e incluso marginalización. Por lo tanto, la tributación sobre las plusvalías, en todos los órdenes y estratos de la población, es una forma de capturar los beneficios de la urbanización y constituye una fuente para su financiación. Igualmente, en tanto la imposición sobre esos beneficios recaiga en los propietarios de todos los estratos y condiciones sociales de acuerdo con su capacidad de pago y proporcional a los incrementos en la valoración del suelo, se promueve un impuesto progresivo.

En resumen, es claro que la fiscalidad depende de la estructura del territorio en la ciudad–región en la medida en que la asignación a distintos usos y la propiedad del suelo definen cargas tributarias y contributivas y establecen la orientación de parte de la intervención pública⁶. Así mismo, la fiscalidad influye, parcial pero decisivamente, en la dirección de la

⁵ Ciertamente también es factible un círculo vicioso si los procesos se dan de manera inapropiada.

⁶ Hemos hecho mención persistente de la relación entre fiscalidad y propiedad del suelo, por lo que vale la pena una breve consideración acerca de los derechos de propiedad en general y el propósito de este trabajo. De una parte, la perspectiva neoinstitucionalista ha mostrado que i) existe una estrecha relación entre el desempeño económico y la estructura de los derechos de propiedad, ii) cambios en la estructura, contenido y alcance de estos derechos por parte del Estado tienen efectos distributivos importantes tanto de la riqueza como de los ingresos y, por lo tanto, en el bienestar general de la sociedad y iii) los derechos de propiedad hacen parte de un sistema de instituciones más amplio que define los términos en que tiene lugar la interacción social y la asignación de las cargas y beneficios de la misma. De otra parte, se ha puesto de presente “a) la persistencia de instituciones disfuncionales en los países pobres, b) los impedimentos institucionales como producto de los conflictos distributivos, c) los problemas de acción colectiva que tales conflictos exacerban, y d) la urgente necesidad de una coordinación y, por consiguiente, de un papel más complejo y matizado del Estado que muchos (aunque no todos) los Estados fracasan en cumplir.” (Bardhan, P. (2002). *Conflictos distributivos, acción colectiva y economía institucional*, p. 264. En G.M. Meir y J.E. Stiglitz (Eds.). *Fronteras de la Economía del Desarrollo*. Banco Mundial – Alfaomega Editores). Lo que se argumenta en el trabajo es que la fiscalidad y la intervención pública sobre el suelo, por las vías tributaria y de gastos relativos al suelo y el territorio y la

actividad económica al contribuir en la formación de precios relativos del suelo, a través de las cargas tributarias e inversiones. En consecuencia, es de primera importancia la capacidad de acción institucional que las autoridades locales y regionales tengan sobre el suelo, pues es fuente de recursos para ellas y también el origen de una parte fundamental de sus responsabilidades, en particular la del ordenamiento racional y funcional del territorio.

3. La institucionalidad de la fiscalidad

Desde la economía institucional se ha argumentado que ajustes o cambios en las reglas de juego formales que regulan la interacción social, permiten después posteriores ajustes en las reglas informales, lo que a su vez genera una cadena causal cuyo último eslabón es el estímulo al crecimiento económico. En Bogotá, dicho cambio tuvo lugar con la expedición y aprobación del Estatuto Organico de Bogotá (EOB en adelante) en 1993, que sería el punto crítico a partir del cual cambiaron las tendencias fiscales en la ciudad y se potenciaron las demás políticas públicas gracias a la disposición de recursos para inversión.

Para el saneamiento de las finanzas de la ciudad fue de particular trascendencia el EOB, que introdujo modificaciones significativas: reglas de juego adecuadas en la división del poder al interior de la ciudad, profesionalización de los servidores públicos, autoavalúo de predios, cobro bimestral del impuesto de industria y comercio, etc. y los esfuerzos políticos en la reducción de los gastos de funcionamiento, que contuvieron el deficit fiscal, mejoras de la gestión en el recaudo, entre las más importantes, resultados que se hacen evidentes en términos fiscales a partir del año 1994. Tales resultados, sin embargo, no se habrían concretado ni consolidado sin la puesta en práctica de tales reformas y la incorporación de otros ajustes, que se realizaron durante la primera administración de Antanas Mockus (1995-1997), que profundizó estas políticas al punto de generar las condiciones para la reducción de la brecha fiscal, lo que se traduciría en los aumentos sostenidos de la inversión durante las administraciones posteriores, y en mejoras sustanciales en la calidad de vida y el nivel de actividad económica de la ciudad y la región.

Igualmente, la reforma fiscal adelantada en Bogotá en la década del noventa y los distintos ajustes institucionales, al aparato de gobierno y en los menús instrumentales a que dio lugar entre 1994 y 2003, sin duda alguna pueden enmarcarse en las reformas derivadas del llamado “Consenso de Washington” en, al menos, dos sentidos: como resultado de las reformas al nivel nacional, expresado en la Constitución Política de 1991 y como parte de su propio proceso, materializado en la expedición del Estatuto Orgánico de Bogotá en 1993⁷.

redefinición del alcance y responsabilidades asociados a la propiedad del suelo son una forma específica de hacer frente a los problemas mencionados por Bardhan a nivel local y regional, que tiene externalidades positivas sobre el crecimiento y el bienestar tanto en esos niveles como en el nacional.

⁷ En buena medida, los cambios institucionales que contribuyeron a sentar las bases de la transformación de Bogotá en los últimos tres lustros se deben asociar a la descentralización, en particular, a las decisiones incorporadas al respecto en la Constitución Política de 1991. Esta Constitución recogió y ordeno las reformas adelantadas en la década de 1980, tales como la delegación de competencias y recursos en salud, educación, saneamiento básico, entre otras, y la elección popular de Alcaldes, para darles una nueva dimensión, ya no de carácter delegatario si no de asignación definitiva de nuevos ámbitos de acción local y sus consecuentes fuentes de recursos; ampliar la elección a los gobernadores y ordenar la expedición de nuevas leyes orgánicas de ordenamiento territorial y tributos territoriales, para completar el ciclo de reformas institucionales que permitieran recuperar la gobernabilidad nacional y local, modernizar las instituciones y enrutar el país hacia una nueva etapa en su desarrollo, propósitos que en lo fundamental, siguen incumplidos. También incluyó un artículo que ordenaba dotar a Bogotá, en tanto Distrito Capital, de un Estatuto Orgánico, lo que permitió, en ausencia de las demás leyes orgánicas que no se tramitaron y aun siguen en la agenda pendiente del Congreso y el Gobierno Nacional, avanzar en la solución de problemas críticos de la ciudad, con un relativo margen de autonomía.

Tal reorganización de la estructura institucional, en particular de la fiscal, generó una relativa certidumbre para la economía local, y aun para la nacional si se piensa que Bogotá contribuye con 25% del PIB, el 50% del mercado nacional y el 50% de los recaudos tributarios de la Nación. Tal certidumbre, a su vez, ha impulsado a las economías local y regional, que pese a la fuerte contracción sufrida en la crisis de 1999, han venido mejorando progresivamente.

Así, el EOB ha proporcionado a la ciudad de Bogotá un estatus político y jurisdiccional basado en cierta autonomía para determinar y regular materias de su interés directo y que le son propias, como algunas contribuciones tributarias, el destino y uso de la inversión de sus recursos, la estructura general de la administración pública (desde los organismos de ejecución y control político, pasando por las empresas de suministro de servicios, hasta las políticas de pensiones y salariales del personal civil), lo que provee algún margen de maniobra para la ciudad respecto de otras jurisdicciones de gobierno, en particular del nivel nacional. Esto explica, en parte, la capacidad de la ciudad para afrontar con relativo éxito una parte importante de sus problemáticas internas, una de las cuales, en la actualidad, es la necesidad de constituir con su región inmediata y con otras jurisdicciones locales y departamentales⁸ la ciudad – región central del país.

3.1 Algunos antecedentes

La administración distrital presentaba, hasta 1992, una precaria situación fiscal crónica. Sus ingresos eran pocos, en razón de que:

1. Los del nivel nacional eran pocos⁹ y la ciudad dependía de aquel, que ha sido controlado por otras regiones¹⁰.
2. La ciudad generaba buena parte de los recaudos nacionales pero su propio recaudo era bajo. Bogotá crecía a un ritmo más intenso que el de la capacidad de la Administración para formar y controlar la ciudad desde el punto de vista catastral, tributario y urbano, p.e. la lentitud en la formación catastral en medio del proceso

Los avances en la descentralización en Colombia ocurren de manera simultánea con las reformas económicas de corte aperturista. Al respecto, conviene recordar que entre 1986 y 1994, el gobierno nacional sentó las bases, formuló y desarrolló la política de apertura económica, la cual tuvo su máxima expresión entre 1989 y 1992, año para el cual la desgravación arancelaria y la reducción de barreras comerciales, aduaneras, etc., estaban prácticamente concluidas.

En general, estas reformas se enmarcan en la ola similar que recorría Latinoamérica para esa época, tanto desde el punto de vista político y programático, como instrumental y práctico. Si bien las particularidades del proceso colombiano definen un rumbo y un contenido particular, es indudable que el lenguaje, los objetivos, los mecanismos y las agendas adelantadas en el país, estaban alineadas en la corriente continental.

⁸ En Colombia la división político administrativa del territorio está dada en tres niveles: la nación, los departamentos y los municipios. El eje de la actuación política general del país ha estado en cabeza de la nación y con posterioridad a 1988 en los municipios, que son los encargados de el suministro de bienes públicos básicos, dadas las directrices y con recursos nacionales en algunos casos.

⁹ En Colombia no ha existido una cultura de tributación universal y progresiva. En consecuencia, el Estado es insolvente y su capacidad para atender competencias y funciones es precaria, y así se retroalimenta el conocido círculo vicioso de incapacidad de acción del Estado por falta de recursos y falta de recursos por incapacidad de acción del Estado.

¹⁰ Históricamente, Bogotá, a pesar de ser la capital político-administrativa, no fue la ciudad más importante del país, en particular, por su localización, en el centro oriente del país y muy distante de los puertos. Esto favoreció el predominio de ciudades de la zona occidental del país, tales como Medellín, y Cali, cuyas elites locales han estado ligadas al control del poder nacional. Sin embargo, Bogotá ha sido señalada y aun lo es como centralista, desconociendo el peso real de las demás regiones sobre lo nacional, y aun el aporte de Bogotá a la Nación y sus propias economías regionales; y la especificidad de Bogotá como ciudad, que si bien es la mayor concentración de población y actividades en el sistema urbano regional colombiano, no es la que recibe en mayor medida ni proporción recursos de la Nación.

acelerado de urbanización, impidió aprovechar el potencial de la base predial de la ciudad durante décadas.

3. El modelo clientelista que ha prevalecido, considera funcional obtener recursos para mantener el aparato burocrático, mientras la inversión solo entra en las asignaciones fiscales marginal y residualmente, pues ve más rentable políticamente no suministrar servicios o bienes públicos que cobrar impuestos o tarifas. Por ello, la fiscalidad ha estado al servicio de las demandas burocráticas y la política rentista de distintos grupos de interés.

Así las cosas, las inversiones de alguna consideración que se realizaron hasta 1992 en la ciudad tenían como fuentes, primero, el presupuesto nacional; segundo, el endeudamiento y, tercero, las fuentes tributarias y no tributarias propias de la ciudad. No es de extrañar que las grandes obras en la ciudad fueran (siguen siendo) tan pocas y, en cambio, fueran tantas y de tales dimensiones las demandas represadas para entonces. Para agravar las cosas, las necesidades de gasto habían presionado al gobierno distrital hasta llevarlo a adelantar obras contra eventuales dineros de endeudamiento o aun de valorizaciones, que o se tardaron o no fueron tramitadas ni aprobadas, lo que derivó en un déficit presupuestal que para 1992 bordeaba \$300 millones de 1996 (aprox. US\$300 millones).

Para enfrentar tan situación se definieron políticas de choque por un lado –congelación del gasto, aplazamiento de pagos, etc. – y de más amplio alcance, de otro, como lo era el diseño y expedición del Estatuto Orgánico de la ciudad. El resultado inicial de la aplicación tributaria del EOB –autoavalúo predial y bimestralización del impuesto de industria y comercio– fue satisfactorio pero no sostenible en sí mismo. De un lado, porque las expectativas del autoavalúo tendían a eliminarse en el mediano y largo plazo y era preciso avanzar en la realidad de la formación catastral para soportar el sistema hacia el futuro; de otro lado, porque los ingresos del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) tuvieron un comportamiento excepcional en 1994 (se recaudó el doble del año anterior, al cobrar casi dos vigencias fiscales), hecho que no se repetiría, por lo que fue necesario avanzar en la captura de nuevos contribuyentes de la actividad económica. Adicionalmente, las tareas relacionadas con la eficiencia del gasto, la racionalización en la inversión y el manejo de fuentes crediticias y financieras apenas si se abordaron, entre otras razones, porque el periodo de gobierno era reducido (algo más de dos años) y el mismo se consumió en las labores de mayor escala.

Al comenzar el gobierno Mockus-Bromberg se realizó un análisis detallado de la situación fiscal de la ciudad, que incluyó tanto la evaluación de la estructura y el comportamiento presupuestal –ingresos y gastos–, como el dimensionamiento de los problemas sociales, de infraestructura e institucionales, de manera que la definición de la estrategia financiera del Plan de Gobierno “Formar Ciudad”¹¹ atendiera de manera integral los aspectos que inciden en la eficiencia y sostenibilidad fiscal.

Estos ejercicios implicaban reconocer de manera explícita, los cambios que estaban ocurriendo en el papel de las entidades territoriales, particularmente de las grandes ciudades, como consecuencia de los efectos derivados del proceso de urbanización y de la descentralización iniciada desde la década de los 80.

Según se menciona en las Memorias de la Secretaría de Hacienda (1997)¹²:

¹¹ Con este nombre se conoció al Plan de Gobierno de la administración Mockus – Bromberg.

¹² Memorias de la Secretaría de Hacienda 1995-1997. Secretaría de Hacienda – Fedesarrollo. Santa Fe de Bogotá, noviembre de 1997. Pág. 14

“Como resultado de la descentralización, el gobierno distrital era responsable ya para 1995, no solo de la provisión de todos los servicios públicos domiciliarios (agua, alcantarillado, energía eléctrica, telefonía local, recolección y tratamiento de basuras); de otros servicios urbanos (seguridad ciudadana, recreación, protección contra incendios, dirección del tránsito), la construcción y el mantenimiento vial sino, también, de la atención primaria en las áreas de educación y salud...”

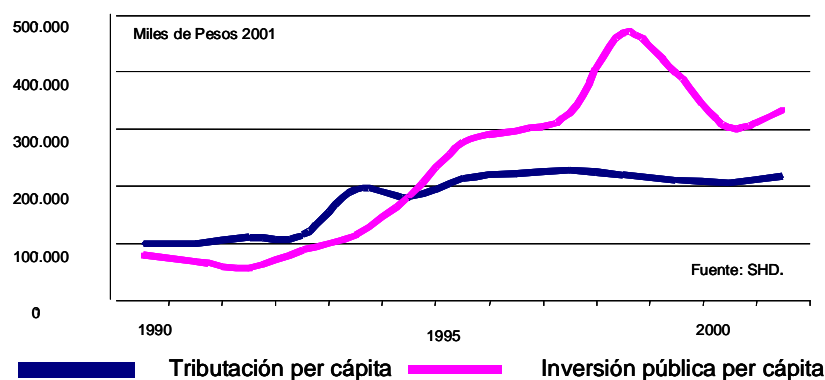
Por ello, uno de los mayores desafíos para las autoridades locales, en situaciones de alto crecimiento de la actividad económica y la población, es el de capturar de la mejor manera posible los beneficios de la urbanización para aumentar la oferta de servicios a esta¹³:

“En general, la urbanización genera un aumento de la capacidad gravable de la población. Con la migración a zonas urbanas, el sector formal de la economía crece, al igual que la capacidad gravable, situación que se debe aprovechar para canalizar mayores recursos hacia la provisión de bienes y servicios públicos.

La posibilidad de movilizar recursos crecientes depende tanto del grado de control local sobre las fuentes como del esfuerzo tributario de la administración local. Respecto al primer factor, el distrito enfrenta limitaciones pues no puede crear nuevos impuestos, las tasas impositivas deben fijarse dentro de los límites establecidos por el Gobierno Nacional, las tarifas de los servicios públicos están controladas por Comisiones de Regulación y el endeudamiento está controlado por el Ministerio de Hacienda”

En el Distrito Capital, recién en los años noventa se evidencia interés de los gobiernos por aprovechar de forma más intensiva la mayor capacidad gravable de la economía bogotana. Las reformas ocurridas entre 1993 y 1997 combinaron alzas moderadas en gravámenes con cambios institucionales dirigidos a mejorar la administración tributaria, y generaron aumentos importantes en los ingresos tributarios, los que a su vez permitieron aumentar significativamente los gastos reales per cápita (Gráfica No. 1).

Gráfica No. 1
Tributación e Inversión Pública en Bogotá
(per cápita)



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Distrital (2004).

¹³ Ibid.

Para el Gobierno de una ciudad como Bogotá, otro desafío importante es el de manejar en forma más eficientes los crecientes recursos públicos. También en esta dirección se han llevado a cabo reformas significativas que han afectado aspectos como la presupuestación, la contabilidad, el control del gasto, el manejo de personal y las relaciones con otros órganos del poder público (Concejo, Comisiones de Regulación, Contraloría, etc.).

Los cambios posteriores al EOB contemplaron el ámbito tributario y del gasto público, pero también aspectos relacionados con la cultura ciudadana, la atención de los usuarios y la seguridad. Lo anterior, en concordancia con el principio de que “el desempeño económico y el bienestar social están determinados no solo por las inversiones en capital humano e infraestructura económica sino también por las instituciones existentes, que proporcionan el marco bajo el cual interactúan económica y socialmente los ciudadanos y que pueden estimular o retrasar ese desarrollo, idea muy afín a la economía institucional”^{14/15}.

Si bien las finanzas distritales mostraban en 1995 una mejora significativa en relación con su comportamiento histórico y el gasto de inversión, consecuentemente, registraba crecimientos notables, la situación del distrito estaba lejos de estar resuelta, pues aún subsistía una brecha fiscal importante. Para cerrar esa brecha, no solo la Administración Distrital debería mantener un esfuerzo continuado y en varios frentes, quizás por varias décadas, sino contar con el respaldo del Gobierno Nacional y del Sector Privado. Considerando su tamaño e importancia económica y la dimensión de los problemas de la ciudad para entonces, se señalaba la necesidad de que el Gobierno Nacional permitiera la retribución justa a la ciudad en el sistema de participaciones, y que el sector privado entrara a invertir en la ciudad con intensidad, para promover la generación de empleo, la ampliación de la demanda y el crecimiento económico. Estas dos últimas demandas siguen sin atender y la concurrencia y la corresponsabilidad siguen siendo puntos pendientes de la agenda en el proceso de transformación de Bogotá en los últimos tres lustros¹⁶.

La labor de la Secretaria de Hacienda entre 1995 y 1997 consistió precisamente en la definición y desarrollo de una estrategia que contribuyera a cerrar la brecha fiscal. En este periodo se produjeron cambios sustanciales, muchos de ellos sustentados en el EOB y en la

¹⁴ Incluso, recientemente fue posible que el Concejo aprobara la reforma Institucional propuesta desde la primera administración de Antanas Mockus.

¹⁵ Op.cit. Pag. 17

¹⁶ Sin embargo, es evidente que el nivel de participación de la Nación y el Sector privado ha sido distinto. Mientras la Nación solo ha apoyado muy marginalmente a la ciudad, no tanto por la escasez de los recursos que le asigna si no sobre todo por la inoperancia y falta de oportunidad y pertinencia de las decisiones y actuaciones que toma para la misma, el sector privado ha sido socio efectivo en muchas de las iniciativas de cooperación con los gobiernos de la ciudad y la región, casos Consejo Regional de Competitividad (CRC), Consejo Asesor Regional para Comercio Exterior CARCE, y la creación de las entidades para la atracción de inversiones y el emprendimiento. Igualmente, ha adelantado programas como “Bogotá como vamos”, de seguimiento y evaluación de las acciones del gobierno distrital y “Concejo como vamos”, para una labor similar sobre el Concejo de la ciudad, a través de los cuales se mantiene un control ciudadano y privado sobre las ejecutorias públicas, en particular de los grandes temas de la ciudad.

Pero el sector privado mantiene dos asuntos pendientes con la ciudad: de un lado, aun acude con más frecuencia a la Nación para tramitar sus asuntos, en ocasiones, pasando por encima de las propias necesidades y objetivos urbano regionales. Es decir, es frecuente que los gremios y el sector privado se alineen con la Nación porque consideran poco relevante la autoridad o el marco local y regional para tratar los asuntos económicos o, en un mejor escenario, porque la costumbre así lo establece. De otro lado, el sector privado sigue sin realizar las inversiones en la magnitud y las condiciones necesarias y suficientes para recuperar la estructura económica regional y, en especial, ampliar la oferta de empleo e ingresos laborales para la población. En otras palabras, aun falta mayor responsabilidad social regional y local y un mayor involucramiento con los asuntos de este nivel, superando la dependencia y sometimiento a la Nación.

Constitución de 1991, en las reglas de juego de la operación de las entidades públicas y de la relación entre estas y los ciudadanos, tales como: la reducción y simplificación de trámites ante autoridades locales, la auto declaración de impuestos, la introducción de la competencia y participación privada en los servicios públicos y en actividades como el recaudo de impuestos, el desarrollo de un sistema de información mas ágil, el control por resultados, la financiación externa sin garantías nacionales, etc. Todas estas medidas respaldadas por concepciones teóricas y técnicas suficientes, lo que aportaba credibilidad y legitimidad a las actuaciones y que enmarcaban los esfuerzos locales en el conjunto de transformaciones y reformas, en este caso, de segunda generación, vigentes para la época en América latina¹⁷.

3.2 La fiscalidad en el Gobierno Mockus – Bromberg 1995-1997

Como resultado del análisis de la situación fiscal de la ciudad, la estrategia financiera que se propuso para el Plan Formar Ciudad se enfocaba al ***crecimiento sostenido de los ingresos*** para la modernización y la inversión distrital. En desarrollo de esta se presentaron diferentes proyectos de acuerdo al Concejo de la ciudad, la mayoría de estos aprobados, entre otros: la racionalización tributaria, la sobretasa a la gasolina, la valorización por beneficio local, los presupuestos anuales con alto nivel de agregación, los cupos de endeudamiento, la conversión en sociedades por acciones de la ETB y la EEB, el Estatuto Presupuestal¹⁸.

Tal estrategia contemplaba objetivos de racionalización de la estructura tributaria, generación de una cultura tributaria, utilización de nuevas fuentes de ingreso y racionalización del gasto, además de propiciar la participación del sector privado en proyectos y en las empresas del Distrito.

En relación con la racionalización tributaria, se simplifico la estructura, se sistematizo el recaudo y se incorporo la red bancaria para el pago de los impuestos. Además, se adelantaron programas de fiscalización y cobro, que utilizaban los mecanismos y procedimientos del Estatuto Tributario Nacional, y de recuperación de cartera.

La aceptación de los deberes tributarios por parte de los ciudadanos, la transparencia del sistema y el fortalecimiento de las relaciones entre los ciudadanos y el Distrito, constituían propósitos orientados a la generación de una cultura tributaria, la cual era fundamental para el logro de la estrategia.

Las nuevas fuentes de ingreso representaban una novedad en la estrategia del Plan, que incluía de manera explicita la participación privada en la financiación del desarrollo de la ciudad por medio de mecanismos como los aportes¹⁹ y las concesiones, y la financiación en mercados internacionales, tanto multilaterales como privados.

En cuanto al gasto, se adoptaron criterios de austeridad en el gasto de funcionamiento y de eficiencia en la inversión. Para atender el primer criterio se proponía avanzar en la profesionalización de la gestión Distrital, adelantar la reestructuración administrativa, mantener control estricto sobre los gastos generales y resolver el tema de los pasivos

¹⁷ En el presente capítulo no se abordan estas teorías de la economía pública, que pueden consultarse en el texto citado: Memorias de Hacienda 1995-1997. Pág.21-36.

¹⁸ La reforma Administrativa solo fue adoptada marginalmente y por Decreto, ya que la decisión al respecto del Concejo recién ocurrió en 2006. Otras decisiones estructurales como la plusvalía y el sistema de cargas y beneficios se tomaron entre 2003 y 2005.

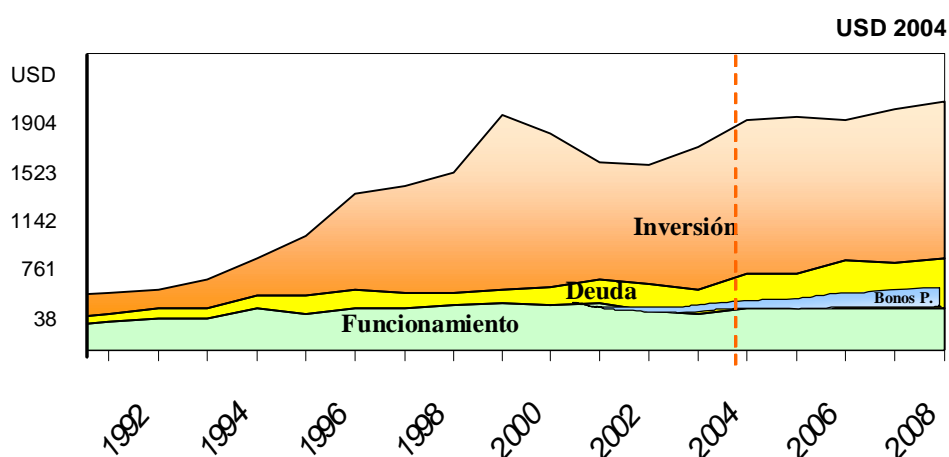
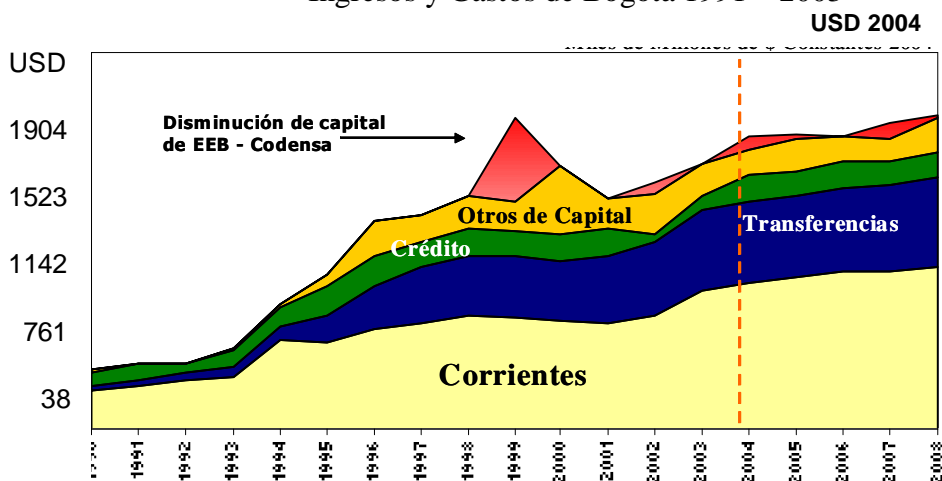
¹⁹ Estos aportes recién se recibieron de manera incipiente pero creciente en el Programa Bogota Sin Hambre (confirmar). Sin embargo, los mismos no logran ser estimados ni incorporados en el Presupuesto Distrital. Tampoco en datos mas agregados sobre la inversión social en la ciudad.

pensionales. El criterio para la inversión demandaba un manejo financiero óptimo de los recursos públicos, el fortalecimiento de los instrumentos de programación, ejecución, seguimiento y evaluación presupuestal; la consolidación de los Fondos de Desarrollo Local²⁰, y el desarrollo de mecanismos que dieran a los ciudadanos mayor control, sobre las inversiones.

Los logros obtenidos en desarrollo de la Estrategia Financiera permitieron enrutar la ciudad hacia la atención de las demandas represadas, las presiones del presente pero sobre todo, la previsión y provisión anticipada de las condiciones y servicios urbanos en condiciones de calidad y equidad suficientes.

“...estos guarismos de ejecución de la inversión... constituyen el nivel más alto de los últimos veinte años. La Administración Mockus – Bromberg rompió la historia del Distrito en el sentido de lograr financiar y al mismo tiempo incrementar en forma muy significativa la inversión del Distrito, en especial la del nivel central. Igualmente deja una base de ingresos tal, que hace sostenible mantener el nivel de inversión en la próxima administración”.

Gráfica No. 2
Ingresos y Gastos de Bogotá 1991 – 2003



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Distrital (2004)

²⁰ Político administrativamente, la ciudad de Bogotá se divide en 20 localidades, cada una de las cuales cuenta con un alcalde local, delegado del Alcalde Mayor, una Junta Administradora Local (JAL) de elección popular, de carácter tanto ejecutivo como normativo a tal escala. El Fondo de Desarrollo Local tiene los recursos que le corresponden a la localidad como participación en los ingresos corrientes del distrito, de los cuales se entrega el 10% para obras propias de estos niveles de administración.

3.3 El segundo Gobierno de Antanas Mockus 2001-2003²¹

Durante el primer gobierno de Antanas Mockus, se logró consolidar la estructura tributaria y fiscal de la ciudad sobre la base del aprovechamiento y optimización de las fuentes tributarias convencionales, esto es: predial, industria y comercio, vehículos, sobretasa a la gasolina, entre los principales. Más allá de esos resultados, el segundo gobierno Mockus 2001–2003 se orientó a profundizar las reformas del primer mandato y a ajustar las estructuras tributaria, presupuestal, de tesorería, y contabilidad necesarias para completar el ciclo de reformas fiscales.

El establecimiento del pago de impuestos voluntarios, el control y el seguimiento presupuestal por resultados, la presentación reiterada de una propuesta de Reforma Administrativa, entre otras, fueron medidas que permitieron mantener la situación fiscal bajo control. Así, una clara muestra de los logros debidos a cambios en la institucionalidad y la estructura fiscal pueden verse en la Gráfica No. 2, que presenta las tendencias crecientes de los ingresos, gastos generales y los gastos de inversión de la ciudad.

Pero más allá de tales ajustes, este gobierno se encarga de promover una nueva generación de fuentes fiscales, ligadas críticamente al ordenamiento territorial. De un lado, se aborda la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial²² (POT), para incluir en este aspectos centrales como la política regional, la estructuración de los instrumentos de planificación y la introducción de las fuentes fiscales asociadas al desarrollo urbano regional, fundamentales para completar el ciclo de reformas y garantizar la sostenibilidad de la ciudad en función de sus dinámicas de crecimiento poblacional, económico y territorial.

Entre otros aspectos, durante este gobierno se establecen instancias intersectoriales e interterritoriales como el Consejo Regional de Competitividad y la Mesa de Planificación Regional, a partir de las cuales se inicia una nueva fase de relaciones entre actores y agentes de distintos niveles de actividad, gobierno y territoriales. Así mismo, se impulsa la participación de la ciudad en escenarios e instancias externas propias de ciudades, iniciando una gestión sistemática de carácter internacional, tanto con otras ciudades e instancias públicas y multilaterales, como de venta (*marketing*) de ciudad, ante agentes financieros y empresariales.

Igualmente, se tramita la plusvalía simultáneamente con la revisión del POT, en el cual se incluyen además ajustes importantes al sistema de cargas y beneficios y en general a los instrumentos de gestión y financiación asociados al desarrollo urbano. Esta tarea continúa en la actualidad, enfocándose al fortalecimiento de la capacidad de planeación del gobierno de la ciudad, y a la creación de entidades y mecanismos que le den viabilidad al propósito no

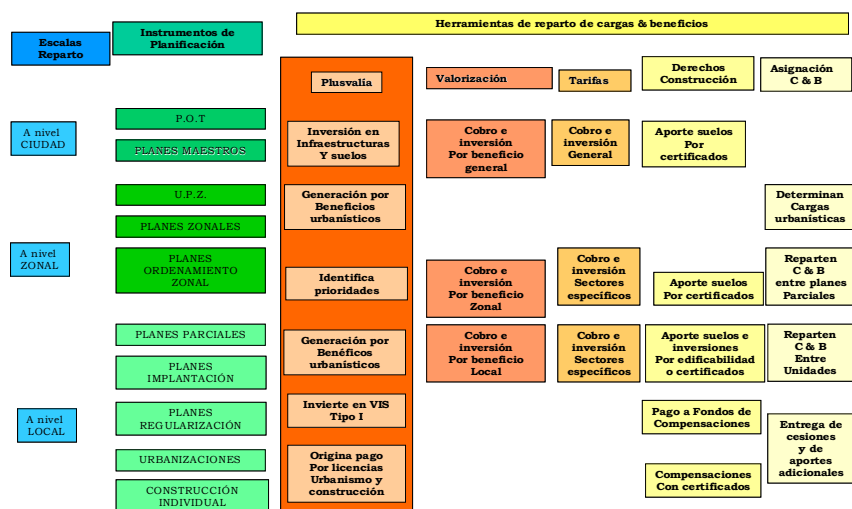
²¹ Entre ambos gobiernos de Antanas Mockus estuvo el gobierno de Enrique Peñalosa. Los aportes de este gobierno a la política fiscal fueron pocos, entre estos: las descapitalizaciones de la EEB, la operación frustrada de la ETB, alguna reducción de impuestos. Cuando finalizó su gobierno, el presupuesto era la mitad del comprometido en el Plan, el déficit presupuestal era de cerca de \$600 mil millones de 2001, la liquidez se había disminuido sensiblemente y las operaciones de deuda no se concretaron, perdiendo años valiosos en la construcción de la historia crediticia de la ciudad.

²² En Colombia, la ley 388 de 1997 ordenó a las ciudades formular el Plan de Ordenamiento Territorial, con el propósito de encauzar el desarrollo urbano bajo parámetros y enfoques de urbanismo moderno. Sin embargo, la novedad y complejidad del tema llevó a que la primera generación de tales instrumentos repitiera muchos de los problemas del urbanismo convencional: definiciones exclusivas para el área urbana, reglamentación de detalle excesivo, visión del ordenamiento a partir del predio a predio, énfasis en instrumentos de planificación sin los correspondientes de gestión y financiación, entre otros. El primer POT de Bogotá, aprobado en el año 2000 adolecía de tales fallas, por lo que su revisión era tarea fundamental para el ordenamiento de la ciudad.

logrado aun de aumento de la inversión privada, o al menos no lograda en la proporción suficiente. Al respecto, en 2006 se crearon la Corporación para la atracción de inversiones y Bogota Emprendedora, para el impulso al desarrollo productivo y la iniciativa empresarial, propuestas que venian siendo adelantadas desde 2001, cuando en el Plan de Desarrollo “Para vivir todos del mismo lado”, se incluyo por primera vez el objetivo de productividad y competitividad como un compromiso del gobierno frente a los asuntos económicos .

La labor de revisión del POT, ademas de permitir la incorporación de la visión regional y de consideraciones estratégicas sobre la oportunidad y conveniencia de avanzar en el ordenamiento del territorio a partir del establecimiento de mecanismos de relación con las autoridades de entidades territoriales del entorno, conllevo el desarrollo de una nueva estructura de instrumentos de planificación asociados a instrumentos de gestión y financiación, lo que introdujo novedad y efectividad en la intervención pública para el desarrollo urbano. La Grafica No. 3 expresa la amplia gama de instrumentos fiscales asociados a la planeación, que representan la más eficaz fuente de financiación para este menester.

Gráfica No. 3
Instrumentos de Planificación y Gestión del Desarrollo Urbano



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Distrital (2004).

La aplicación de tales instrumentos de financiación en el caso de Bogotá ha empezado a marcar una diferencia sustancial con otras ciudades y regiones, no solo colombianas si no de America Latina, pues la ciudad es de las pocas que está, actualmente, en condiciones de obtener nuevas y adecuadas fuentes de ingreso de las dinámicas urbanas, lo que no deja de ser relevante, considerando que la ciudad se encamina a una fase de crecimiento²³, ojalá ya no por expansión sino por transformación urbana, que implicará un cambio sensible en usos y densidades, como resultado del cual se produzcan montos significativos de plusvalías y oportunidades de aplicación del sistema de cargas y beneficios, superando la época en que la ciudad y sus arcas debían proveer los servicios, infraestructuras y equipamientos necesarios para la localización y operación de sectores residenciales y de actividad económica, mientras las utilidades quedaban en manos de los dueños de la tierra y promotores inmobiliarios.

²³ Dada la tasa de crecimiento poblacional de la ciudad, aun superior al 2% anual, la población aumentara en cerca del 50% para el año 2020 (3.5 millones de personas más), lo que implicara decisiones de densificación y renovación urbana de alto impacto.

Sin embargo, la mejora relativa de Bogotá en sus aspectos fiscales y económicos ha puesto de presente la urgencia e importancia de abordar las relaciones regionales, toda vez que la aplicación de estándares altamente efectivos en Bogotá se ven neutralizados y aun contrarrestados por unas estructuras fiscales y tributarias contradictorias e ineficientes en el caso de otras ciudades y municipios del entorno. Al respecto, es evidente que las posibilidades de avanzar en la mejora fiscal exigen desarrollar tales políticas en espacios territoriales mas amplios que la sola ciudad, pues cada vez es más claro que el ordenamiento de la ciudad esta estrechamente ligado al ordenamiento y racionalidad con que se oriente el desarrollo urbano y regional del entorno. Es decir, la fiscalidad estaría demandando críticamente de intervenciones regionales, que es el espacio en que realmente ocurre y se despliega la economía de la gran ciudad.

3.4 Reforma Fiscal, base del cambio

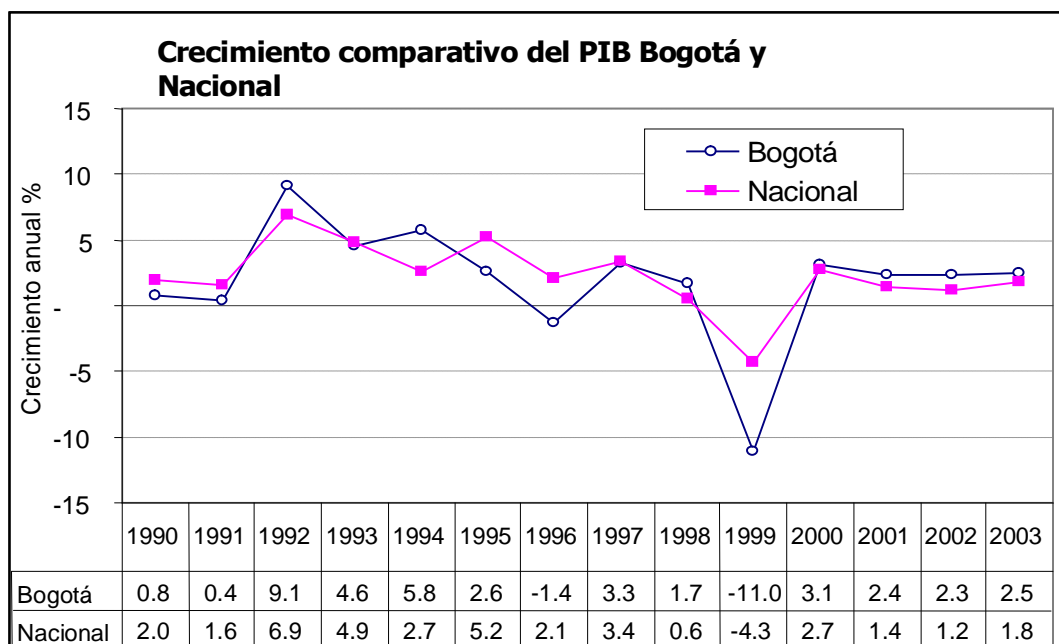
Es indudable que con las reformas y ajustes de los noventa fue posible contribuir a la redefinición del carácter de la economía de la ciudad, en los siguientes sentidos:

- i. Sin dejar de ser el centro administrativo principal del país, esa condición es ahora secundaria. El estado actual de Bogotá es la de una gran metrópoli.
- ii. Sin dejar de ser centro industrial, ha devenido en centro de servicios, mas del 70% de la actividad económica de Bogotá corresponde a servicios financieros, empresariales, educativos, de salud, de gobierno, etc.
- iii. La ciudad y los municipios y departamentos vecinos han comenzado un proceso para construir y constituirse con en una estructura urbano regional que aproveche las economías de escala y de aglomeración propias de una ciudad de 7 millones de habitantes, con capacidad para enfrentar los problemas de la seguridad agroalimentaria y ser el principal mercado del país.

Ello ha implicado la conformación de nuevas estructuras e instrumentos de planeación y desarrollo regional, toda vez que la ciudad–región representa retos y problemas distintos a los tradicionales de una ciudad considerada en si misma. Igualmente, ha significado para el gobierno local adquirir capacidad de maniobra de las autoridades públicas frente a la economía a partir del creciente flujo de recursos y la consecuente inversión pública que ha posible desde 1995. De hecho, una sana y grantizada fiscalidad de la ciudad de Bogotá, plasmada entre otras, en gastos de inversión social (educación, salud, seguridad social, movilidad, espacio publico, servios públicos domiciliarios, ordenamiento territorial etc.) y en el fortalecimiento de las redes de asistencia social, han permitido:

- i. Morigerar el fuerte impacto de la recesión nacional de 1999, que afectó a Bogotá de manera muy intensa (niveles de desempleo de 22% y pérdida de actividad de 10%) (DAPD, 2004). Podemos ilustrar cómo la dinámica de la actividad económica de Bogotá en gran medida determina la del país mediante la Gráfica No. 4

Gráfica No. 4



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Distrital, con base DANE (2004).

- ii. En el lapso de tres lustros, niveles de calidad de vida medidos por NBI en descenso, menos población por debajo de la línea de pobreza (Hommes, 2007).
- iii. De acuerdo con Naciones Unidas, Bogotá será la única ciudad de Colombia que en el 2015 cumplirá con la Metas del Milenio (PNUD, 2005).

Ahora bien, en su primera generación las reformas, se introdujeron casi sin resistencia por parte de los grupos de interés pues:

- i. La ciudad estaba sumida una fuerte crisis fiscal, institucional y administrativa a finales de los ochenta y principios de los noventa, que no la hacia atractiva para los grupos de poder ávidos de rentas o de preservar sus privilegios históricos,
- ii. Los grupos de poder se concentraron en los presupuestos de jurisdicción nacional,
- iii. La reforma se realizo sin mayor debate público, siendo más una imposición tecnocrática del Gobierno Local de la época, pese a que fue aprobada y expedida por el cuerpo legislativo y las autoridades nacionales y,
- iv. La reforma no afectó significativamente a estos grupos, pues su propósito fue organizar la estructura institucional y administrativa y universalizar los deberes y derechos tributarios de sus ciudadanos, dadas las funciones y competencias de la ciudad.

Sin embargo, en la medida en que las reformas han implicado mejoría, la ciudad ha vuelto a ser foco de interés por parte de diversos grupos de poder, como en efecto viene ocurriendo, que han vuelto a ejercer presión y obstaculizan las nuevas reformas, complementarias de las de primera generación. En particular, las reformas sobre el manejo del suelo: establecimiento y aplicación de plusvalías urbanas, del sistema de cargas y beneficios, cambios en los criterios para la asignación de usos e intensidades de desarrollo del suelo, entre otros. Así mismo, los distintos grupos de interés vinculados, de una u otra forma con la propiedad del suelo y sus usos (im)productivos, han obstaculizado las reformas al ordenamiento territorial, cuyo alcance es nacional y no sólo local.

Lo anterior no impide reconocer que en efecto Bogotá tiene ahora una mayor exposición y cierta mejor inserción en la economía global, como lo evidenciarían el nivel de inversión extranjera, particularmente para el sector servicios; la presencia creciente de la ciudad en los mercados financieros internacionales, privados y multilaterales, en especial de crédito; el crecimiento de las exportaciones de la ciudad-región; el influjo creciente de personal de altas calificaciones para las empresas de servicios internacionales; el aumento del turismo, en general.

De otra parte, no sólo ha sido la capacidad de inversión pública de Bogotá un factor importante, también su alto componente de gasto social, derivado de políticas de gobierno que han intentado devolverle a estas su lugar central en tanto medio para la procura del bienestar de las capas de la población más desfavorecidas.

Cabe mencionar también la interrelación entre las reformas propias de la Nación en el nivel central con las reformas de Bogotá. Si bien la primera tuvo la necesidad de ajustarse ante la difícil situación y ello sin duda afectó a la ciudad directamente, al imponerle restricciones en su rango de acción, en especial, en el financiero, al copar espacios tradicionalmente asignados a las regiones y ciudades y sin realizar las debidas reformas a las funciones jurisdiccionales que definen las estructuras de ingresos y gastos, e indirectamente como consecuencia de los efectos inducidos por la dinámica propia de lo macroeconómico sobre lo local y regional.

Por último, debemos mencionar las diferencias de Bogotá con otras ciudades importantes de LA: a comienzos de los 90 la ciudad emprende un proceso profundo de reformas, dirigidas fundamentalmente a establecer la estructura fiscal e institucional de largo plazo, conducente no sólo a solventar la crisis que traía como lastre de finales de los 80, sino a integrarse a la economía global de manera moderna por la vía de los mercados financieros y de capitales. Es así que Bogotá es la primera ciudad de un país en desarrollo que estructura salidas crediticias y de instrumentos financieros sin depender del riesgo país asociado a la Nación y sometida a las calificaciones de riesgo de las agencias internacionales dedicadas a ello.

Pese a las dificultades y resistencias mencionadas anteriormente, la ciudad en la actualidad se encuentra en un proceso de reformas de tercera generación, orientadas a regular, en lo que le quepa al sector público, las dinámicas de las asignaciones y usos del suelo, en tanto fuentes importantes de ingresos como objetos de gasto, la creación de la ciudad-región como unidad básica (a diferencia de la Nación) en la que tiene lugar la creación de riqueza fundamental y en la que convergen la necesidad de que las políticas sean sostenibles (en lo ambiental, económica y social), en el diseño de instrumentos de intervención requeridos para afrontar las crecientes demandas económicas y sociales y en la búsqueda de los espacios propios de desenvolvimiento de las ciudades. Así mismo, estas reformas han de estar pensadas para promocionar y estimular la creación de riqueza por las vías de la concertación y cooperación entre los sectores público y privado, atendiendo a nuevas formas de intervención e instrumentos.

3.5 El problema emergente: lo regional como asunto crucial para la sostenibilidad

Es evidente que las reformas tuvieron un impacto positivo en el bienestar del conjunto de la sociedad, aunque los costos que pagaron por estas los grupos de poder tradicionales como el Concejo y las fuerzas políticas más retardatarias y clientelares, y que aun deben pagar los dueños de la tierra y los empresarios y promotores del desarrollo urbano, están generando resistencias que hacen más lenta la introducción de nuevas reformas y la incorporación de nuevos instrumentos para la planificación y el desarrollo regional.

Como se señalaba, en Colombia se presentan circunstancias particulares para el proceso de descentralización y ordenamiento territorial, que en mucho explican la necesidad de Bogotá de diseñar e implementar sus propios instrumentos de desarrollo regional:

Una, la dificultad para contar con un marco legal para la reorganización territorial en el país, que sigue sin tramitarse al cabo de 15 años de expedida la nueva Constitución y cuando esta ley representaría la verdadera redefinición de competencias y recursos en el marco de una República unitaria con descentralización y autonomía de sus entidades territoriales.

Dos, en Colombia la descentralización enfatizó en lo local y generó una suerte de repúblicas independientes en las ciudades, que dependen de regulaciones que limitan aun la capacidad para regular e intervenir en áreas rurales y más para relacionarse con otras entidades territoriales. Con lo cual el individualismo municipal se convierte en una restricción adicional para el desarrollo en un marco más amplio y complejo.

Tres, la situación de conflicto interno y la crisis económica y fiscal de la Nación en los noventa, le significaron a esta tal atención sobre los problemas nacionales y el resto del país, que casi podría asegurarse que Bogotá se gobernó sola desde la entrada en vigencia del Estatuto Orgánico, haciendo ejercicio de su autonomía. Para ganancia de la Nación, que no ha tenido en la capital un problema en los últimos lustros y que además recibe cada vez más recursos tributarios de esta mientras cada vez le tiene que enviar menos transferencia, por las mejoras relativas en NBI y calidad de vida; y le colabora menos, aun para el manejo de problemas nacionales de impacto local, como el de la población en situación de desplazamiento.

En consecuencia, mientras desde la Nación –léase Gobierno Nacional y Congreso– se viene dando un retraso considerable en la construcción de un esquema de relaciones entre las ciudades y sus entornos, tanto urbano como rural, en una dimensión regional y aplazando indefinidamente la toma de decisiones compartida que necesariamente habrá de darse para abordar muchos de los problemas hacia adelante, Bogotá intentó en los últimos años, proponer y desarrollar mecanismos diversos para articular el diálogo que necesariamente debe darse entre el Gobierno (los gobiernos, locales y departamentales), los sectores económicos y la población acerca de la estrategia de distribución y localización de población y actividades en el territorio²⁴.

²⁴ Entre las instancias y mecanismos, cabe mencionar la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca (MPR), el Comité Intergremial Bogotá-Cundinamarca, el Consejo Regional de Competitividad (CRC), el Consejo Asesor Regional para el Comercio Exterior (CARCE), el Acuerdo de gobiernos para la región Central, la Corporación para la Atracción de Inversiones y la Entidad Promotora Regional de Emprendimiento.

La MPR fue una instancia de coordinación y promoción de los asuntos regionales, establecida mediante un acuerdo de voluntades firmado entre el Alcalde de Bogotá, el Gobernador de Cundinamarca y el Director de la Corporación Autónoma Regional. En esta tenían asiento entidades públicas encargadas del ordenamiento territorial y de la provisión y prestación de servicios básicos, que se dieron a la tarea de formular lineamientos conjuntos de política e instrumentos de planificación para estas entidades territoriales, los cuales se construyeron a través de actividades de investigación, capacitación y divulgación. Con menor nivel de desarrollo pero de mayor amplitud territorial, fue el Acuerdo para la región central, en el que no participaba la Corporación Autónoma Regional.

El CRC fue la instancia de cooperación interinstitucional encargada del diseño y coordinación de las políticas e instrumentos de desarrollo económico y competitividad, en el marco de un enfoque de desarrollo sostenible y equitativo. Entre sus logros más destacados, está la formulación y adopción, del Plan Estratégico Económico Regional PEER. Dicha instancia coordina, entre otros asuntos sectoriales, el CARCE, que a su vez está encargado del Plan Estratégico Exportador.

Estas dos instancias, además de las otras mencionadas, han tenido niveles de estabilidad e incidencia diferentes. De un lado, siendo la mayoría resultado de iniciativa política de las autoridades territoriales, sin respaldo legal ni

Entonces, en el caso colombiano, la agenda incluía una redefinición regional que no ha ocurrido aun y que ha venido obligando a distintas entidades territoriales, entre estas a Bogota, a idear nuevos instrumentos para abordar los asuntos regionales. Ante la evidencia de los costos que la ciudad esta pagando por la introducción de reformas en el plano nacional, que en el caso que nos ocupa incluye la financiación de la guerra, es obvio que la ciudad debía procurarse sus propias políticas de reconversión y ajuste.

4. Conclusiones y algunas propuestas para una agenda de trabajo hacia el futuro

Las ciudades han sido históricamente centros de distribución y de contacto entre distintas zonas, puntos de intercambio comercial, de ideas y tradiciones. Las ciudades siempre han requerido de sistemas viales y de transporte, servicios, orden público y seguridad, fundamentadas en estructuras legales y normativas. El comercio interregional e internacional implica también toda una serie de servicios auxiliares, necesariamente localizados en las ciudades: seguros, bancos, publicidad, agencias de aduanas, etc. La eficiencia general de estas actividades determinará la capacidad de la ciudad para cumplir con su papel en la economía local, nacional y ahora mundial. Por ello, pese a la importancia histórica de estas actividades para las ciudades, su orientación, magnitud y naturaleza están cambiando constantemente. Nuestros tiempos exigen ciudades nuevas, asentadas en estructuras flexibles tanto en lo económico como en lo político – administrativo y lo cultural. Las ciudades de América Latina presentan serios rezagos, derivados de su atraso histórico e institucional como de la incapacidad para adaptarse exitosamente a entornos cambiantes. Por ello es imperativa una agenda de trabajo y reformas profundas, que involucren a todos los niveles jurisdiccionales y de la ciudadanía general, pues lo que está en juego es el desarrollo material de sociedad y consecuentemente el bienestar derivado del mismo.

El proceso de urbanización en Colombia y en América Latina en los últimos 25 años ha transitado por caminos de deficiencia fiscal y territorial, en concentraciones urbanas y regionales desarticuladas en su interior y con el mundo, con baja calidad de vida, que se han traducido en informalidad, ilegalidad y marginación. En la actualidad esperamos que se

normativo, estan sujetas a la voluntad del mandatario de turno y a la variabilidad en los énfasis y respaldos a los temas que estas asumen. Pero, de otro lado, son de mas facil realización, por cuanto solo requieren de la voluntad, en situaciones donde las restricciones de competencias o recursos no dejan mucho margen para adelantar actividades que demanden de tales.

Los resultados de estos esfuerzos, entre otros, se refieren a la mayor comprensión y aplicación de los enfoques regionales por parte de las entidades y funcionarios encargados de la planeación, el desarrollo económico y el ordenamiento territorial; a la puesta en vigencia del tema y a la animación de este debate con enfoques renovados; a la formulación y definición de lineamientos o instrumentos de planificación y desarrollo compartidos; a la creación de vinculos entre entidades de distintos niveles de gobierno para abordar el analisis de ciertos problemas y situaciones. Otros mas concretos estan materializados en la creación de las entidades encargadas de la promoción exterior y atracción de inversiones, y del emprendimiento, ambas encaminadas a adelantar sus labores en un marco de región.

Si bien la Nación continua sin cumplir sus obligaciones frente a este tema, es indudable que la puesta al día sobre el mismo que ha representado la gestión y realizaciones de Bogota, han presionado en momentos a la Nación, lease Congreso y Gobierno, para adelantar actividades puntuales. Mas interesante esta siendo el interés de otras ciudades y regiones del país, que estan transitando sendas similares a la de Bogota y su región, con acuerdos de buena voluntad, para abordar asuntos compartidos entre distintos niveles de gobierno.

Por último, es claro que los asuntos regionales y territoriales no estan en la orbita de las competencias nacionales, excepto por lo que corresponde a las definiciones generales. Siendo así, la existencia o no de decisiones en este ambito no deberia ser obice para realizar lo que corresponda desde los territoriales. Es probable que algunas decisiones nacionales faciliten y favorezcan, pero en ausencia de estas, las decisiones locales y regionales, deberian ser inaplazables e indelegables.

encamine por rutas más seguras para la ciudad y la ciudadanía, la cohesión social y la fertilidad económica, como ya ha comenzado en Bogotá. Cuatro cambios definen el nuevo camino: en el régimen de propiedad del suelo, en el rol del gobierno para el desarrollo urbano, en la relación de interdependencia entre ciudad y otros territorios y en la forma de financiar el desarrollo. Este camino debería conducir a la solución de los problemas de empleo e ingresos que persisten en nuestras sociedades latinoamericanas.

4.1 Propiedad del suelo

El régimen de propiedad del suelo ha estimulado un crecimiento urbano desordenado, carente de racionalidad, caracterizado por presión de demanda de suelo para uso habitacional y por su oferta indiscriminada y expansiva por parte de urbanizadores. El modelo ha servido a los intereses de los dueños de la tierra y los empresarios, que centraron su intervención en la construcción. Las consecuencias: exclusión e ilegalidad urbana, déficit de infraestructuras y equipamientos básicos y carencia de hábitat y espacios para lo público.

Hoy se reconoce que la propiedad de la tierra tiene una función social y ecológica y las normas en algunos países tienden a armonizar intereses públicos y privados y en algunos casos se cuenta con un régimen urbanístico (inconcluso aún) para la ordenación, intervención y gestión del territorio, que regula su oferta y demanda según funciones, usos, destinación y características del suelo, sobre la base de que éste es fuente de riqueza social.

4.2 El gobierno de la ciudad

Las ciudades históricamente han dependido del nivel nacional. Actualmente han logrado algún grado de autonomía para tomar decisiones y agenciar soluciones propias. En algunos casos con más responsabilidad y eficacia que en otros pero, probablemente en en la mayoría ligada al voto programático, que ha renovado el interés y el control social sobre los asuntos públicos territoriales.

El nuevo rol de los gobiernos es decisivo. La ciudad física es el escenario para las demás dimensiones de la vida urbana, definida en sus normas, principalmente los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), que han dejado de ser asunto de predios, intereses privados, especulación inmobiliaria, etc., para convertirse en determinantes claros y precisos del modelo de ciudad física: intervenciones de amplia escala, operaciones complejas de desarrollo urbano, directrices de ordenamiento territorial, sin caer en intervención excesiva. La planeación y priorización de la inversión y la operación de los sistemas urbano regionales en sus distintas escalas es uno de los ejes de la política y el gobierno local y regional: según planes maestros, que atienden lineamientos y objetivos del POT, facilita la programación de las áreas de desarrollo, renovación, etc., sin generar sorpresas ni presiones por distintos servicios y a costos insospechados. Es decir, se genera hábitat y no sólo construir viviendas es el nuevo papel del gobierno urbano regional.

4.3 Interdependencia territorial

El sistema actual es de ciudad principal con grandes ciudades como nodo central y las otras como nodos de segundo orden, más no menos importantes.

La geopolítica urbano regional está cambiando. En el caso de Colombia, por ejemplo, Bogotá y el centro del país son referencia en la construcción nacional, que compite pero no sustituye la tradicional influencia de occidente, lo que además implica la necesidad de incluir las

regiones costeras en el nuevo ordenamiento. Esta redefinición del sistema urbano regional implica decisiones nacionales que reconozcan tal realidad y de las ciudades para actuar como nodos centrales de primer y segundo orden en el sistema nacional. Bajo este esquema las regiones ganan como resultado de la consolidación de la región central: no necesariamente disminuyen su peso relativo en el sistema actual y ganan importancia en un sistema regional más convergente, equilibrado y acorde con vocaciones económicas de ventajas comparativas, en el que la región central es el motor principal.

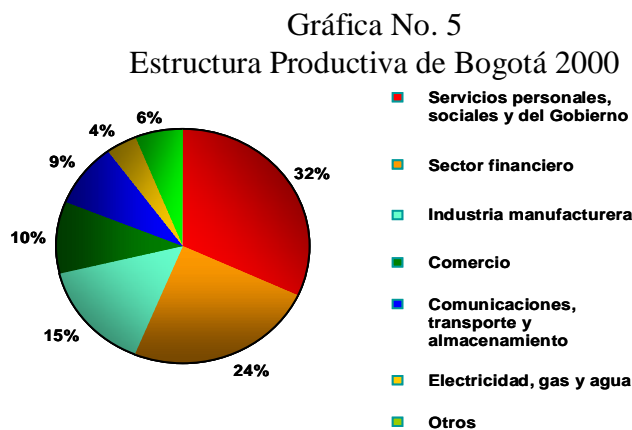
Históricamente, su condición de centro político administrativo, su situación geográfica de relativo aislamiento del resto del país y la respuesta a la crisis de 1929, fueron los factores, entre otros, que promovieron a partir de la década de 1930 la industrialización de Bogotá dentro del marco del modelo de sustitución de importaciones, que tomó auge en los años 1950, mediante la consolidación de un mercado nacional integrado y centrado en las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali, lo que se conoció como el triángulo de oro. Tales ciudades fueron el foco de buena parte de las políticas de infraestructura, de estímulos tributarios, de promoción de exportaciones (que se consolidaría en los años 70), de apoyo a sectores considerados clave como los de consumo masivo (alimentos, textiles, lozas y cerámicas, muebles, algunos artículos de ferretería, entre otras) y la construcción, por su capacidad de generar empleo urbano. Después de 1950, la dinámica industrial de Bogotá no dependió tanto de su condición de centro político-administrativo como del crecimiento poblacional bien vegetativo o por migración, que determinaría un mercado en expansión con amplios efectos externos sobre la economía local, regional y nacional.

Con el proceso de urbanización la industria pero sobre todo los servicios han venido redefiniendo la vocación de Bogotá. Tradicionalmente, fue centro político administrativo de la Nación pero tal vocación fue superada para dar paso a una economía impulsada por la producción de servicios financieros, empresariales, de conocimiento y aún los de administración pública, que atienden tanto sus propios mercados como los mercados externos nacionales e internacionales. Más aún, Bogotá no tiene un sector rural y de producción agropecuaria fuerte pero las autoridades y la ciudadanía son hoy más conscientes de la necesidad de articular la ciudad con su entorno rural y regional, en función de la seguridad alimentaria, en la provisión de agua, energía y otros bienes y servicios básicos para la vida en la ciudad y para la integración al país y al mundo en la era de la globalización. En síntesis, la transformación urbana ha dado lugar a una economía diversificada en la que no predomina ninguna vocación pero están éstas suficientemente desarrolladas de acuerdo con las ventajas comparativas y competitivas de la ciudad.

A lo largo del proceso de urbanización las diferencias entre Bogotá y otras ciudades colombianas se acentuaron. Por ser capital y particularmente por su tamaño, desarrolló factores de atracción para la población de todas partes del país, mientras que Medellín, Cali y Barranquilla absorben básicamente población local, lo que se tradujo a su vez en un patrón de urbanización más desordenado y menos eficaz y racionalmente intervenido debido a la cercanía y traslapes de jurisdicciones de gobierno nacional y local en medio de un fuerte esquema centralista.

Dada la situación descrita, resulta relevante destacar el carácter y el sentido de las intervenciones de los gobiernos en los últimos años, las cuales han permitido, progresivamente, ordenar urbanística, económica y fiscalmente la ciudad; recuperar el sentido de pertenencia de la ciudadanía y ejercer la autonomía para orientar el desarrollo de la ciudad en función de sus nuevas condiciones en la estructura urbano regional nacional.

El proceso de reformas aun no ha terminado para poder decir si el espacio económico se ha reconfigurado completamente, pero si ha habido efectos, que han de ser parte de una agenda de investigación para determinar los impactos sobre las regiones y ciudades. Para Bogotá se ha dado una relocalización de la industria en su espacio en razón de una estrategia defensiva de ciertas industria para abastecer mercado interno desde allí y aprovechando la protección natural de su condición de ciudad continental, el capital humano más formado y las infraestructuras necesarias para el aprovechamiento de economías de escala y aglomeración: mercados grandes y desarrollados.



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Distrital, con base en Dane (2004).

Al reconocimiento de tales cambios en la estructura urbano regional, coadyuvaría la expedición de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), la correspondiente reforma tributaria territorial y la modificación de la representación política en las distintas instancias políticas. Esto es una necesidad para la configuración regional y nacional en razón de:

- La recuperación del equilibrio ecológico y la comprensión de que ciudad sin sus correspondientes áreas rurales no es viable. Éstas son su fuente de seguridad ambiental, alimentaria y de oportunidades económicas para la integración a otros mercados. Hay que detener la expansión urbana como mancha de aceite.
- La conveniencia de articular una red de ciudades que permita ofrecer suelo para la localización de población y actividades, derivando las ventajas de la gran aglomeración y los enormes mercados, pero diferenciando y modulando de manera adecuada los costos de localización y operación, en un tejido urbano regional más diversificado y amplio.
- La necesidad de reducir las presiones sobre la gran ciudad y permitir el crecimiento de los mercados regionales y nacionales como resultado de la interacción de varias ciudades y no de una sola a costa de las demás.
- La oportunidad para configurar un espacio regional fuerte y competitivo para participar en mercados mundiales con base en redes de ciudades. La insularidad o la macrocefalia urbana no son buenas opciones, mientras que la ciudad-región es factible y es altamente productiva.
- Considerar las nuevas tecnologías y sistemas de movilidad y comunicaciones, que ya no exigen la contigüidad física para derivar beneficios de las economías de escala y aglomeración.
- Mejorar la calidad de vida en las grandes ciudades sólo es posible si las pequeñas y medianas de sus sistemas urbano regionales, son de igual o mejor calidad urbana y si la actividad económica en ellas es dinámica. Se reducen al mínimo los municipios dependientes.

- Por seguridad y para el control y monopolio nacional en las regiones del aparato militar y policivo.

En resumen, la vocación de Bogotá se ha transformado y su dinámica está siendo crucial en el sistema económico nacional. Como resultado, también la estructura urbano regional colombiana se ha modificado y es fundamental avanzar en el ordenamiento territorial para reconocer estas nuevas realidades y potenciar las dinámicas económicas urbanas y regionales que estas definen.

4.4 Financiación del desarrollo urbano regional

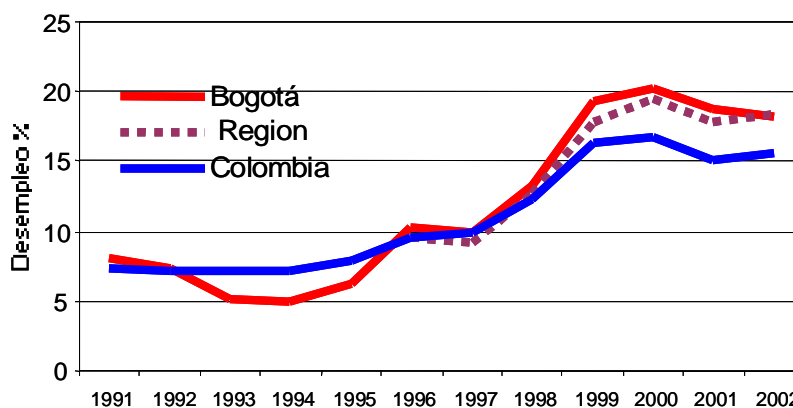
Nada sería posible sin la financiación adecuada, sino se capturan los beneficios de la dinámica urbano regional vía fiscalidad, para la provisión de infraestructuras y entornos físicos y sociales que garanticen la adecuada operación del sistema. La fiscalidad, que en el caso de los municipios se expresa en la política de suelo, debe tener una concepción regional, pues la economía actúa más productivamente en esos espacios. Tributación concertada, técnica y factible garantiza la distribución equitativa de cargas y beneficios del modelo. Es preciso mantener las fuentes tributarias tradicionales y también establecer y desarrollar nuevas: plusvalías, sistemas de cargas-beneficios y valorizaciones, con base en estructuras fiscales amplias, progresivas y fundadas en los principios de tributación universal y gasto racional.

4.5 Los problemas de empleo e ingresos

La población de Bogotá hasta 1990 era predominantemente pobre desde el punto de vista de los ingreso y de necesidades básicas, lo que se explica porque históricamente el cecimiento de la población fue mayor que el crecimiento económico, que indujo a una brecha social creciente, que sólo hasta ahora se estan invirtiendo, cuando a comienzos de los 90 se inicia un fuerte proceso de corrección y cambio estructural de la ciudad. Sin embargo, las reformas nacionales sobre los mercados laborales han tenido efectos perversos que estimulan la inseguridad laboral via flexibilidad contractual, haciendo más volátil el emplee, cuyo nivel medio se ha reducido, sobre todo después de la crisis de 1999.

Pese a la mejoría general de ciudad tanto en términos político-administrativos como económicos, el desempleo continua en niveles altos, alrededor de 15%, la concentración del ingreso sigue siendo excesiva y las diferencias y desigualdades al interior de la ciudad y entre ella y su entorno se mantienen o amplían de manera indeseable.

Grafica No. 6
Desempleo en Bogotá, su región y nacional.



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Distrital, con base en DANE (2004).

4.6 Algunas propuestas de política

De acuerdo con todo lo anterior, es imperativa una agenda de trabajo y reformas profundas, que involucren a todos los niveles jurisdiccionales y de la ciudadanía general, pues lo que está en juego es el desarrollo material de sociedad y consecuentemente el bienestar derivado del mismo. En estos términos, creemos que las áreas medulares de reforma han de centrarse en:

1. Profunda reforma de las funciones, jurisdicciones y competencias del Estado y su concreción territorial, de manera que se minimicen los conflictos entre distintos niveles jurisdiccionales, característicos de América Latina, y se establezca una estructura administrativa orientada al gobierno de las ciudades–región más que a áreas urbanas, que se concretan en:
 - a) De acuerdo con Bahl y Linn (1992) en los países en desarrollo han emergido tres sistemas de relaciones fiscales horizontales para el gobierno y la gobernabilidad de las ciudades–región: el de fragmentación jurisdiccional, el de jurisdicciones yuxtapuestas y el de fragmentación funcional. Sin desconocer las especificidades de las distintas ciudades latinoamericanas, creemos que el que mejor se adapta a las necesidades posiblemente sea el de jurisdicciones traslapadas. Este modelo de gobierno y gobernabilidad consiste en un gobierno metropolitano central que se sobrepone con otras jurisdicciones o agencias autónomas. Esta forma de gobierno retiene las ventajas de cierta centralización en las decisiones y la planeación general, permite capturar las ventajas de las economías de escala e internaliza las externalidades. Sin embargo, el modelo es relativamente poco sensible a las preferencias de los ciudadanos en razón de su tamaño y distancia respecto de la ciudadanía. Una manera de tratar con este problema es mediante la creación de subdivisiones de administración local. Es factible pensar que en ciudades no muy grandes, como Bogotá, Santiago, Buenos Aires, Rio de Janeiro y ciudades intermedias este modelo funcione bien.
 - b) Una versión menos institucional formal es la de ciudades–región administradas y cogobernadas mediante alguna clase de instancias de coordinación y planeación de los distintos gobiernos locales y regionales que confluyen en una ciudad–región. Esto exige esfuerzos de coordinación y comunicación importantes, y es precisamente ese uno de sus puntos débiles: la experiencia latinoamericana ha mostrado cierta incapacidad para la coordinación entre distintos órdenes gubernamentales²⁵.
 - c) En Europa, específicamente en Italia, los pactos territoriales, han tenido un relativo éxito a la hora de diseñar estructuras de gobierno y gobernabilidad local y regional. Los pactos territoriales son un instrumento de programación negociada y de concertación de distintos sectores económicos y sociales locales y regionales cuyo propósito es la realización de objetivos comunes de desarrollo. El estudio y aplicación de experiencias similares puede ser fructífero en América Latina²⁶: el intento de Bogotá por configurar formalmente una ciudad–región de amplio

²⁵ Un ejemplo claro de estas dificultades de coordinación fue la crisis argentina de comienzos de la presente década, en la que, ante la insolvencia financiera y política del Estado Federal, las provincias autónoma e independientemente tomaron, entre otras decisiones, la emisión de deuda por fuera de sus posibilidades, lo que condujo a la quiebra de varias de ellas, y acentuaron la crisis.

²⁶ Al respecto véase Carmona (2006).

alcance tanto territorial como jurisdiccional si bien no se ha consolidado, por lo menos ha dejado montada una estructura más ligera y flexible, muy similar a la de los pactos regionales de Italia (Goueset et al. 2005; Mesa de Planificación Regional y UNDESA-UNCRD 2005).

- d) Políticas y planeación coordinadas de usos del suelo que incentiven asentamientos humanos óptimos y ecológicamente sostenibles.
2. Políticas de acceso a mercados de capitales. Para las ciudades–región bien estructuradas es más fácil acceder a los mercados de capitales y por ello mismo diversificar, ampliar y profundizar sus fuentes de ingresos. Así mismo, para los países de AL, estructuras político administrativas jurisdiccionales y territoriales bien definidas podrían contribuir al desarrollo del mercado nacional de capitales al forzar la competencia de los agentes nacionales con los internacionales y por medio de la creación de instrumentos financieros especializados dirigidos a solventar las necesidades de la ciudad–región. Propiciando un círculo virtuoso en la interacción entre los mercados de suelos y los de capitales, podemos pensar que mercados de suelo limitados pueden ampliarse mediante instrumentos financieros que lo flexibilicen o permitan el acceso a la propiedad a las personas de más bajos recursos. Después de todo e históricamente, el suelo siempre ha sido un activo muy importante por lo que es posible pensar que dinamizar los mercados de suelo contribuye a dinamizar los mercados de capitales y viceversa. Ello permitiría modernizar y profundizar los mercados hipotecarios, al relacionarlos más activa y directamente con otros instrumentos y activos del mercado de capitales. Además, subproductos de la mayor exposición de distintas jurisdicciones al mercado de capitales son la promoción de buenas prácticas y disciplina fiscal, mayor *accountability* externo y por ello mismo freno a la corrupción, mejor selección de proyectos de inversión, ponderando adecuadamente riesgos, rentabilidad social e impacto y desbordamientos locales, regionales y nacionales, ampliación de bases productivas y de gasto y tributación, entre otras. En particular, cabe considerar:
 - a) Los municipios y ciudades pequeños, sin mayor capacidad de ahorro y sin acceso a los mercados de capitales deberían poder contar con algún organismo (que puede ser público o privado) de intermediación, bien sea como agente financiador de proyectos de inversión o bien como mediador con el mercado de capitales.
 - b) Para las ciudades grandes y las ciudades–region es recomendable que recurran directamente a los mercados de capitales, en especial los de bonos e instrumentos financieros de inversión tanto de tesorería como de proyectos (*project finance*), cobertura de pasivos efectivos y contingentes, coberturas de cambiarias de deuda, etc²⁷.
 - c) Estructuración de proyectos de cofinanciación.
 3. Transferir, en casos de grandes urbes y sus regiones metropolitanas de America Latina (Bogotá DC, México DF, Sao Paulo Rio de Janerio, Buenos Aires), y para promover el crecimiento económico local y nacional, la debida autoridad para que dichas jurisdicciones puedan ellas mismas decidir sus distintas bases y cargas tributarias y de gasto, especialmente las asociadas al ordenamiento del suelo. En algunos países

²⁷ Al respecto, consúltese la experiencia de distintas entidades en el libro Gerencia Financiera. Tercer Mundo Editores – Ediciones Universidad de los Andes. Bogotá, abril de 2000. En particular, el artículo de Carmenza Saldias Barreneche, “Los emisores territoriales: Realidad y perspectivas” (pags. 225-239).

latinoamericanos, pese a su condición de Estados Federales, no existe un verdadero federalismo fiscal, y en la actualidad es evidente la necesidad, tanto de los gobiernos centrales nacionales como de los gobiernos locales y regionales, que ciertas jurisdicciones metropolitanas y regionales tengan plena autonomía para decidir, planear y ejecutar su fiscalidad.

4. Movilidad, usos del suelo y fiscalidad. En AL más del 50% de las personas usa el transporte público pero se prevé que la situación cambie considerablemente, por debajo de los requerimientos de eficiencia, distorsionando las economías urbanas y por ello mismo los usos del suelo. Se requieren políticas claras sobre la orientación de la ciudad–región en materia de movilidad, acompañadas de regulación adecuada del suelo, incluida la tributación sobre su propiedad, usos y beneficios, para que la asignación o disposición del mismo para transporte público y la movilidad sean factores críticos para el crecimiento y configuración racional de la ciudad–región en su entorno territorial.
5. De acuerdo con 1 y 2, se requiere avanzar en las políticas de espacio público, ambiental y de reservas de ecosistemas, de modo que se propicien espacios urbanos menos segmentados y más incluyentes política, económica, cultural y ambientalmente, en consonancia con usos y distribuciones de suelo racionales, con capacidad de generar y soportar todo tipo de actividad humana.
6. A nivel tanto académico como para propósitos de formulación de políticas públicas, se requiere entender las relaciones que existen o pueden existir entre las políticas macroeconómicas y las urbano regionales. Es poco lo que sabemos acerca de los canales de transmisión, los rezagos y efectos específicos con que las políticas macroeconómicas en cabeza del Estado nacional afectan a las urbano regionales y viceversa. A modo de ejemplo, la política monetaria del Banco Central dirigida a mantener bajo control la inflación, impacta de manera diferente a las ciudades–región con vocación industrial que a las orientadas a los servicios²⁸ o a la exportación, pues la estructura productiva, la composición del empleo y funcionamiento de mercados los laborales y la capacidad de las autoridades locales y regionales para hacerle frente es distinta en cada una de ellas. Específicamente, no sabemos cómo las políticas macroeconómicas pueden afectar los usos y disposición de suelos al variar las rentabilidades relativas de las distintas actividades económicas y cuales sus efectos probables de corto y largo plazo y el cause que los cambios inducidos puedan generar en el patrón de uso y asignación de suelos y concomitantemente en la fiscalidad, en las inversiones y en la base económica general urbano regional. En este sentido merecen especial mención las reformas de comienzos de la década de 1990, que con su énfasis en el saneamiento fiscal (vía Estado nacional mínimo, privatizaciones, descentralización, etc.), la estabilidad de precios y la desregulación de mercados (especialmente los financieros y laborales), entre otros, no produjeron los efectos sociales que se pretendieron inicialmente. No obstante, han obligado a las ciudades–región a replantearse las bases de su desarrollo económico y político sobre la base de una nueva institucionalidad, en particular fiscal. Esto nos conduce al siguiente punto.
7. Una reforma central, largamente eludida en América Latina, es la agraria y de la propiedad del suelo. El inequitativo acceso a la tierra para fines productivos por parte de los sectores rurales de bajos ingresos, la concentración de tierras en la producción extensiva y de baja productividad (Bolivia, Brasil, Colombia, Venezuela, México, entre

²⁸ Incluso la afectación es distinta si el fuerte de la ciudad son los servicios profesionales y financieros o el turismo.

otros), la falta de políticas de ordenamiento territorial continúan generando desigualdad e ineficiencia tanto local y regional como urbana.

En síntesis se requiere de un nuevo modelo de gobierno y gobernabilidad metropolitana y regional, no sólo en razón de la eficiencia económica y administrativa, también por la necesidad de establecer bases firmes para el crecimiento y el bienestar. Es tiempo de pensar lo urbano regional en función de la calidad de vida y superando la pobreza, la desarticulación y la segmentación espacial, económica y cultural como elementos característicos de nuestro modelo urbano y rural: promover las condiciones para facilitar un urbanismo de transformación y no sólo de expansión, la conexión regional, nacional e internacional, para tener identidad en medio de cientos de ciudades.

Considerando los resultados de los últimos años en Bogotá, es posible sostener que una buena fiscalidad esta en la base de las mejoras en calidad de vida y crecimiento económico, pero que su continuidad esta asociada a la oportunidad de aprovechar no solo las fuentes tributarias convencionales si no además las nuevas fuentes asociadas al desarrollo urbano, al tiempo que se hace evidente la necesidad de darle coherencia y consistencia a tales logros fiscales, asumiendo espacios territoriales de ámbito mayor al de la ciudad, para cubrir espacios regionales que permitan desplegar y optimizar la fuerza de la gran ciudad en el marco de un sistema urbano regional mas equilibrado y sostenible.

Referencias Bibliográficas

Bahl, R. y Linn, J. (1992). *Urban public Finance in Devepoling Countries*. Oxford University Press.

Carmona, Rodrigo. *Los pactos territoriales en Italia: Un análisis de la experiencia reciente y sus implicancias en términos de governance*. EURE (Santiago). [online]. ago. 2006, vol.32, no.96 [citado 28 Febrero 2007], p.117-133. Disponible en la World Wide Web:<http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612006000200007&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0250-7161.

Maldonado C., M. M. (2006). *Planes Parciales, Gestión Asociada y Mecanismos de Distribución Equitativa de Cargas y beneficios en el Sistema Urbanístico Colombiano. Marco Jurídico, Conceptos Básicos y Alternativas de Aplicación*. Lincoln Institute of Land Policy. Bogotá, Colombia.

Mesa de Planificación Regional, UNDESA-UNCRD. (2005). *De las Ciudades a las Regiones. Desarrollo Regional Integrado en Bogotá – Cundinamarca*. Bogotá, Colombia.

Polèse, M. (1998). *Economía Urbana y Regional. Una introducción a la relación entre territorio y desarrollo*. Traducción de Germán Pérez Galicia y Elena Pou Madinaveita. Libro Universitario Regional (EULAC/GTZ). Cartago, Costa Rica.

Secretaría de Hacienda de Bogotá D.C. y Fedesarrollo (1997). *Memorias de Hacienda 1995 – 1997*. Bogotá D.C., Colombia.