

**EL IMPUESTO PREDIAL EN BUCARAMANGA 1992-2002:
ANALISIS Y PROPUESTAS ALTERNATIVAS**

**LIBARDO HOVER BAUTISTA BAUTISTA
FABIO AUGUSTO FORERO AGUDELO**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA
2004**

**EL IMPUESTO PREDIAL EN BUCARAMANGA 1992-2002:
ANÁLISIS Y PROPUESTAS ALTERNATIVAS**

**LIBARDO HOVER BAUTISTA BAUTISTA
FABIO AUGUSTO FORERO AGUDELO**

**Trabajo de grado para optar al título de
ECONOMISTA**

Directora:

SUSANA VALDIVIESO CANAL

Historiadora, Candidata a PhD en Historia Económica (UN)

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA**

2004

TABLA DE CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN.	1
1. DESCENTRALIZACIÓN: CAMBIO EN LAS REGLAS DE JUEGO.	8
1.1 CAMBIO DE PARADIGMA.	11
1.2 EL NUEVO PARADIGMA EN COLOMBIA.	14
1.3 ASPECTOS FISCALES.	18
1.3.1 LA PERSPECTIVA MACROECONÓMICA.	18
1.3.2 LA PERSPECTIVA MICROECONÓMICA.	20
1.3.3 DINAMICA DE LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.	22
2. EL IMPUESTO PREDIAL EN BUCARAMANGA.	27
2.1 CONCEPTO DEL CATASTRO EN COLOMBIA.	29
2.1.1 PROCESOS CATASTRALES.	30
2.1.2 PRODUCTOS DEL CENSO CATASTRAL EN BUCARAMANGA.	33
2.1.3 LA FORMACIÓN CATASTRAL EN COLOMBIA, SANTANDER Y BUCARAMANGA.	36
2.2 BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO PREDIAL EN BUCARAMANGA.	45
2.2.1 UNIDAD ORGANICA CATASTRAL.	45
2.2.2 CLASIFICACIÓN DEL SUELO.	45

2.2.3 USOS DEL SUELO.	46
2.3 TARIFAS.	47
2.4 SISTEMA DE COBRO	53
3. ANALISIS DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO EN BUCARAMANGA 1992-2002.	55
3.1 ANALISIS DEL IMPUESTO PREDIAL EN BUCARAMANGA.	58
3.1.1 ANALISIS CUANTITATIVO.	60
4. PROPUESTAS ALTERNATIVAS Y RECOMENDACIONES FINALES.	75
4.1 LA LABOR DEL GOBIERNO LOCAL EN EL DESEMPEÑO ECONOMICO.	80
4.2 SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACION SOCIO-ECONOMICA DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO.	82
4.3 SISTEMA DE COBRO EQUITATIVO.	86
4.4 TRANSPARENCIA EN LAS FINANZAS MUNICIPALES.	89
BIBLIOGRAFIA.....	90
ANEXOS.....	93

LISTA DE ANEXOS

		Pág.
Anexo A	Limites del Municipio de Bucaramanga	93
Anexo B	Clasificación del suelo urbano en el Municipio de Bucaramanga (mapa de las comunas)	94
Anexo C	Clasificación del suelo rural en el municipio de Bucaramanga (Mapa de los corregimientos)	95
Anexo D	Usos del suelo urbano en el municipio de Bucaramanga	96
Anexo E	Usos del suelo rural municipio de Bucaramanga	97
Anexo F	Modelo econométrico que calcula la elasticidad arco del esfuerzo fiscal en el Municipio de Bucaramanga	98

LISTA DE GRAFICOS

		Pág.
Gráfico 1	Composición de ingresos promedio (1992 – 2002)	23
Gráfico 2	Composición de ingresos tributarios promedio (1992 – 2002)	24
Gráfico 3	Comportamiento del impuesto predial (1992 – 2002) a precios constantes	25
Gráfico 4	Variación marginal del recaudo del IPU	60
Gráfico 5	Variación marginal del valor comercial real del suelo	61
Gráfico 6	Participación porcentual del IPU en los ingresos tributarios y en los corrientes	65
Gráfico 7	Capacidad fiscal real del IPU	68
Gráfico 8	Porcentaje del gasto de funcionamiento financiado con ingresos tributarios e impuesto predial	70

LISTA DE CUADROS

		Pág.
Cuadro 1	Resumen nacional	39
Cuadro 2	Número de predios urbanos y rural a 1 de enero de 1983	41
Cuadro 3	Resumen nacional. Número de predios urbanos y rurales a Enero de 1993	43
Cuadro 4	Resumen nacional. Número de predios urbanos y rurales a 31 de Dic de 2002	44
Cuadro 5	Municipio de Bucaramanga. Tarifas Impuesto predial	50

RESUMEN

TITULO **EL IMPUESTO PREDIAL EN BUCARAMANGA 1992 – 2002: ANÁLISIS Y PROPUESTA ALTERNATIVA***

AUTORES **BAUTISTA B., Libardo H., y FORERO A., Fabio A. ****

PALABRAS CLAVES **Endeudamiento, Déficit Fiscal, Ingresos tributarios, Impuestos, Política Económica, Análisis Financiero.**

DESCRIPCIÓN.

El aumento del déficit fiscal y la reducción de la capacidad de endeudamiento en los países de América Latina, especialmente en Colombia, fueron las causas principales para que se diera el cambio de modelo de hacer Política Económica Centralizada a un modelo de hacer Política Económica Descentralizada. Este cambio institucional, emprendido en nuestro país con la Constitución de 1991, trasladó responsabilidades del orden central al orden municipal, con lo cual, los gobiernos subnacionales se vieron en la necesidad de fortalecer sus fuentes de ingresos propios con el fin de mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

En Bucaramanga, el Impuesto Predial Unificado se convierte en una de sus principales fuentes de recursos propios, ocupando el segundo lugar en importancia dentro los ingresos tributarios. Sin embargo, en los últimos años, el comportamiento del recaudo muestra un descenso como consecuencia de la crisis económica del país, los conflictos de intereses entre los propietarios de la tierra y el Estado, el aumento de tarifas, entre otras. Lo anterior, lleva a la necesidad de hacer y evaluar su comportamiento en los últimos diez años, desde la contextualización del Neoinstitucionalismo, con el propósito de establecer unas reglas de juego claras que conlleven a su dinamización.

Al hacer y evaluar el comportamiento del Impuesto Predial Unificado, por medio de la construcción de algunos indicadores propuestos por el Departamento Nacional de Planeación, se llega a la conclusión que es necesario del diseño de unas políticas públicas precisas que conlleven a disminuir su evasión y elusión buscando de esta forma el aumento en su recaudo con el fin de brindarle mejores bienes y servicios estatales a la comunidad.

* Trabajo de Grado

** Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de Economía y Administración, VALDIVIESO, Susana.

ABSTRACT

TITLE REAL STATE TAX IN BUCARAMANGA 1992-2002,: AN ANALYTICAL APPROACH AND ALTERNATIVE RECOMMENDATIONS*

AUTHORS BAUTISTA B., Libardo H., y FORERO A., Fabio A. **

KEYWORDS Payment Capacity, Fiscal debt, income taxes, taxes, economic policy, Financial analisis..

DESCRIPTION.

The biggest rising of the fiscal debt and the reduction of payment capacity in Latin American countries, specially Colombia, were determinant causes wich influenced an institutional change from a model of centralized economic policy to a model of decentralized economic policy. This institutional change, initiates in Colombia with the Constitution of 1991, which helped to give new commitments to the municipalities. In addition, municipal governments found the need of having stronger sources for their own income, as a requirement to look for improving the living standard of their citizens.

In Bucaramanga, the real state tax, becomes one of its main sources from own revenues, being the second largest fund within the income taxes. Even though, during the last years, real state tax revenue has been reduced because of the economic crisis, conflicts of interest between landowners and the State, increasing of tariffs, between others. As a result, comes up the need to do and evaluate the behavior of this particular tax during the last ten years, under a Neoinstitutional theoretical approach, with the purpose of building clear game rules to dinamize it.

After doing and evaluating the behavior of this tax, with the support of some quantitative methods, such as some indicators suggested by the Department of National Planning (DNP), it is possible to conclude, that it is necessary to design a public policy in order to reduce levels of fiscal tax evasion and elusion, looking forward to increase real state tax revenues as a requirement to offer better public goods to society

* Research Work

** Faculty of Human Sciences, Economy and Administration School, VALDIVIESO, Susana.

INTRODUCCION

Cuando transar resulta difícil y costoso las instituciones adquieren importancia; las instituciones son normas, leyes, comportamientos aceptados que estructuran la forma en que los agentes económicos y políticos de la sociedad interactúan, es decir, pueden ser entendidas como el lenguaje del intercambio de bienes y servicios entre individuos y organizaciones.

EL reconocimiento del papel jugado por las instituciones ha hecho surgir en las últimas décadas una corriente de pensamiento que –desde múltiples perspectivas- intenta incorporar el análisis de las instituciones en la teoría económica. Esta vertiente –conocida como neoinstitucionalismo para diferenciarla de la escuela institucionalista norteamericana de principios del siglo XX- cuestiona el tipo de racionalidad presente en las interpretaciones neoclásicas, la ausencia de referencias al peso explicativo de las normas de comportamiento en el accionar económico y algunos supuestos simplificadores como el de la existencia de información completa y perfecta.

Según la corriente neoinstitucionalista, las instituciones pueden ser formales e informales, evolucionan a través del tiempo, pueden ser creadas y determinan que pueden hacer o no hacer los individuos e igualmente determinan el castigo cuando son violadas. Este conjunto de limitaciones, o también matriz institucional, constituye la estructura por medio de la cual los individuos u organizaciones encuentran el conjunto de oportunidades y mecanismos que les permite su aprovechamiento.

Las instituciones surgen como consecuencia de las fricciones propias del intercambio económico y político, es decir, de los complejos problemas de

cooperación y coordinación económica y política. Estas fricciones se traducen en costos que son consecuencia, por un lado, de los costos de información del valor real del bien o servicio que se está transando y por el otro, de los costos de protección y cumplimiento de los contratos.

Las instituciones son las determinantes del intercambio. Son el marco en el cual se originan los problemas de coordinación pero también en el que se intentan solucionar. Tal como afirma North, premio Nóbel de economía y connotado representante del neoinstitucionalismo, (1993) “la efectividad de las soluciones es algo que está determinado por la motivación de los jugadores, la complejidad del medio y, la habilidad de los mismos para descifrar y ordenar el medio”.

Según North “el mercado en su conjunto es un saco mezclado de instituciones; algunas aumentan la eficiencia y otras la reducen”. En la sociedad este conjunto de instituciones proporcionan una serie de incentivos que estimulan la actividad económica y política, pero también, una serie de señales adversas que estimulan la captura de rentas.

Para el Neoinstitucionalismo el problema de la eficiencia se debe a la labor que cumplen las organizaciones en el contexto evolutivo de la matriz institucional, es decir, el interés individual de las organizaciones como agentes racionales limitados propende por el cambio de las instituciones con el fin de buscar una mejor posición de utilidad sin importar la eficiencia colectiva.

La matriz institucional y los incentivos que genera, ayuda a definir un intercambio económico y político que sea fuente de un crecimiento económico estable. En América Latina, la historia económica ha demostrado que la matriz institucional no ha permitido el correcto desempeño económico.

North sostiene que el marco institucional incentiva la adquisición de conocimientos, el interés por aprender, innovar, asumir riesgos en actividades económicas, a lo cual denomina eficiencia adaptativa.

La eficiencia adaptativa es el producto del sistema de incentivos que produce la estructura institucional, la cual proporciona a la actividad productiva bajos costos de transacción, derechos de propiedad claros, define el crecimiento económico a largo plazo, entre otros.

De otra parte, en el Neoinstitucionalismo el Estado como institución juega un papel importante. La intervención del estado, para Stiglitz, esta soportada por el desconocimiento de las leyes económicas (ley de precios), la redistribución de la renta y las verdaderas fallas del mercado y, se justifica cuando mejora la eficiencia económica en el sentido de Pareto. Por ejemplo, en la distribución de la renta, el Estado desempeña un rol importante, ya que a través de ésta se mantiene la eficiencia productiva con equidad. Para esto, se necesita el diseño de un conjunto de políticas públicas que limiten los efectos de la redistribución en la productividad, tal como lo expone J. Chica (2001, 62)

La propuesta de Stiglitz apunta a que en el sector público se puede poner en práctica un sistema de incentivos efectivos que redunden en el buen desempeño del burócrata, ocasionando un mejor manejo de los recursos públicos, con lo cual, las políticas públicas se vuelven eficientes ayudando a aumentar el desempeño económico.

De acuerdo con los autores del Neoinstitucionalismo, el Estado cuenta con dos formas de llevar a cabo su labor en la actividad económica. La primera, consiste en participar como fuente de instituciones formales en la conformación de la matriz institucional, es decir, creando un marco de reglas

de juego claras y estables. La segunda, por medio de la elaboración de Políticas Públicas, a través de las cuales puede incidir, modificar u orientar en forma directa la realidad económica, política y social. Las instituciones son las que determinan la viabilidad, éxito o fracaso de estas herramientas de acción del Estado.

El buen desempeño económico exige que las políticas públicas estén encaminadas a promover la educación, la tecnología, el apoyo al sistema financiero, la inversión en infraestructura física, a la vez que previenen la degradación ambiental y mantienen la red de seguridad social. Del mismo modo, exige el desarrollo de una infraestructura institucional que busque incentivar las actividades productivas y generar un intercambio económico y político eficiente, que se refleja en una maximización del beneficio social.

La Nueva Economía Institucional no tiene una posición clara frente a la relación entre instituciones y políticas públicas. Sin embargo, Olson –otro de los más destacados representantes de la corriente que estamos reseñando- ha hecho algunos acercamientos considerando que en una sociedad desigual con intereses individuales heterogéneos existen conflictos frecuentes, de la misma forma que sucede con las políticas públicas. Esto sucede por la existencia de grupos de interés con diferentes poderes de negociación, que persiguen bienes públicos del gobierno con estrategias previamente elaboradas y con representación en los mercados políticos cuyo propósito es sacar ventaja.

La formación y formulación de política pública es un momento crítico donde se mide la fuerza negociadora del Estado y su capacidad para defender el bienestar general frente a organizaciones que no representan los intereses de la mayoría. Siguiendo a Olson, si todos los ciudadanos manejaran la información pertinente de cierto bien o servicio, no sería fácil agruparlos por

medio de la publicidad que despliegan los grupos de presión para lograr el apoyo de la mayoría.

La existencia de políticas públicas ineficientes asegura la oferta de rentas para los captores de éstas. Según Wiesner, los captores de rentas ejercen presión sobre los gobiernos para que intervengan ante las fallas que se presentan en el mercado con el fin de crear, para beneficio propio, rentas que el mercado abiertamente no entregaría. El éxito de estos grupos refleja la baja capacidad del Estado para defender el bienestar colectivo.

Las políticas públicas deben ser coherentes con el marco institucional para que sean efectivas, es decir, las políticas se hacen con el fin de solucionar o mejorar el intercambio económico. Si se hacen por fuera del contexto institucional el intercambio será ineficiente. La Nueva Economía Institucional, por una parte contribuye en el diseño de políticas públicas coherentes con el contexto económico y político y, por otra, se preocupa por una mayor efectividad de las mismas.

Las políticas públicas idóneas hacen que aumenten los beneficios cuando en los países existen mejores instituciones. Por consiguiente, los países deben enfocarse tanto a mejorar las políticas públicas como a fortalecer el ambiente institucional en el que estas políticas se desempeñan. A partir de esto, el impuesto predial en Bucaramanga, debe ser entendido como instrumento de política pública coherente con la matriz institucional colombiana (Constitución de 1991). Así, cuando no hay coherencia entre las políticas públicas y la matriz institucional, el factor de producción tierra se puede convertir en motor del desarrollo y sin embargo no conseguir el uso eficiente del recurso.

La política fiscal se constituye en un amplio campo de la acción estatal en la búsqueda de regulación de la economía. Los impuestos, a su vez, pueden

pensarse como las herramientas mas adecuadas para garantizar, de una parte, un funcionamiento eficaz de ese Estado y de otra, una distribución equitativa de la riqueza social. El cumplimiento de esos objetivos está condicionado, de acuerdo a la perspectiva neoinstitucional, por el marco institucional en el que se diseñan los instrumentos de política fiscal y por el tipo de incentivos que generan.

En ese marco, el objetivo central de este trabajo es, a partir de la contextualización del marco teórico neoinstitucional, evaluar o hacer un diagnostico del comportamiento del impuesto predial en Bucaramanga, de manera que del estudio puedan derivarse algunas consideraciones y propuestas para garantizar la eficacia y eficiencia del mismo.

De esta forma, en el primer capitulo se hace un bosquejo general del cambio de paradigma de un modelo centralizado a uno descentralizado, donde los entes subnacionales propenden por un mayor dinamismo de sus fuentes de recursos propios, mostrando que en Bucaramanga el Impuesto Predial es la segunda fuente en importancia de los ingresos tributarios.

El segundo capitulo describe el Impuesto Predial en Bucaramanga, exponiendo el marco institucional en el cual se encuentra insertado, la formación catastral, la base gravable, las tarifas y el sistema de cobro.

El análisis del Impuesto Predial en Bucaramanga, como política pública, se aborda en el tercer capitulo. Para ello se utiliza una serie de indicadores diseñados por el Fondo Monetario Internacional, con el propósito de abordar el tema con criterios técnicos, que permitan tener mejores herramientas al momento de evaluar el desenvolvimiento y estado actual del Impuesto Predial en el municipio.

Por ultimo, en el cuarto capitulo se sugieren algunas propuestas alternativas con el propósito de dinamizar el Impuesto Predial en Bucaramanga, buscando, desde la visión Neoinstitucional, proponer unas reglas de juego claras que reflejen en forma precisa la capacidad del que paga y la retribución por parte del Estado de bienes y servicios que redunden en el bienestar de la sociedad Bumanguesa.

1. DESCENTRALIZACIÓN: CAMBIO EN LAS REGLAS DE JUEGO.

Cuando se pregunta uno: ¿Por qué algunas naciones son ricas mientras otras son pobres?, la idea clave es que las naciones producen dentro de sus fronteras no aquello que la dotación de recursos permite, sino aquello que las instituciones y las políticas públicas permiten.

M. Olson

Desde el origen de la consolidación de la teoría económica se encuentra la preocupación –presente en Smith y demás economistas clásicos- por explicar la naturaleza y los determinantes de la riqueza de los países. A su vez, uno de los focos de la política económica a través del tiempo ha sido la búsqueda de los mecanismos más eficientes para incrementar esa riqueza e implementar procesos que permitan una distribución equitativa de la misma.

En las dos últimas décadas los avances en la teoría económica existente dieron origen a la corriente Neo-institucional. Los aportes de Douglas North han oxigenado la teoría económica, dándole nuevas herramientas para la interpretación de realidades económicas que no habían sido objeto de estudio de la economía convencional y una luz a gran cantidad de Economistas a la hora de explicar los problemas económicos que aquejan a las sociedades actuales.

Es preciso mencionar que, bajo esta nueva perspectiva, se admiten las fallas de los mecanismos de mercado, y se cuestiona profundamente la racionalidad instrumental que hacía de los “agentes representativos” neoclásicos calculadores eficientes con información perfecta. Parte, también, del supuesto de que la competencia en los mercados es perfecta, por lo tanto no necesitan de gobierno ni de instituciones. Además, menciona North (1993), es muy distinto explicar como una economía puede funcionar en un momento en particular que explicar como lo hace a través del tiempo. El único juego posible a través del tiempo son, según este autor, las instituciones que surgen debido a las fricciones que existen en la sociedad. Igualmente sostiene North que en el análisis económico ha faltado explicar la incertidumbre. En ese contexto, el objetivo de la política económica sería entender y estructurar el juego de tal manera que, en un mundo de incertidumbre, se puedan manejar los problemas de interacción humana de una forma eficaz.

Con respecto al desarrollo del cuerpo teórico institucional, José Ayala Espino (1999) plantea que las teorías de las instituciones se pueden agrupar en dos tradiciones intelectuales: La primera, enfatiza en los beneficios colectivos que se obtienen de la existencia de instituciones; la segunda, enfatiza en los conflictos sociales y distributivos que se generan debido a la notable desigualdad “que tienen los individuos para influir en el diseño, instrumentación, legalización, administración, vigilancia, y cumplimiento de las instituciones” , es decir, las instituciones no benefician a todos los agentes por igual.

De acuerdo al autor precitado, de estas dos tradiciones intelectuales se han desprendido cuatro corrientes teóricas de las instituciones: Neoclásicas, contractualistas, evolucionistas e históricas. Las neoclásicas sostienen que las instituciones son el resultado del intercambio que ocurre en el mercado y

la competencia es el mecanismo que selecciona dichas instituciones; las contractualistas, explican las instituciones como resultado de una acción concertada entre los agentes. En contraste, la corriente evolucionista sostiene que las instituciones se seleccionan y se mantienen de acuerdo con su eficiencia que les garantizará su supervivencia o desaparición a través del tiempo. Por último, la corriente histórica, explica la evolución de las instituciones como resultado de los cambios en la historia.

Según A. Chandler, (Citado por Ayala Espino, 1999) el estudio de las instituciones es un reto, ya que permite analizar los arreglos institucionales sobre los cuales se tomarán las decisiones, investigar cómo y porqué han cambiado a lo largo del tiempo estos procesos e instituciones y, finalmente, considerar como han afectado tales cambios los cursos de acción alternativos de los “tomadores de decisiones”.

La historia es muy importante para el entendimiento de las instituciones ya que son resultado de decisiones tomadas en el pasado con el fin de solucionar problemas, es decir, las instituciones son estructuras construidas en base a una herencia del pasado que seguimos modificando. Este cambio institucional es generado por emprendedores económicos y políticos que están en posición de modificar las reglas de juego según sus creencias e intereses para cambiar de esta manera la realidad. Este proceso continuo provoca la evolución de los sistemas sociales, políticos y económicos.

Para el propósito de este capítulo, el análisis se enfocará desde la perspectiva histórica, ya que el cambio y origen de las instituciones se genera paralelamente al cambio histórico de las sociedades. Del mismo modo, en el largo plazo, la historia nos permite observar la evolución de las instituciones con respecto al tránsito de sociedades poco complejas a muy complejas. Basados en este principio, se describirá a continuación el proceso

de cambio de un paradigma centralizado a otro descentralizado, el cual ha tenido repercusiones institucionales sobre el impuesto predial.

1.1 CAMBIO DE PARADIGMA

A través de la historia se han dado procesos de centralización y descentralización política. En América Latina con los procesos emancipadores, la conformación de las naciones exigió procesos centralizados como consecuencia de la dominación, la hegemonía y el consenso entre oligarquías locales (Palma, 1983). En el plano ideológico la centralización de la educación y el servicio militar jugaron un papel importante en el proceso de consolidación del Estado Nacional. Así mismo, la intervención de los gobiernos nacionales en la provisión de salud influyó para que la centralización se legitimara en América Latina.

Además de la tendencia a centralizar la provisión de servicios públicos, se sumó la intervención de los gobiernos nacionales en la economía como consecuencia de la crisis de 1930 y la influencia de las propuestas Keynesianas. La consolidación del centralismo tuvo aspectos positivos en cuanto a integración nacional, cobertura de servicios básicos e industrialización. Sin embargo, contribuyó para que el crecimiento económico se concentrara dentro de cada país en muy pocas regiones.

En América Latina este hecho fue determinante para que, hacia 1970, la tasa neta de matrícula en educación primaria estuviera próxima al 71% y en 1985 se acercara al 81%. Igualmente, el porcentaje de la población mayor a 24 años con alguna escolaridad se situara en 1980 en el 72,3%. Del mismo modo, el gasto estatal en salud llegó a representar el 1,5% del PIB en 1970

y el 2,4% en 1982. Así mismo, la cobertura de agua potable en 1982 llegó a 74,5%. Todos estos hechos fueron determinantes para que la tasa de mortalidad infantil disminuyera de 101,8/1000 al 56,8/1000 en 1985 y la esperanza media de vida aumentará de 57,15 en 1970 a 65,4 años en 1985¹.

Sin embargo, el esquema de administración estatal centralizada se fue agotando a medida que afloraban los problemas derivados de un modelo centrado en el gasto público. Así, la crisis del centralismo se manifestó en un endeudamiento externo creciente, causado por el déficit permanente en las empresas públicas y el gobierno central. En muchos países latinoamericanos, los recursos provenientes del endeudamiento fueron asignados ineficientemente debido a la corrupción generada por la toma de decisiones en círculos cada vez más excluyentes.

El ritmo acelerado de la deuda y la ineficiencia en el manejo de los recursos públicos llevaron rápidamente a un agotamiento de la capacidad de endeudamiento, el cual acrecentó el déficit público. Dada la inflexibilidad del gasto emergieron presiones inflacionarias imparables por el mecanismo del control de precios.

El hecho que marcó el final del centralismo fue la crisis de la deuda en 1982, debido a las políticas de Estados Unidos de aumentar el gasto en defensa y disminuir impuestos, con lo cual aumentó la tasa de interés. Por consiguiente, las economías latinoamericanas colapsaron por su creciente endeudamiento. Durante la década de los 80 el ajuste de las economías implicó una caída en la inversión fija, el crecimiento, el empleo, y el gasto público, especialmente en lo social. Finot (2001) plantea que, ante la

¹ Cifras obtenidas de la base de datos de la UNESCO (1999), UNESCO-OREALC (1986), Banco Mundial (2000) y CEPAL-CELADE (2000).

necesidad de reducir el déficit fiscal “se dio una tendencia a transferir responsabilidades sobre la prestación de servicios a gobiernos subnacionales y a privatizar las empresas estatales”

Posterior a la crisis de la deuda, en América Latina se plantea reducir el protagonismo de los gobiernos nacionales, descentralizando las decisiones en los gobiernos locales como estrategia de desarrollo y teniendo como base la “transformación productiva”. Esta transformación exige la articulación de esfuerzos públicos, privados y colectivos en espacios locales a fin de lograr sinergias que favorezcan la innovación.

Frente a esta situación, se cede el espacio a otro paradigma económico, el Neoliberal, que busca devolver al libre mercado la función de asignador de recursos. Sin embargo, los años de vida de este paradigma han comprobado que, para obtener un buen funcionamiento del mercado, es indispensable un desarrollo institucional promotor de la libre competencia.

Según Finot (2001), el paradigma económico Neoliberal se enfrenta con la necesidad de un Estado regulador y redistribuidor que garantice en términos básicos lo siguiente: en lo económico, cree condiciones para la competitividad, lo cual permite una mayor eficiencia fiscal; en lo social, reduzca la pobreza y asegure equidad y, en lo político, viabilice una participación constructiva que garantice la participación ciudadana en la gestión pública.

A partir del nacimiento de esta necesidad, la descentralización surge como el nuevo paradigma de organización que conduce a una sinergia de los sectores privado, social y público. Además, este nuevo paradigma, ofrece una mejor perspectiva para ahondar en la democratización, como parte de una estrategia para enfrentar la crisis de la deuda.

1.2 EL NUEVO PARADIGMA EN COLOMBIA.

Es necesario anotar que el proceso de descentralización puede ser entendido como un cambio institucional, en el cual se ha rediseñado el método utilizado por el gobierno para canalizar los recursos hacia los ciudadanos, cambio que ha generado una cadena de transformaciones en la forma como los agentes se comportan en el intercambio económico. De acuerdo con los planteamientos de Douglas North (1993), el cambio institucional genera variaciones en la demanda de conocimiento de las organizaciones para que estas puedan avanzar hacia sus objetivos, es así como: “primero, el marco institucional dará forma a la dirección de la adquisición del conocimiento y de las aptitudes y, segundo, la dirección será el factor decisivo del desarrollo a largo plazo de esa sociedad”.

La Constitución de 1886 definió a Colombia como un estado centralizado políticamente debido a que el presidente era el responsable de los actos de gobierno y, descentralizado administrativamente en el sentido de que el poder ejecutivo dictaminaba algunas funciones y responsabilidades de los gobiernos subnacionales, tales como el cobro de algunos impuestos. Sin embargo, el esquema de la descentralización administrativa se sostuvo la mayor parte del siglo XX, a pesar de la crisis política ocasionada por el bipartidismo.

En 1968, según Bés y Hernández (1998), se aprobó una reforma constitucional con el fin de legalizar las empresas públicas, lo que se conoce como descentralización técnica o por servicios. Con esta reforma se incorporan tres categorías jurídicas de empresas públicas de acuerdo al grado de participación del gobierno. También se crea el situado fiscal con lo cual se transfieren recursos a los entes subnacionales de acuerdo a los

ingresos ordinarios de la Nación, cuyo objetivo era financiar actividades en los sectores de la salud y la educación.

De acuerdo con Bés y Hernández (1998), en la década de los 80 se agrega el concepto de descentralización fiscal que pretendía el desarrollo municipal, creándose la ley 14 de 1983, con la cual aumenta la autonomía tributaria de los entes territoriales ampliándose la base de sus gravámenes sobre todo el catastro. En 1986, se da un gran paso hacia la descentralización política con el acto legislativo No 1 donde se establece la elección popular de alcaldes.

De esta manera, a finales de la década de los 80 se habían llevado en el país una serie de iniciativas en el ámbito de la descentralización sin tener en cuenta una estrategia que condensara los esfuerzos en materia política, institucional, administrativa y fiscal. Es así como surge la necesidad de ordenar este cambio de paradigma en una nueva constitución que enfrente con éxito los desafíos políticos y de seguridad ciudadana.

En el caso de Colombia, la racionalidad de los agentes u organizaciones a partir de la descentralización ha ido cambiando y, en el caso particular que nos compete estudiar, la nueva demanda de conocimiento tiene que ver con el mayor interés que se le presta desde los órganos subnacionales a las finanzas propias. Las nuevas reglas de juego y el deseo del gobierno central por reducir el tamaño del Estado han ocasionado que los gobiernos subnacionales busquen fortalecer sus fuentes de financiamiento propio para garantizar un mejor nivel de vida a sus ciudadanos. El nuevo marco institucional descentralizado involucra, entonces, una serie de incentivos basados en las nuevas percepciones que tienen los individuos sobre los beneficios y costos asociados ante la alternativa de tener o carecer fuentes de financiación que viabilicen el progreso de cada ente subnacional.

El cambio institucional contemplado en la Constitución Política de 1991, impulsó un proceso de descentralización más integral con el cual se cualifica y complementa las acciones de cada uno de los niveles de gobierno. Esta definió al Estado Colombiano como “Una República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. Todos los niveles de gobierno conforman un ente dinámico que solo funciona de manera adecuada y responde a sus objetivos en la medida en que cada uno de sus órganos ejerza eficazmente las funciones y competencias que se le han encargado. Para ello, la Carta Constitucional promueve la consolidación de la descentralización como proceso político concertado y participativo, fundamentado en la transferencia efectiva de poder decisorio, recursos y responsabilidades del nivel nacional de gobierno a las entidades territoriales”.

En este sentido, uno de los fundamentos del nuevo paradigma es la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno para que, de una forma articulada, cumpla con uno de los objetivos del Estado en materia de prestación de servicios básicos. Según Rojas y Gutiérrez (1999) “las competencias estipulan que la Nación debe formular políticas y objetivos de desarrollo asignando recursos de las transferencias hacia las entidades territoriales, dar asesoría en materia financiera, dictar normas científicas y administrativas para la prestación de los servicios y hacer seguimiento y evaluación al cumplimiento de las políticas y la ejecución de los recursos”². Así mismo, estos autores plantean que los departamentos deben administrar los recursos transferidos, realizar la planeación de los servicios básicos en su jurisdicción, asesorar y apoyar técnica, administrativa y financieramente a los municipios en la ejecución del gasto social. Por su parte, los municipios deben ejecutar la política social.

² Estos autores de la Universidad de los Andes hicieron un estudio acerca del financiamiento de la inversión en Santa Fe de Bogotá.

Sin embargo, todavía quedan muchas dificultades por resolver. El crecimiento acelerado de los gastos territoriales ha ocasionado una dependencia de las transferencias nacionales y por consiguiente un proceso creciente de endeudamiento. En el nivel municipal, se presenta un crecimiento más dinámico de sus ingresos propios, aunque a una tasa muy inferior con respecto a las transferencias.

A lo anterior se suma la crisis a la cual se están enfrentando varios departamentos y municipios por causa del enorme endeudamiento de sus finanzas públicas. El aumento de las transferencias y el crecimiento acelerado de la deuda municipal generó un incremento del gasto corriente y de capital a nivel local. Los bancos no midieron con claridad la capacidad crediticia de los municipios y departamentos, solo se limitaron a exigir la pignoración de las transferencias o de los impuestos locales³. Esto, como consecuencia de basar el proceso descentralizador en transferencias gubernamentales y a la falta de regulación del endeudamiento subnacional. Sin embargo, con un manejo cuidadoso de los anteriores aspectos será posible evitar desequilibrios fiscales y se logrará mayor eficiencia en el gasto público. Para esto se hace necesario que las transferencias estén ligadas con el esfuerzo fiscal departamental y/o municipal.

Actualmente, en Colombia se observa un incremento en la autonomía financiera de los gobiernos locales y regionales, como también en la provisión de bienes y servicios públicos a la comunidad. Es por esto que bajo el nuevo marco institucional se debe prestar mayor atención a aquellos ingresos que el municipio de Bucaramanga está en capacidad de generar por su propio desempeño, ya que de ellos depende la posibilidad de proveer mejores bienes públicos a sus habitantes.

1.3 ASPECTOS FISCALES.

Según Aghon (1999), en el análisis de los procesos de descentralización, adquiere mucha importancia el tema del financiamiento de las facultades y funciones entregadas a las instancias subnacionales del gobierno. En la década de los 90, la característica común consistió en buscar un equilibrio fiscal general de las finanzas del sector público, sin embargo, el panorama fiscal se torna difícil exigiendo una racionalización de los procesos de transferencia de competencias y recursos a las municipalidades y un manejo más responsable del endeudamiento.

Lo anterior es visto desde dos perspectivas, que a pesar de estar separadas “deberían complementarse en el análisis de los programas gubernamentales de apoyo a la gestión descentralizada del Estado”.

1.3.1 La Perspectiva Macroeconómica. La mayoría de los estudiosos del tema, entre ellos Finot, Bossier y Aghon, coinciden en señalar que desde esta perspectiva, el objetivo central del gobierno nacional es asegurar que estos procesos mantengan la estabilidad y el equilibrio fiscal con el fin de evitar las dificultades y los efectos macroeconómicos que ocasionan una mala estructuración en las relaciones intergubernamentales y un excesivo endeudamiento territorial.

Sin embargo, en Latinoamérica los procesos de descentralización fiscal en su etapa de transición muestran fuertes presiones políticas para el traspaso neto de recursos del gobierno central a los gobiernos subnacionales, ocasionando un difícil manejo equilibrado de las finanzas públicas⁴. Lo anterior, como

³ Ver cifras en PERRE, G y HUERTAS, M. CEPAL. 1997.

⁴ Para un análisis mas exhaustivo véase CEPAL/ GTZ (1997).

consecuencia de una no muy clara transferencia de atribuciones en lo que respecta a la asignación del gasto y a una estructura y administración tributaria débil en el plano regional y local.

La evaluación de los procesos de descentralización en América Latina ha llevado a los analistas a considerar que se han caracterizado por una redistribución asimétrica de responsabilidades, ingresos y gastos entre las distintas instancias del gobierno, es decir, los entes territoriales están dispuestos a recibir recursos sin aceptar nuevas responsabilidades y el gobierno central a desprenderse de responsabilidades sin permitir una mayor autonomía tributaria.

Por ejemplo, en Colombia, con la constitución del 91, se incrementaron sustancialmente las transferencias intergubernamentales, lo cual permitió que los ingresos se descentralizaran más que los gastos, constituyéndose en una parte importante en el total de ingresos nacionales⁵ y un alto porcentaje del ingreso total de las entidades territoriales. Sin embargo, su crecimiento ha sido sustancial sin ir acompañado de un sistema de seguimiento del gasto público subnacional ya que la implantación de dicho sistema implica elevados costos de transacción⁶.

Las transferencias dependen de la estructura y dinámica de la tributación del gobierno central, no de los costos de los servicios traspasados, por lo tanto, su monto fluctúa según la recaudación nacional trayendo como consecuencia efectos no deseados. Esto ocasiona que las fluctuaciones de los impuestos

⁵ En 1995 constituían el 4,6% del PIB y el 38% del total de ingresos corrientes.

⁶ Los costos de transacción surgen de la transferencia de los derechos de propiedad. En un sentido amplio incluyen todos aquellos costos que no emergen directamente del proceso de producción de los bienes y servicios. Sin embargo, los costos de transacción están asociados, y a su vez determinan el intercambio económico, es decir, el intercambio no depende únicamente de los precios de equilibrio sino del nivel de costos de transacción. Si los costos de transacción se elevan la cancelación del

nacionales se traduzcan en mayores o menores gastos que impiden una programación a largo plazo de los mismos.

1.3.2 La Perspectiva Microeconómica. Desde esta perspectiva, los intereses fundamentales de los gobiernos son el mejoramiento de la provisión descentralizada de bienes y servicios y las mayores posibilidades de participación local en el fortalecimiento de las finanzas locales. Sin embargo, cabe mencionar que la mayoría de los municipios de América Latina vienen recaudando una pequeña parte de los ingresos que necesitan, lo que refleja la fragilidad de sus finanzas. Es decir, se ha presentado una alta dependencia de los recursos externos dada la reducida autonomía tributaria a nivel local.

Lo anterior justifica la necesidad de un nuevo pacto fiscal a nivel territorial que propenda por una situación financiera más sólida y sostenible, debido a que, si los gobiernos locales no cuentan con los recursos financieros adecuados para responder por la gestión y provisión de los bienes y servicios asumidos, la descentralización resulta poco efectiva.

Piza (1996) sostiene que ante este desafío, se observan esfuerzos de gobiernos municipales por dinamizar sus principales fuentes de ingresos propios, especialmente los impuestos sobre las propiedades inmuebles⁷.

intercambio es definitiva. Estos incluyen los costos de información, negociación, diseño, vigilancia y cumplimiento de contratos y protección de los derechos de propiedad.

⁷ “El rezago considerable del avalúo catastral con respecto al valor comercial de los inmuebles y por tanto el deterioro de la recaudación del impuesto predial de la ciudad capital de Colombia, fue uno de los factores determinantes para el establecimiento de un nuevo marco legal que permitiera hacer ciertas reformas al régimen fiscal de la ciudad. En 1994, se adoptaron la figura del auto avalúo como base imponible del gravamen, así como un conjunto de normas para su adecuada administración. El resultado más evidente de estos cambios fue el significativo incremento de recaudo del impuesto predial. Este aumento se debió más al incremento del número de predios que pagaba el tributo que a un alza sustantiva del recaudo per cápita; lo que se produjo fue una mejor distribución de la carga tributaria y una significativa disminución de la evasión”.

Cabe resaltar la importancia de una mayor autonomía y responsabilidad de las autoridades locales, frente a uno de sus más importantes tributos, complementado con una administración tributaria más eficiente. Por ejemplo, en Bucaramanga el Impuesto Predial no se ha tomado con rigor analítico, solamente se ha limitado al aumento de la tasa impositiva bajo la finalidad de obtener mayores recursos, ocasionando un conflicto de intereses entre el mercado político y el mercado económico.

Otra forma en la que han incursionado los gobiernos municipales para fortalecer sus recursos propios es en la creación de nuevas formas de captación del incremento del valor de los suelos derivado del proceso de urbanización, como es el caso de las contribuciones sobre la valorización. La valorización es un instrumento financiero local que consiste en una especie de reembolso que los propietarios directamente beneficiados hacen a la municipalidad en razón del incremento del valor del inmueble, a raíz de la ejecución de una obra pública.

Finalmente, en los últimos años se viene impulsando un manejo más responsable y coordinado del endeudamiento territorial, con el propósito de minimizar los posibles efectos macroeconómicos⁸. Otro mecanismo importante corresponde a la incursión en los mercados de capitales para realizar inversiones locales y regionales a largo plazo, con instrumentos como la emisión de bonos subnacionales.

El éxito o fracaso de estas estrategias ha tenido que ver – además de los factores económicos-, con elementos institucionales como la cultura tributaria

⁸ En Colombia, frente a este panorama y de acuerdo con el artículo 364 de la Constitución de 1991, se planteó la conveniencia de adoptar una nueva norma sobre endeudamiento territorial, que en el plano fiscal estimulara el ahorro y evitara el excesivo endeudamiento, garantizando la capacidad de pago de las entidades subnacionales. Para ello, se establecieron indicadores de solvencia y de sostenibilidad de la deuda. En este contexto fue aprobada la ley 358 de 1997.

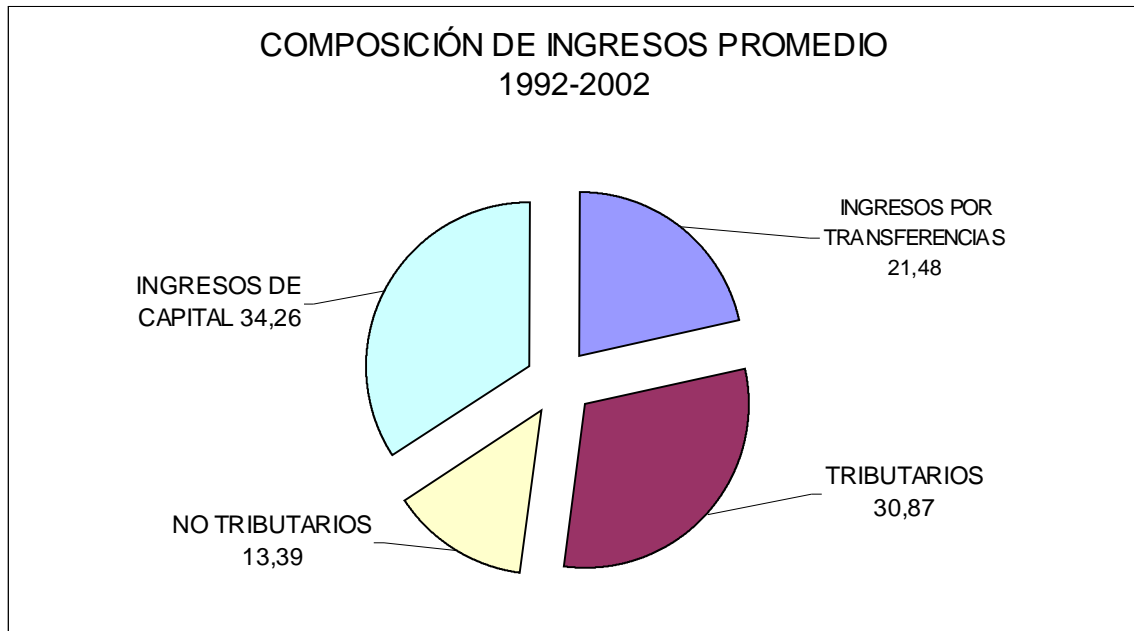
de los municipios, las costumbres políticas de los dirigentes regionales, la percepción ciudadana sobre el manejo de los recursos públicos y el grado de credibilidad y confianza en las políticas públicas.

1.3.3 Dinámica de los Ingresos del Municipio de Bucaramanga Con el propósito de lograr un incremento en la autonomía financiera del municipio que garantice la provisión de bienes y servicios públicos a la comunidad, se hace necesario prestar mayor atención a los ingresos que está en capacidad de generar por su propio desempeño, evitando así la fragilidad de sus finanzas públicas.

En esta parte del trabajo se hace un seguimiento del comportamiento de los ingresos del municipio de Bucaramanga con el propósito de descubrir tendencias y contar con elementos de juicio para adelantar algún tipo de propuestas con respecto al impuesto predial.

Los ingresos totales del municipio de Bucaramanga durante la vigencia 2002 ascendieron a 124.382 millones a precios corrientes, que frente a la vigencia anterior significa un incremento del 37%. En la década analizada el promedio anual de los ingresos totales del municipio es de 60.377 millones a precios corrientes. Como se observa en el gráfico 1, la composición de los ingresos promedio en la década analizada fue la siguiente: 21,48% transferencias, 30,87% ingresos tributarios, 34,26% ingresos de capital y el restante ingresos no tributarios. Esta situación muestra una alta dependencia del municipio en fuentes de financiación propias.

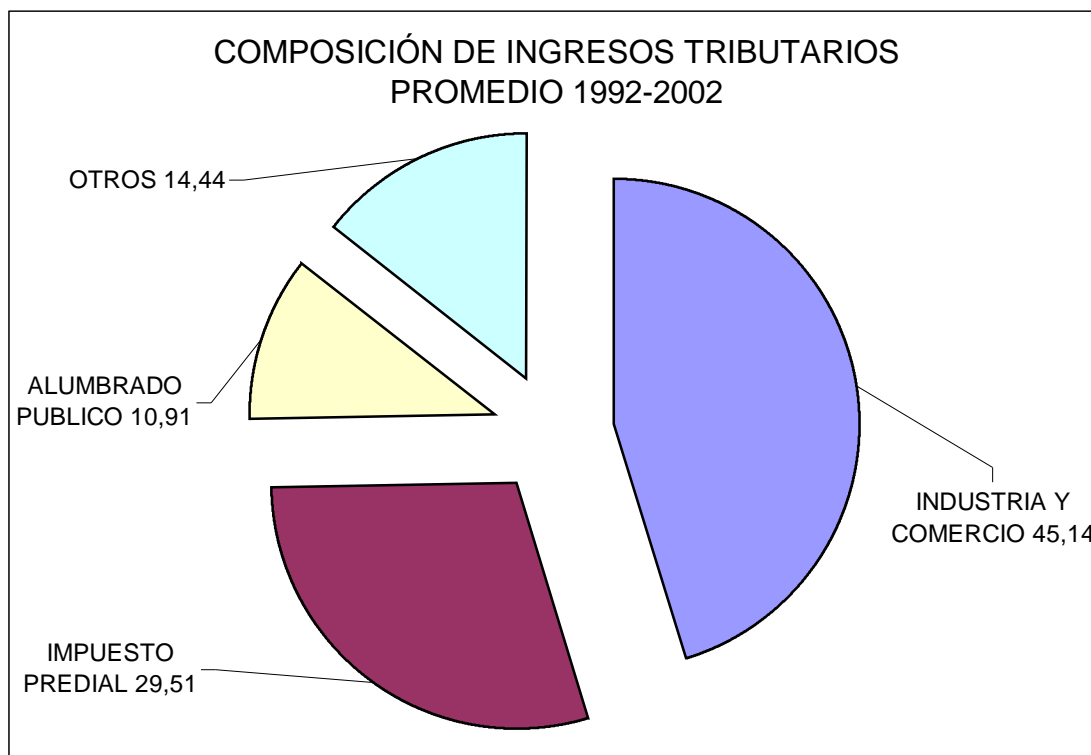
Grafico 1. Composición de Ingresos Promedio (1992 – 2002)



Fuente: Cálculo de los autores del trabajo basado en datos de la Secretaría de Hacienda de Bucaramanga.

Los ingresos tributarios promedio anual, para la década analizada, estuvieron compuestos principalmente por el impuesto de industria y comercio en 45,14%, el impuesto predial con el 29,51%, alumbrado público con una participación del 10,91% y otros con el 14,44%, tales como: rifas y sorteo, patente nocturna, circulación y tránsito, contadores y medidores, espectáculos públicos, etc.

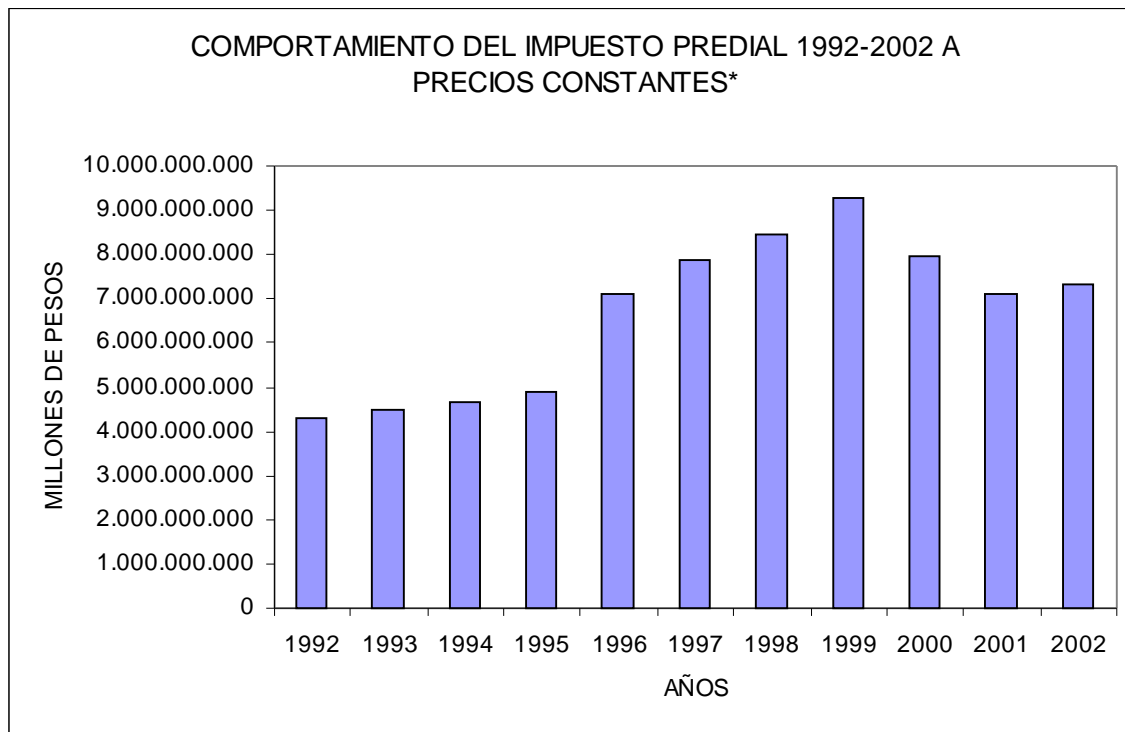
Grafico 2. Composición de Ingresos Tributarios promedio (1992 – 2002)



Fuente: Calculo de los autores del trabajo basado en datos de la Secretaría de Hacienda de Bucaramanga.

Es importante resaltar la importancia del Impuesto Predial dentro de la estructura de los ingresos tributarios, ya que, se constituye en el segundo impuesto más importante del municipio de Bucaramanga después del Impuesto de Industria y Comercio. Por lo tanto, es indispensable revisar su comportamiento en la década base del trabajo y establecer la importancia relativa del mismo en las finanzas municipales.

Gráfico 3. Comportamiento del Impuesto Predial 1992 – 2002 a Precios Constantes.



Fuente: Secretaría de Hacienda de Bucaramanga.

*Precios constantes de: 1998.

Según el gráfico 3, el comportamiento del recaudo del Impuesto Predial en Bucaramanga muestra una tendencia creciente de 1992 a 1999, y, decreciente del año 2000 al 2002. Cabe señalar que en 1996 según el acuerdo 051 del concejo municipal se aumentaron las tarifas del mismo.

Esta tendencia decreciente hace necesario encontrar alternativas que permitan dinamizarlo, de tal forma que se garantice la obtención de mayores ingresos, basados en la eficacia y la eficiencia de un sistema de cobro que refleje, en forma precisa la capacidad económica del que paga y establezca,

tal como plantean los neoinstitucionalistas, unas reglas de juego transparentes, que tengan como soporte la equidad y la retribución por parte del Estado de beneficios para toda la población. Se parte de la necesidad de revisar la problemática surgida en el 2002 como resultado del incremento de las tarifas establecidas mediante el acuerdo 015 por parte del concejo municipal.

2. EL IMPUESTO PREDIAL EN BUCARAMANGA.

Para mí un derecho de propiedad significa alguna protección contra la elección de otra persona que afecta mi voluntad de usar los recursos, digamos “míos”.

A. Alchian.

Desde el enfoque Neoinstitucional las instituciones son restricciones que limitan el campo de juego donde ocurre el intercambio entre individuos. Estas fijan los derechos, retribuciones y sanciones, a las cuales están sometidos los agentes, fomentando la cooperación y la coordinación económica. Pueden ser formales e informales, y su diferenciación radica en que la marcha larga y dispareja, de tradiciones y costumbres no escritas a leyes escritas ha sido unidimensional conforme nos hemos movido de sociedades menos complejas a más complejas (North, 1993).

Ayala Espino (1999) menciona que las restricciones formales están contenidas en los distintos ordenamientos legales, reglamentarios y normativos. Favorecen el intercambio y la cooperación debido a que reducen los costos de transacción y al mismo tiempo favorecen la solución de las controversias presentadas en las relaciones entre agentes. Incluyen reglas políticas y judiciales, reglas económicas, y contratos. Las restricciones políticas definen los mecanismos de control y evaluación; por su parte, las restricciones económicas definen los derechos de propiedad.

La introducción de los derechos de propiedad en la economía ha permitido ampliar el alcance analítico a muchos problemas de la época moderna. Tal como menciona Ayala Espino, los derechos de propiedad son instituciones decisivas en la formación de los incentivos para invertir, ahorrar, trabajar e innovar. Por lo tanto, son relevantes a la hora de usar y asignar los recursos disponibles en una sociedad.

Coase, uno de los autores más connotados de la corriente Neoinstitucional ha enfatizado en el análisis de los derechos de propiedad, los cuales son indispensables para garantizar la estabilidad del intercambio y las ganancias potenciales del comercio. El intercambio se ve favorecido debido a que los individuos tienen distintas valuaciones sobre los beneficios, los costos y los riesgos, y son ellos quienes toman la decisión de llevarlo o no a cabo, en consecuencia, es allí donde se generan importantes efectos en la conducta y elecciones de los agentes.

Lo anterior sugiere la existencia del Estado como una organización que proporcione un sistema legal que permita definir, mantener y hacer cumplir los derechos de propiedad. Un sistema de derechos de propiedad impuesto por la sociedad y vigilado por el estado resuelve conflictos de interés y constituye un importante mecanismo de cooperación.

Para entender el mercado de tierras y la estructura del impuesto predial en Colombia y especialmente en Bucaramanga, se hace necesario estudiar el instrumento fiscal llamado “Catastro” desde una perspectiva de los derechos de propiedad. Cuanto mejor funcione el catastro como institución que controla los derechos de propiedad en el mercado de la tierra en Colombia, el Impuesto Predial puede ser cobrado con menores costos de transacción, lo cual, permite una mayor eficiencia en el recaudo.

2.1 CONCEPTO DEL CATASTRO EN COLOMBIA.

Dada su organización y estabilidad política y económica, así como la capacidad para desarrollar instrumentos topográficos, el catastro suizo ha sido uno de los más técnicos y precisos del mundo al hacer la descripción física de los inmuebles, garantizando la seguridad jurídica de los mismos. Consecuentemente, este modelo catastral fue el que sirvió de base al catastro colombiano, siendo ministro de Hacienda Carlos Lleras Restrepo.

El Gobierno Nacional ha encargado de la conformación, actualización y vigilancia de los procesos catastrales al IGAC⁹. El catastro se entiende como la institución bajo la cual opera el mercado de tierras en Colombia. En síntesis, el catastro es el censo descriptivo de los bienes inmuebles pertenecientes a particulares o al Estado, el cual se encarga de definir las características físicas, jurídicas, económicas y fiscales de los predios, de acuerdo con la metodología que considere necesaria el IGAC para llevar a cabo dicho proceso, que será expuesta en este estudio mas adelante.

Sin embargo, cabe mencionar la utilidad de las características implementadas por el IGAC para definir los criterios que especifican claramente los derechos de propiedad que sujeta cada individuo en el país sobre un predio. En este caso, se puede dilucidar que cada característica cumple un fin específico, en el caso de las características jurídicas llevadas a cabo por medio de contratos conocidos legalmente como escrituras, pactadas entre los particulares y el Estado, son el recurso que permite tener claridad de quien posee legalmente un predio, dando lugar a un intercambio mas claro entre los agentes que intervienen en este proceso. Para efectuar

⁹ Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

esta tarea el Estado y los particulares incurren en una serie de erogaciones, conocidas según la teoría NEI, como costos de transacción, los cuales pueden ser medidos cuantificando los valores en que incurren los particulares en la obtención de escrituras para identificar el tipo de relación que sostienen con cada bien inmueble.

En cuanto a las características físicas y económicas, se puede anotar que éstas cumplen un papel fundamental en el proceso de obtención de información clara acerca del valor que representa el predio en el mercado inmobiliario, proceso en el cual se incurren en costos de medición, los cuales permiten identificar en forma cercana el verdadero valor del bien. El IGAC ha desarrollado una metodología para aumentar el nivel de información que puedan tener los particulares sobre los atributos que tienen sus predios. Es necesario añadir que por medio de las características físicas y económicas se determina el avalúo catastral, instrumento que permite al municipio obtener el valor sobre el cual debe ser gravado el impuesto predial. Por último, el aspecto fiscal consiste en la aplicación de las tasas y gravámenes que determina el municipio sobre los bienes que tengan como base el avalúo catastral.

2.1.1 Procesos Catastrales. En este apartado del trabajo se toma como principal referencia el análisis de Parra Lleras (2002) en apuntes sobre catastro, el catastro es definido como el conjunto de operaciones y trabajos científicos encaminados a describir exactamente las propiedades inmuebles de un país, así como la de determinar su capacidad contributiva. A partir de esta conceptualización, se mencionan los siguientes procesos catastrales:

a) Proceso cartográfico.

Es el conjunto de operaciones aerofotográficas, geodésicas, fotogramétricas y topográficas para obtener la base cartográfica de las zonas urbanas o rurales donde se debe hacer el censo catastral.

b) Proceso de Nomenclatura.

Conjunto de operaciones para identificar y enumerar los ejes viales y la distancia de cada predio al eje de referencia, o definir y hacer la toponimia en las zonas rurales.

c) Proceso de formación catastral.

Conjunto de operaciones destinadas a obtener la información sobre los terrenos y edificaciones en los aspectos jurídico, físico, fiscal y económico de cada predio. La información obtenida se anota en la ficha predial y en los documentos gráficos, listados y formatos de control estadístico que diseñan las autoridades catastrales, en el caso de Colombia, el IGAC. El proceso de formación termina con una resolución por medio de la cual las autoridades catastrales, a partir de la fecha de dicha providencia, ordenan la inscripción en el catastro de los predios que han sido formados y establecen que el proceso de conservación se inicie al día siguiente, a partir del cual el propietario podrá solicitar la revisión del avalúo de acuerdo al artículo noveno de la Ley 14 de 1983.

d) Actualización de la formación catastral.

Operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral revisando los elementos físico y jurídico del catastro y eliminando en el elemento económico las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas, o condiciones locales del mercado inmobiliario. La información obtenida y los cambios encontrados

se anotarán en los documentos catastrales pertinentes. Este proceso termina con la resolución por medio de la cual las autoridades catastrales ordenan la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados y establecen que el proceso de conservación se inicia al día siguiente a partir del cual el propietario podrá solicitar la revisión.

e) Proceso para determinar las zonas homogéneas neoeconómicas.

Conjunto de operaciones para determinar las porciones de territorio urbano o rural que tienen características similares y sirven de unidades de muestreo para determinar el valor de los terrenos. En las zonas urbanas las variables utilizadas para determinar la homogeneidad de la zona son: topografía, servicios públicos, sistema vial, reglamentación urbana y destino económico de los predios. En las zonas rurales se tienen en cuenta la topografía y el relieve, las características físico-químicas de los suelos, las condiciones climatológicas, la disponibilidad y uso de las aguas, las condiciones del sistema vial, la concentración predial y el uso de la tierra. La zona homogénea geoeconómica es la porción de la zona física en la cual las variaciones del valor del terreno no sobrepasan los límites de varianza establecidos para la elaboración del censo catastral en cada municipio.

f) Proceso de conservación catastral.

Este proceso consiste en mantener al día los documentos catastrales de conformidad con los cambios que experimente la propiedad raíz en sus aspectos físico, jurídico, fiscal y económico.

g) Proceso de reajuste del avalúo catastral.

Consiste en reajustar anualmente el avalúo, cuando éste no ha sido modificado por el proceso de formación o actualización catastral. El Gobierno Nacional, mediante decreto originario del Ministerio de Hacienda y

Crédito Público, determinará el índice de reajuste para cada año, a más tardar el 31 de octubre.

h) Proceso para la sistematización, procesamiento y consulta de la información.

Conjunto de operaciones necesarias para hacer el diseño del sistema de información. La información gráfica y alfanumérica del censo catastral se verifica e incorpora a medio magnético y se procesa y administra por los ordenadores para ser consultada por los usuarios privados o públicos.

Al revisar los diferentes procesos catastrales que debe ejecutar el Estado, designando al IGAC para dichas labores, es necesario mencionar, que dichos procesos deben ser entendidos como la estructura que permite tener unos derechos de propiedad claramente definidos en el mercado de la tierra en Colombia. Resulta conveniente añadir que el proceso catastral debe permitir inventariar o censar los predios existentes en el país y, que, para llevar a cabo dicho propósito, arroja unos productos que aumentan el nivel de información que poseen los agentes sobre las características generales de los predios.

2.1.2 Productos del censo catastral en Bucaramanga. Las instituciones carecerían de importancia si las sociedades no tuviesen idea de su existencia y si no fuese posible compartir información acerca de ellas. Es por esto que la información resulta ser el principal lubricante del intercambio. La información disponible influye decisivamente en las elecciones y en la

conducta económica y, por consiguiente, en la misma formación de los mercados. Con mayor información disponible, menor será la incertidumbre y el riesgo de tomar decisiones erradas, a su vez los mercados tendrán una mayor fortaleza, siguiendo los esbozos teóricos de Ayala Espino.

Los productos disponibles del censo catastral en Bucaramanga son las herramientas utilizadas por las autoridades municipales para obtener la información necesaria acerca del mercado inmobiliario, y, a partir de dicha información, proceder a diseñar un mecanismo de cobro del Impuesto Predial en el municipio. La eficiencia del recaudo del Impuesto Predial depende, entonces, del nivel de información con que cuente la Secretaria de Hacienda de Bucaramanga. A continuación veamos los productos catastrales disponibles para conocer la base gravable del Impuesto Predial en Bucaramanga:

a) Plano topográfico rural y urbano

Es el plano básico de las zonas rurales y urbanas en escalas 1:5000, 1:10.000 o 1:25.000 para los rurales y 1:1000, 1:2000 y 1:500 para los urbanos que se utilizan para efectuar la localización y reconocimientos prediales.

b) Plano predial de manzana

Es el mapa en escala 1:500, en el cual se dibujan las líneas de los paramentos de los andenes y de las vías de cada manzana, además de los linderos y dimensiones de los terrenos y las construcciones indicando la altura de éstas y si los predios están bajo el régimen de propiedad horizontal o vivienda unifamiliar.

c) Plano predial urbano de conjunto

Es el mapa en escala 1:1000 o 1:2000, en el cual se dibujan las líneas de los paramentos de los andenes y de las vías de cada manzana y los linderos de cada predio y de sus construcciones y la nomenclatura vial y domiciliaria. Este plano se elabora con los resultados de la localización y el reconocimiento predial efectuados en el terreno durante el proceso de formación o actualización catastral.

d) Plano predial urbano individual

Es el mapa de cada predio en escala 1:500 o 1:200, en el cual se dibujan las líneas de los linderos del terreno y sus coordenadas y los linderos de las construcciones.

e) Plano de zona homogénea física

Es la base cartográfica en escala 1:5000 o 1:10000 o 1:25000, en el cual se representa el límite de cada zona homogénea física de la zona rural; las zonas homogéneas urbanas se dibujan en mapas en escalas 1:2000 o 1:5000.

f) Plano de zona homogénea geoeconómica

Es la base cartográfica en escala 1:5000 o 1:10000 o 1:25000, en el cual se representa el límite de cada zona homogénea económica, urbana o rural.

g) Ficha predial

Es el documento que contiene la descripción de los elementos físico, jurídico, económico y fiscal de cada predio. El elemento físico comprende la identificación del predio, su ubicación geográfica, la descripción de los linderos, los terrenos y las construcciones, sus áreas, las características y usos de la construcción, la estratificación socioeconómica, los valores

unitarios de terreno y construcción y el avalúo catastral. El elemento jurídico se refiere al derecho de propiedad o posesión precaria, la identificación de las personas, datos escriturarios, de registro y los linderos. El elemento económico hace relación con los valores unitarios del terreno y de las construcciones y el valor total del inmueble. Se debe resaltar que, a partir de la ficha predial, se puede obtener el Listado Predial del municipio que abarca todos los predios rurales y urbanos con que cuenta el municipio.

h) Plano predial rural individual

Es el plano de cada predio en escala 1:500, 1:1000 o 1:5000, en el cual se dibujan los linderos del terreno de cada predio y sus construcciones.

i) Plano predial rural de conjunto

Es la base cartográfica en escala 1:5000, 1:10000 o 1:25000, en el cual se dibujan los linderos de cada predio, previamente identificado en el terreno durante el proceso de formación o actualización catastral.

2.1.3 La formación catastral en Colombia, Santander y Bucaramanga..

La interpretación de los productos catastrales permite obtener una concepción total de la situación catastral en Bucaramanga. Por consiguiente, para tener una comprensión mas clara sobre el catastro actual, se hará una revisión de la evolución histórica del catastro en Colombia, desde una perspectiva que permita entender como han evolucionado las limitaciones formales del catastro y así poder observar con mayor facilidad los resultados actuales del censo catastral de Bucaramanga, e interpretar la forma como este ha evolucionado en nuestro municipio.

En el análisis de Parra Lleras (2002), se establecen cinco períodos básicos que caracterizan la evolución del catastro en Colombia. El primer periodo esta comprendido entre 1821 y 1958, que concluye con el nacimiento del IGAC. La primera ley que hace referencia al catastro se publica en 1821, con fines exclusivamente fiscales y su aplicación fue difícil por ir acompañada del proceso de independencia.

En 1908, el gobierno de Rafael Reyes, dictaminó la creación de las oficinas departamentales de catastro y las juntas municipales de catastro, junto con la forma como debía hacerse este mismo. Esta situación facilitó que las asambleas y los consejos municipales organizaran y reglamentaran como quisieran los catastros en sus respectivas jurisdicciones. No se tenían mapas ni el personal encargado de los procesos catastrales tenía las capacidades requeridas para recoger datos y realizar avalúos. Ante la situación caótica del catastro y las finanzas publicas del Estado Colombiano, el gobierno de Pedro Nel Ospina, contrató en 1926 la misión Kemmerer para reformar el sistema tributario nacional, de esta manera parte de las recomendaciones hechas por la misión Kemmerer se incluyeron en la Ley 78 de 1935. Este mismo año se crea el Instituto Geográfico Militar con la responsabilidad de hacer los planos para los estudios catastrales, y la Sección Nacional de Catastro inició el proceso de organización del sistema catastral, en el cual encontró que los departamentos tenían poca cobertura, metodologías y reglamentaciones diversas, tasas de impuestos diferentes e ineficiencias en los recaudos.

A su vez, en 1940, el Instituto Geográfico Militar se fusiona con la Sección Nacional de Catastro y la reglamentación jurídica se complementa con los decretos 803 y 1301, los cuales son desde el punto de vista técnico, la sustentación del actual sistema catastral. En general, la política catastral tenía como objetivo mejorar los ingresos municipales y sanear el déficit fiscal

que presentaban, era ordenada y reglamentada con decretos de estado de sitio, sin embargo, la administración y el control de las oficinas fue caótico, situación que causó un deterioro en la base fiscal y una disminución del impuesto predial mientras las necesidades de los municipios se incrementaban.

Fue hasta 1958 cuando el IGAC asumió la responsabilidad total del catastro nacional. En 1958 se contaba con las siguientes cifras estadísticas: A nivel nacional estaba en 668,584 predios urbanos y 1,632,389 predios rurales; valuados en 6,792,742,368 y 10,327,451,550 millones de pesos corrientes respectivamente.

El segundo periodo iniciado con la reforma agraria en 1961, otorgaba al departamento de catastro la facultad de conciliar el precio que el Estado debía pagar al propietario del bien afectado. Sin embargo, las diferencias entre los valores registrados catastralmente y los valores aportados por el sistema de peritaje dificultó la consecución de acuerdos para la expropiación. Esto reflejó la necesidad de actualizar el valor en los registros catastrales para poder obtener mayores ingresos fiscales en los municipios.

No obstante, para 1965 se hicieron otros estudios técnicos, en los cuales se comprobó que la mayoría de los catastros rurales de los municipios eran solo simples listas de contribuyentes y en las zonas mas desarrolladas los catastros tenían ficha descriptiva y plano predial. El cuadro 1 muestra las cifras estadísticas del año 1965 a nivel nacional, para el Departamento de Santander y para el municipio de Bucaramanga.

Cuadro 1. Resumen Nacional. Número de predios urbanos y rurales a 1 de Enero de 1965.

Cuadro 1 Resumen Nacional Numero de predios urbanos y rurales a 1 de Enero de 1965			
	PREDIOS 1965		
	URBANOS	RURALES	TOTALES
SANTANDER	46.516	153.008	199.524
BUCARAMANGA	24.952	1.985	26.937
COLOMBIA	882.000	1.939.000	2.821.000

Fuente: Parra Lleras. Apuntes de Catastro. Universidad Externado de Colombia 2002.

En las cifras de 1965 no se reflejó en forma sistemática la racionalidad económica para mejorar los ingresos de los municipios. Por lo tanto, se diseñó otra metodología para hacer masivamente los catastros, aprovechando los productos catastrales diseñados anteriormente.

Con los estudios previos diseñados para masificar el catastro se inicia el tercer periodo, en el cual se emprendieron reformas administrativas dentro del IGAC con el fin de conseguir dicho objetivo. Después de 30 años por fin se contó con una estructura institucional y administrativa así como con una metodología para iniciar nuevamente el proceso de formación catastral y su conservación. Sin embargo, los productos catastrales disponibles no eran suficientes para masificar el catastro y la tecnología era precaria.

Con lo anterior se buscaba mejorar la tributación de los municipios incorporando una gran cantidad de predios a los registros catastrales, así como acercar el avalúo catastral al avalúo comercial. En contraste, esto se prestó para inconformismos debido al conflicto de intereses entre los

terratenientes y el Estado, como consecuencia de la racionalidad limitada¹⁰ que tienen los primeros y la debilidad del Estado para imponer su política catastral, llegando al extremo de impedir que mecanismos eficientes de definición de derechos de propiedad fuesen implementados.

Lo anterior trajo como consecuencia que, en 1972, se presentara una de las crisis más grandes del catastro nacional, con lo cual se dificultó la ejecución y administración del catastro y se impidió actualizar los avalúos, ocasionando la disminución de los ingresos fiscales de los municipios.

En el estudio que estamos siguiendo se hace notar que, los esfuerzos para superar esta crisis se concentraron en la búsqueda de métodos para avaluar predios en forma más precisa y aproximada a la realidad económica. También se diseñaron y se probaron varios modelos econométricos encaminados a explicar el valor de la propiedad inmueble junto con varias metodologías que buscaban hacer el avalúo al terreno por rentabilidad, estableciéndose la vigencia gradual del avalúo catastral.

Siguiendo nuestro autor, aún la formación y actualización de catastro era insuficiente. A pesar que en un lapso de 18 años (1965-1983) se aumentó la cobertura del censo catastral en 1.092.075 registros urbanos y 68.470

¹⁰ De acuerdo con Herbert Simon, citado por Ayala Espino en (Instituciones y Economía, 1999, 118-119) el modelo de elección racional no tiene en cuenta que los individuos toman decisiones económicas en presencia de información incompleta y por lo tanto la habilidad de conocimiento de los individuos es limitada, de esta manera la racionalidad de los agentes al ser limitada los induce a tomar decisiones lo mas racionales posibles mas que preocuparse por la toma de decisiones sustantivamente racionales. En conclusión, H. Simon asume que los individuos "no son capaces de tomar decisiones todos los pasos necesarios para ser racionales porque existen restricciones de calculo, por lo que predomina la racionalidad limitada, porque los individuos solo son racionales hasta cierto punto; entonces no necesariamente maximizan sus funciones de utilidad porque no son capaces de conocer y ordenar todas las alternativas, es decir, solo se puede satisfacer un cierto nivel de utilidad. Los individuos enfrentan decisiones complejas a través de la intuición de ciertas respuestas y si el resultado es mayor a un nivel mínimo de utilidad, entonces la solución se adopta sin importar tanto si es optima o no."

registros rurales. Y se aumentó en 568.553 millones de pesos corrientes el avalúo catastral Colombiano y el proceso de urbanización permitió que aumentaran 2,3 veces el registro de predios urbanos, pasando de 327.343 en 1965 a 743.281 en 1983. En el caso de Santander y Bucaramanga el aumento en la cobertura de los registros catastrales fue de 106.773 predios urbanos y 24.413 predios urbanos respectivamente. En los predios rurales de Santander el aumento fue de 8.931 registros y para el municipio de Bucaramanga los registros aumentaron en 1029 predios. (Ver Cuadro 1 y Cuadro 2)

Cuadro 2. Resumen Nacional. Número de predios urbanos y rurales a 1 de Enero de 1983.

Cuadro 2 Resumen Nacional Numero de Predios Urbanos y Rurales a 1 de Enero de 1983						
	ZONA URBANA		ZONA RURAL		TOTALES	
	PREDIOS	AVALUO	PREDIOS	AVALUO	PREDIOS	AVALUO
SANTANDER	153.289	44.969.566	161.939	19.830.871	315.228	64.800.437
BUCARAMANGA	49.365	27.333.803	3.014	1.448.646	52.379	28.782.449
COLOMBIA	1.974.075	357.856.082	2.007.470	255.049.314	3.981.545	612.905.396

Fuente: Parra Lleras. Apuntes de Catastro. Universidad Externado de Colombia 2002.

La desactualización rápida de los catastros formados como consecuencia de un proceso de conservación catastral ineficiente produjo el ensanchamiento de la brecha entre el avalúo comercial y el avalúo catastral. Donde se buscaba corregir la rigidez de los modelos econométricos que son los que determinan el avalúo catastral de los predios. Ante esta problemática se da origen al cuarto periodo.

Se dictamina la Ley 14 de 1983, la cual, según Parra Lleras (2002), “estableció el marco legal y procedimental del sistema catastral para las nuevas condiciones económicas y políticas del país en la década del 80”. Este cambio institucional buscaba la convergencia entre el catastro y la política de descentralización mejorando los ingresos municipales, aumentando la cobertura catastral, mejorando la información y disminuyendo las presiones de los propietarios de la tierra.

A su vez, buscaba la actualización y nivelación de la base fiscal, nuevos procedimientos catastrales, unificación y vigilancia del sistema catastral, ampliación de la base fiscal con el auto avalúo para todos los predios y la declaración de predios, otorgar facultades a las autoridades municipales, establecer medidas de tributación nacional, y otorgarle facultades extraordinarias al presidente para reorganizar administrativamente las dependencias gubernamentales que permitieran establecer un sistema nacional encargado de prestar los servicios de registro de instrumentos públicos, de catastro y liquidación del Impuesto Predial.

El efecto del ajuste y la nivelación de los avalúos catastrales emprendidos en 1983 mejoraron ostensiblemente la base gravable del impuesto predial y los ingresos de todos los municipios. En los municipios donde no se había podido formar el catastro la base del Impuesto seguía infravalorada y los ingresos por concepto de Impuesto Predial eran mínimos. Para superar esta situación el congreso en 1990 dictó la Ley 44 autorizando a los concejos municipales para establecer de manera obligatoria el auto avalúo y la auto declaración del Impuesto Predial unificado.

Cabe anotar que para 1992 el catastro nacional había mejorado en todos sus aspectos¹¹, a pesar que aún no se cubría el censo catastral en todos los municipios del país por falta de visión de los gobernantes de turno acerca de la importancia de tener un catastro correctamente formado y actualizado. Las cifras del catastro a 1 de enero de 1993 se presentan en el cuadro 3:

Cuadro 3. Resumen Nacional. Número de predios urbanos y rurales a 1 de Enero de 1993.

Cuadro 3 Resumen nacional Numero de predios urbanos y rurales a 1 de Enero de 1993						
	ZONA URBANA		ZONA RURAL		TOTALES	
	PREDIOS	AVALUO	PREDIOS	AVALUO	PREDIOS	AVALUO
SANTANDER	256.025	1.287.981.065	185.900	245.437.216	441.925	1.533.418.281
BUCARAMANGA	87.143	764.473.706	2.015	3.059.051	89.158	767.532.757
COLOMBIA	3.554.234	11.132.448.175	2.364.621	5.497.928.682	5.918.855	16.630.376.857

Fuente: Parra Lleras. Apuntes de Catastro. Universidad Externado de Colombia 2002.

El último periodo se inicia con las políticas de descentralización y privatización emprendidas durante el gobierno del presidente Cesar Gaviria, con el cual se procedió a hacer cambios institucionales administrativos y técnicos en el IGAC.

Estos cambios ocasionaron una perdida de operatividad en el IGAC, afectando en mayor medida la formación catastral que aun no se había realizado en varios municipios del país. Por ejemplo, con las reformas técnicas, en los últimos años el trabajo catastral de actualización se ha hecho únicamente en aquellos municipios que cuentan con recursos para contratar los servicios del IGAC. Actualmente este organismo tiene los registros catastrales que contienen la información física, jurídica, económica y fiscal de

¹¹ legislación, metodologías bien definidas y probadas, y una estructura administrativa adecuada a las condiciones del país y a las necesidades de la organización IGAC.

7.851.135 predios en todo el país. Es decir, hoy el país tiene formado el catastro de todas las zonas urbanas y el 90% de las zonas rurales. Para Santander y Bucaramanga los registros catastrales corresponden a 560.775 y 126.786 predios totales respectivamente. (Ver cuadro 4)

Cuadro 4. Resumen nacional. Número de predios urbanos y rurales a 31 de Diciembre de 2002.

Cuadro 4						
Resumen Nacional						
Numero de predios urbanos y rurales a 31 de Diciembre 2002						
	ZONA URBANA		ZONA RURAL		TOTALES	
	PREDIOS	AVALUO	PREDIOS	AVALUO	PREDIOS	AVALUO
SANTANDER	355.946	7.103.260.159.404	204.829	1.074.689.254.700	560.775	8.177.949.414.104
BUCARAMANGA	124.140	3.881.327.572.503	2.646	14.895.334.900	126.786	3.896.222.907.403
COLOMBIA	5.025.513	27.263.265.803.005	2.825.622	77.521.719.593	7.851.135	104.784.985.396.701

Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Ha sido a través de diferentes cambios institucionales que el gobierno ha podido establecer un catastro bien formado donde se definen correctamente los derechos de propiedad de los individuos que poseen algún bien inmueble en Colombia, además como fuente de información para los organismos encargados del cobro del Impuesto Predial.

En conclusión, se puede decir que al revisar los cambios institucionales del catastro en el contexto legislativo colombiano se ha notado un conflicto de intereses entre grupos o agentes que prefieren instituciones socialmente ineficientes debido a que les proporciona una utilidad, y su único deseo es ser egoísta y maximizador. Por lo tanto, para Ayala Espino (1999) “la efectividad de una institución no solo depende de su aceptación social sino de su capacidad para estimular un comportamiento más cooperativo de los individuos en el intercambio”. Esto conduce a la necesidad de evaluar los temas catastrales en Colombia con criterios fiscales que busquen la igualdad

en la política tributaria nacional, lo cual, depende exclusivamente de las leyes que reglamentan el catastro y el Impuesto Predial en Colombia.

Es conveniente mencionar que los procesos de formación catastral en Bucaramanga han estado correlacionados a aquellos efectuados a nivel nacional. Esto permite concluir que el municipio de Bucaramanga actualmente tiene un catastro formado acorde a la legislación vigente y la secretaría de hacienda cuenta con la información pertinente ofrecida por los productos catastrales.

Sin embargo, los procesos de actualización siguiendo la ley 14 de 1983 deben actualizarse cada 5 años y el municipio de Bucaramanga no tiene en el momento un catastro actualizado siguiendo los periodos determinados por la legislación. A pesar de esto, a continuación se describirán las características del catastro en Bucaramanga.

2.2 BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO PREDIAL EN BUCARAMANGA.

2.2.1 Unidad Orgánica Catastral. De acuerdo a la ordenanza territorial 33 de 1968 los límites del municipio de Bucaramanga son: Al norte limita con los municipios Rionegro y Matanza; al Nororiente con Charta; al oriente con Tona; al sur con Floridablanca y al occidente con Girón. (Ver anexo 1)

2.2.2 Clasificación Del Suelo. Para la clasificación del suelo las zonas del municipio de Bucaramanga se dividen en urbanas y rurales. Según datos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Bucaramanga tiene en total 126.786 predios para el año 2002 en un área comprendida por 14559,74 hectáreas. El suelo urbano tiene un área de 4355,71 hectáreas, y se encuentran construidos 13.246.490 metros cuadrados. Actualmente existen

124.140 predios urbanos divididos entre 177.239 propietarios. A su vez, se divide en 17 comunas :Norte, Nororiental, San Francisco, Occidental, García Rovira, Lagos del Cacique, La Concordia, La Ciudadela, Sur, Occidente, La Pedregosa, Provenza, Cabecera del Llano, Oriental, Morrórico, Mutis y Centro. Existe un total aproximado de 223 barrios dentro de estas comunas. En promedio aproximado, cada barrio tiene 556 predios y cada propietario posee 0.08 hectáreas. (Ver anexo 2)

En cuanto al sector rural del municipio de Bucaramanga, se encuentra localizado casi exclusivamente en las zonas norte y oriental de la jurisdicción municipal. Está dividido en tres corregimientos delimitados según el acuerdo 010 de 1992, compuestos por 25 veredas. Comprende un área de 10.204,03 hectáreas, en la cual existen 2.646 predios divididos entre 3.577 propietarios. En promedio cada propietario posee 2,8 hectáreas. El sector rural tiene un área construida de 193.122 metros cuadrados. (Ver anexo 3)

2.2.3 Usos del suelo. Según la destinación económica los predios en Bucaramanga se encuentran clasificados en: habitacional con 87124 predios; industrial con 706 predios; comercial con 19734 predios; agropecuario con 405 predios; oficinas con 3884 predios; cultural (educación, culto religioso, etc.) con 505 predios; recreacional con 9 predios; salubridad (clínicas, hospitales, etc.) con 70 predios; institucional o del Estado con 5 predios; mixtos (combinación de los anteriores) con 0 predios y; no edificados con 9377 predios. (Ver anexo 4). Cifras obtenidas del cuadro Estadísticas por estrato zona física-económica del IGAC.

En cuanto a los usos del suelo en el municipio de Bucaramanga resulta preciso mencionar que según el Plan de Ordenamiento Territorial estos no corresponden al uso establecido por el Código de Urbanismo. Por lo tanto,

en los próximos años se llevara a cabo una reestructuración, con lo cual, se avizoran conflictos de derechos de propiedad en la ciudad. A partir de esto surge mayor incertidumbre sobre los niveles de recaudo futuros del Impuesto Predial.

En el uso rural se clasifican 2646 predios no aptos para uso urbano, por razones de oportunidad, o por destinación económica. Entre los últimos se encuentran los predios destinados a las actividades agropecuarias, tales como: Cultivos de yuca, plátano, maíz, frutales, café, entre otros. También existen zonas en transición de rural a urbano, conocidas como suburbanas, ya que muestran hacia donde se extiende la ciudad.

En general, los predios rurales de la ciudad son de naturaleza ácida por lo que no existe motivación alguna para su explotación. En suma, los predios rurales se convierten en una oportunidad para los captores de rentas debido al plusvalor que le proporciona la ciudad por el crecimiento de sus fronteras. (Ver anexo 5)

2.3 TARIFAS

De acuerdo con Stiglitz (1995), otro de los autores neoinstitucionalistas más destacados, existen cinco características deseables en un sistema tributario: eficiencia económica, flexibilidad, justicia, sencillez administrativa y responsabilidad política.

En la primera parte de este capítulo, el análisis se ha enfocado en las herramientas que permiten tener mayor información acerca de la eficiencia económica del Impuesto Predial en Bucaramanga, que debe ser entendida como la no interferencia del sistema impositivo en la asignación eficiente de

los recursos. De esta manera el estudio del catastro, desarrollado anteriormente, permite tener mayor claridad sobre el marco formal en el cual interactúan los agentes, y por ende, entender las características principales acerca de la asignación del recurso tierra en Bucaramanga, con el propósito de comprender las relaciones existentes entre un catastro bien formado, la definición de derechos de propiedad y el recaudo del Impuesto Predial en el municipio.

En segundo lugar, se ha venido desarrollando el tema de la flexibilidad, la cual consiste en la capacidad de responder con facilidad a los cambios de las condiciones económicas, en este caso, el conocimiento del marco legislativo (formal) permite establecer en que medida éste es claro y fácil de adaptar a los cambios necesarios que requiera el Impuesto Predial.

A continuación, entraremos a estudiar la tercera característica de un buen sistema tributario, la justicia, donde expresa la necesidad de que un impuesto sea justo en su manera de tratar a los diferentes individuos, por consiguiente, se hará una revisión de las tarifas establecidas del Impuesto Predial en Bucaramanga durante la década estudiada, para poder conocer la forma como son tratados los diferentes individuos dentro del sistema impositivo del Predial en Bucaramanga.

Las tarifas del Impuesto Predial son determinadas por el Concejo Municipal de Bucaramanga haciendo uso de las facultades que le otorga la Ley 44 de 1990, en la cual, se dictan las normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz.

El Municipio de Bucaramanga establece las tarifas teniendo como base gravable el avalúo catastral para recaudar el Impuesto Predial, con este propósito clasifica las tarifas de acuerdo al uso del suelo y al estrato

económico en el cual se encuentre ubicado el predio. Tiene dos grandes clasificaciones, entre predios edificados y predios no edificados; los predios edificados se clasifican de acuerdo al uso del suelo: habitacional, comercial, industrial, oficinas, institucional y, mixtos. Y posteriormente, en seis diferentes estratos, sociales.

En el periodo 1992-2002, el Concejo municipal ha pactado dos acuerdos para dictaminar las tarifas del Impuesto Predial, los cuales corresponden al acuerdo numero 051 del 8 de octubre de 1996 y el acuerdo numero 15 de Junio 6 del 2002 respectivamente. A continuación se realiza una comparación entre las tarifas establecidas en los acuerdos mencionados, con el propósito de obtener una visión mas clara con respecto al tratamiento que se le da a cada individuo con el sistema impositivo vigente, de manera que se pueda establecer bajo que criterio de justicia esta fundamentado el Impuesto Predial en Bucaramanga.

Cuadro 5. Municipio de Bucaramanga. Tarifas Impuesto Predial.

MUNICIPIO BUCARAMANGA: TARIFAS IMPUESTO PREDIAL				
Acuerdo 051/96		Acuerdo 015/02		
Estrato	Por mil	Por mil	variación %	
Habitacional				
1	1,5	1,5	0,00	
2	2,5	3,5	0,40	
3	3,1	4,6	0,48	
4	3,8	5,3	0,39	
5	4,61	6,61	0,43	
6	4,72	6,72	0,42	
Comercial				
1	3,8	3,8	0,00	
2	3,8	4,8	0,26	
3	4,2	5,7	0,36	
4	4,2	5,7	0,36	
5	5,3	7,3	0,38	
6	5,7	7,7	0,35	
Industrial				
1	4,0	4,0	0,00	
2	4,0	5,0	0,25	
3	4,0	5,5	0,38	
4	4,0	5,5	0,38	
5	4,0	6,0	0,50	
6	4,0	6,0	0,50	
Oficinas				
1	4,2	4,2	0,00	
2	4,2	5,2	0,24	
3	4,2	5,7	0,36	
4	4,2	5,7	0,36	
5	5,3	7,3	0,38	
6	5,7	7,7	0,35	
Institucionales				
1	3,8	3,8	0,00	
2	3,8	4,8	0,26	
3	3,8	5,3	0,39	
4	3,8	5,3	0,39	
5	4,9	6,9	0,41	
6	5,3	7,3	0,38	
Mixtos				
1	3,5	3,5	0,00	
2	3,6	4,6	0,28	
3	3,7	5,2	0,41	
4	3,9	5,4	0,38	
5	5,0	7,0	0,40	
6	6,0	8,0	0,33	
No edificados				
1	15,0	19,0	0,27	
2	15,5	19,5	0,26	
3	17,0	21,0	0,24	
4	18,0	22,0	0,22	
5	18,0	22,0	0,22	
6	18,0	22,0	0,22	

Fuente: Secretaría de Hacienda de Bucaramanga.

Variación: Cálculo de los autores del trabajo basado en datos de la Secretaría de Hacienda.

Es necesario resaltar que las variaciones de las tarifas fueron obtenidas por medio de la resta de los dos periodos (periodo 2 menos periodo 1), y posteriormente, se dividió dicho valor sobre la tarifa del periodo 1,

permitiendo de esta manera conocer el porcentaje en que aumentaron las tarifas del acuerdo 15/02 con respecto a las establecidas en el acuerdo 51/96, y en consecuencia, conocer los criterios tenidos en cuenta por el concejo municipal para realizar las variaciones en las tarifas del Impuesto Predial en Bucaramanga.

A pesar que las tarifas son menores para los estratos más bajos, al ver las variaciones porcentuales que se efectuaron en las tarifas por medio del acuerdo 015/02, reflejan que no existió un criterio uniforme para establecer dichos incrementos. Por ejemplo, en cuanto a los predios de uso habitacional y mixto, el mayor aumento corresponde al estrato 3, seguido por el estrato 5 y 6 respectivamente. Para el caso de los predios no edificados, el mayor aumento lo recibieron los predios ubicados en el estrato 1, y para los predios institucionales y oficinas, los mayores aumentos se registraron en el estrato 5.

En consecuencia, no existió un criterio de equidad, solamente se tuvo en cuenta el aumento de las tarifas a fin de permitir mayores ingresos al municipio de Bucaramanga para llevar a cabo el cumplimiento de los diferentes planes y programas a que esta obligada la administración municipal; hace falta corroborar si el aumento de las tarifas se reflejó en un aumento de los ingresos fiscales para el municipio.

Uno de los aspectos más complejos al establecer tarifas de un impuesto tiene que ver con los criterios de equidad que se deben tener en cuenta, y resulta difícil, entonces, decir qué es o no equitativo, sin embargo, señala Stiglitz, existen los criterios de equidad horizontal y equidad vertical.

Siguiendo este autor, un sistema tributario presenta criterios de equidad horizontal si los individuos que son iguales en todos los aspectos relevantes

reciben el mismo trato, sin embargo, resulta difícil resolver los siguientes interrogantes ¿Qué significa que dos personas sean iguales en los aspectos relevantes? y, ¿Qué significa que dos personas reciban el mismo trato?, aspectos que dificultan la adopción de un criterio de equidad horizontal. Con respecto a la equidad vertical, establece que los contribuyentes deben pagar acorde a sus condiciones, aquellos en mejores condiciones deberán pagar más, entendiendo por estar en mejores condiciones: tener mayor capacidad de pago, mayor nivel de bienestar y, recibir mayores prestaciones del estado.

Por medio de estos acercamientos teóricos, se puede afirmar que el Impuesto Predial en Bucaramanga presenta criterios de equidad vertical en su estructura de tarifas, criterio que no fue tenido en cuenta para llevar a cabo los aumentos mencionados anteriormente. Debido a la dificultad existente en la teoría para llegar a un acuerdo sobre la forma de medir la capacidad de pago, el bienestar económico o las prestaciones recibidas, es aún mucho más complejo determinar tarifas que respeten el criterio de equidad adoptado, si dicho proceso, no va acompañado de estudios previamente elaborados que sustenten y garanticen la justicia en el sistema tributario, hecho determinante que permite pensar que las tarifas del Impuesto Predial en Bucaramanga han sido adoptadas sin el rigor teórico y práctico necesario, que genere incentivos claros a los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones tributarias.

De otra parte, es necesario señalar que las tarifas para los predios No Edificados sobrepasan los límites establecidos por la Ley 44 de 1990 en el Artículo 4, donde se establece: “la tarifa del Impuesto Predial Unificado, a que se refiere la presente Ley, será fijada por los respectivos concejos y oscilará entre el 1 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo”. Según el Acuerdo 015 del 2002 elaborado por el Concejo Municipal, las tarifas para los predios No Edificados oscilan entre el 19 y el 22 por mil.

2.4 SISTEMA DE COBRO.

Otro aspecto relevante en un buen sistema tributario, según Stiglitz, se refiere a la sencillez administrativa, es decir, que tan fácil y a que costo se lleva a cabo la administración del Impuesto Predial.

De acuerdo al manual de procedimientos establecido por el IDEM¹² existen 11 procedimientos para la administración del Impuesto Predial en Bucaramanga. Dichos procedimientos son: control de la grabación de novedades del IPU¹³ generadas por resolución del IGAC; facturación del IPU; pago de impuestos; control de la grabación de novedades del IPU generadas por la alcaldía; solicitud derechos de petición u otra información ante el grupo de impuestos de la secretaría de hacienda; realizara el preaviso del pago al contribuyente; elaboración y revisión de exención del IPU; expedición de paz y salvos; realizar el cobro pre-jurídico; realizar el cobro coactivo; y, por ultimo, para certificar el uso del suelo y emitir conceptos de viabilidad.

Cada procedimiento establece responsabilidades, organizaciones participantes, medidas de control, observaciones y requisitos. Por ejemplo, para realizar la facturación del IPU los participantes son la firma contratista, el contribuyente y el grupo de impuestos de la Secretaría de Hacienda que a su vez es el responsable del procedimiento. El formato utilizado es la factura del IPU. Como medidas de control el comité de pruebas del grupo de impuestos de la secretaria de hacienda debe verificar y analizar las muestras de la liquidación, teniendo en cuenta criterios como la información que debe ir registrada, la liquidación del impuesto y la información correcta del predio. La facturación se realiza dos veces al año, la primera a finales de diciembre y

¹² Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo Municipal.

¹³ Impuesto Predial Unificado.

la segunda en el mes de junio. Además, el funcionario responsable del grupo de impuestos de la secretaría de hacienda define los criterios para la elaboración de las facturas correspondientes al IPU. Uno de esos criterios es la muestra aleatoria que se pretende evaluar, posteriormente, bajo ese criterio, la firma contratista genera la muestra según los lineamientos y remite estas facturas al grupo de impuestos de la secretaría de hacienda. Allí, un comité de pruebas analiza y verifica las facturas que corresponden a la muestra aleatoria, si están correctas da la orden para que la firma contratista genere la totalidad de facturación del IPU, en caso que presenten inconsistencias las facturas, la firma contratista procede a generar nuevamente la muestra y continúa con el proceso. Por ultimo, si las facturas de la muestra aleatoria no presenta ninguna inconsistencia la firma contratista procede a generar y remitir las facturas del IPU al contribuyente para que éste realice el correspondiente pago.

Lo anteriormente descrito nos lleva a cuestionar ¿que tan sencillo es el sistema administrativo bajo el cual opera el impuesto predial en Bucaramanga? En el tercer capítulo, abordaremos esta pregunta mediante el análisis cuantitativo del Impuesto Predial.

Finalmente, la última característica planteada por Stiglitz, es la responsabilidad política, que debe diseñarse de tal forma que cada individuo pueda averiguar que esta pagando para que el sistema político pueda reflejar con mayor precisión sus preferencias.

3. ANALISIS DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO EN BUCARAMANGA 1992-2002

La organización entrena y adoctrina a sus miembros. Ésta puede ser llamada la “internalización” de su influencia, por que inyecta en el sistema nervioso de la organización los criterios de decisión que desea utilizar. Los miembros de la organización adquieren conocimientos, habilidades y una identificación o lealtad que les permite tomar decisiones por ellos mismos, como a la organización le gustaría que ellos decidieran.

H. Simon

El origen de los impuestos data desde los tiempos bíblicos cuando se proponía apartar un diezmo para fines distributivos y para mantener la casta sacerdotal. Sin embargo, no existía una norma que hiciera cumplir con este mandato para evitar la evasión fiscal. En la edad media, esta práctica se realizó pagando en especie donde los individuos prestaban a su señor un servicio con trabajo físico. En los tiempos modernos, los individuos no están obligados a prestar ningún servicio, debido a que los impuestos han sido monetizados.¹⁴

Para Stiglitz (1995), los impuestos son diferentes de la mayoría de las transferencias de dinero de un individuo a otro, debido fundamentalmente a

¹⁴ No obstante, Joseph Stiglitz, sostiene que existen unas relaciones, entre el Estado y el individuo, similares a las mencionadas en la época bíblica y en la edad media.

su obligatoriedad, la cual se sustenta en la necesidad de contribuciones para financiar la oferta de bienes públicos.

El carácter obligatorio de los impuestos permite al Estado la regulación de la actividad económica y del marco jurídico del intercambio, la producción y el consumo de bienes y servicios que finalmente van a la sociedad. Dicha regulación se logra debido a que los impuestos constituyen estrategias para manipular el sistema de precios y, al mismo tiempo, permite aminorar las fallas de mercado.

Los impuestos no deben interferir en la asignación eficiente de los recursos, debido a que pueden ocasionar efectos distorsionadores en el desempeño económico de un país; un impuesto es distorsionador cuando el individuo se ampara en artimañas para evadirlo o reducir su monto (elusión). Por ejemplo, cuando los individuos hacen de una parte del territorio un refugio fiscal ocasionando la inundación del mercado¹⁵. Además, puede ocasionar comportamientos en el individuo que afectan su elección racional, que al ser limitada, impide la toma de decisiones que maximizan sus funciones de utilidad debido a la incapacidad para conocer y ordenar la serie de alternativas que se le presentan, por lo tanto, solo puede satisfacer un cierto nivel de utilidad.

La ineficiencia de los impuestos distorsionadores se manifiesta en el consumo y en la oferta de trabajo de las personas. Según el autor precitado, una subida de los impuestos empeora el bienestar, independientemente de la adaptación que los individuos hagan con respecto a ella. Igualmente, no se tienen en cuenta los beneficios que se obtienen del aumento del gasto público derivado del aumento de los impuestos. Pero, si el impuesto es no

¹⁵ González Yamús (2003), sostiene que en Colombia no existe dentro de la legislación normas que impongan límites a la propiedad de la tierra o que impongan metas de productividad a su explotación. Esto permite que se presente una gran concentración de tierras en el Magdalena Medio, en manos de personas interesadas más en prácticas especulativas o manejos de poder que en prácticas productivas. Es por esto que el impuesto predial al ser un mecanismo legítimo para estimular la productividad, puede ser un instrumento eficaz para alcanzar una distribución más igualitaria de la propiedad.

distorsionador o de cuantía fija, ocasiona una pérdida de bienestar menos que proporcional a los impuestos distorsionadores. Es decir, no altera la conducta del individuo por ser incapaz de evadir su pago, aunque si afecta su consumo como consecuencia a la reducción de su renta causando pérdida de bienestar.

Cabe preguntarse entonces ¿Como la utilización de impuestos distorsionadores afecta más que proporcional al bienestar? y ¿Como es posible medir el exceso de gravamen de un impuesto? La perdida de bienestar se puede analizar midiendo el efecto renta y el efecto sustitución. El impuesto de cuantía fija produce un efecto renta pero no un efecto sustitución, por lo tanto, la magnitud de la distorsión al introducir un impuesto esta relacionada con la dimensión del efecto sustitución. En lo que respecta al exceso de gravamen, es posible medirlo como la diferencia entre los ingresos que se pueden obtener con un impuesto de cuantía fija y el nivel de bienestar de los consumidores, comparándola con el mismo efecto que producen los impuestos distorsionadores.

De otra parte, la sencillez administrativa, característica de un sistema tributario deseable, permite que la administración que se hace alrededor de un impuesto sea lo menos costosa posible. Estos costos administrativos dependen de un sinnúmero de factores sobre los cuales se estructura su cobro, por ejemplo, de la información, de la complejidad, del monitoreo (gravar algunas categorías de renta puede ser mas costoso que gravar otras), de la diferencia existente entre el tipo impositivo y los individuos sobre quienes recae; las cuales pueden ser para el caso del Impuesto Predial, el estrato y el uso del suelo, entre otros. Los aspectos que aquí se mencionan, inciden en el aumento de los costos de transacción, impidiendo un buen manejo administrativo de los impuestos, en el caso que nos ocupa del Impuesto Predial en Bucaramanga.

3.1 ANALISIS DEL IMPUESTO PREDIAL EN BUCARAMANGA.

En esta parte del trabajo se tomará como guía conceptual y metodológica, para el análisis económico y financiero del IPU, algunos indicadores proporcionados por el DNP¹⁶ en su documento “Técnicas para el análisis de la gestión económica y financiera de las entidades territoriales”, con el fin de determinar los problemas, causas y consecuencias, que rodean este importante rubro de los ingresos tributarios. Del mismo modo, se espera que este análisis permita definir propuestas para garantizar la eficacia y eficiencia del impuesto predial en Bucaramanga.

Con esta metodología no se pretende limitar el análisis del IPU a los indicadores propuestos, sino ofrecer un punto de partida, debido a que cada ente territorial tiene particularidades que se deben tener en cuenta y posiblemente no son consideradas en los indicadores propuestos. Esta metodología se basa en tres tipos de análisis interrelacionados: de coyuntura, de estructura fiscal y de estructura de gestión. El primero, analiza la situación financiera del ente territorial en determinada vigencia fiscal mostrando el déficit o superávit. El segundo muestra, a través de los análisis de tendencia, la estructura fiscal del municipio; por último, el tercer criterio de análisis revisa la forma como se captan los ingresos y se ejecutan los gastos, para observar la incidencia que tienen las políticas públicas. No obstante, el propósito de este trabajo no es analizar la situación financiera del municipio de Bucaramanga, sino, comprender la tendencia de la estructura fiscal del IPU, como también la gestión del mismo en el periodo de tiempo analizado.

Vale la pena aclarar, que en el primer capítulo se analizó la tendencia de los ingresos corrientes del municipio de Bucaramanga para mostrar la

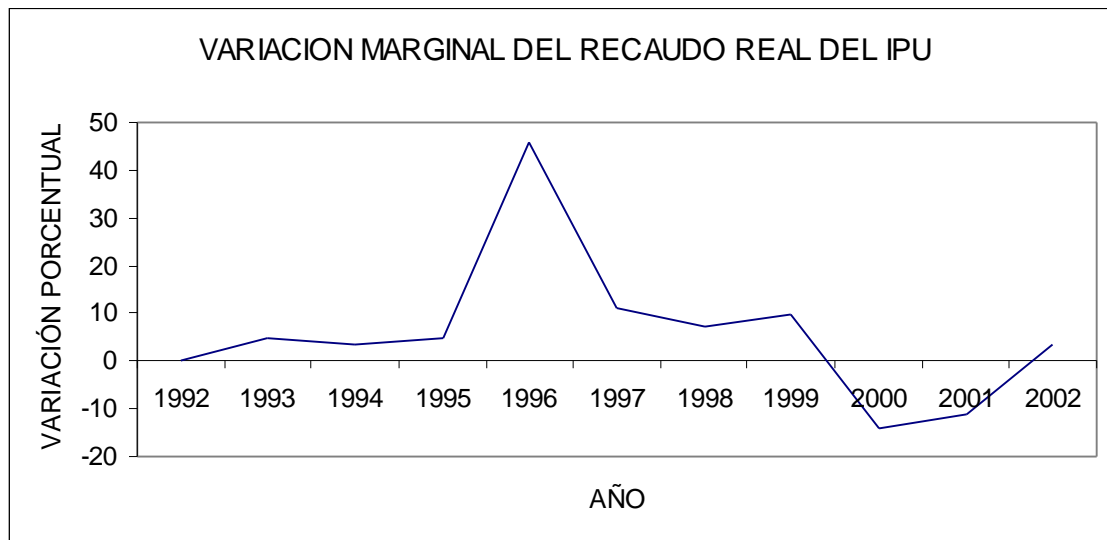
participación de los ingresos tributarios dentro de los mismos. También se mostró, la importancia del Impuesto Predial en los ingresos tributarios, con lo cual, se ha llegado a la conclusión de que se constituyen en la segunda fuente de recursos propios. En el segundo capítulo se hizo un análisis cualitativo del IPU en lo que respecta a tarifas, base gravable, censo de predios, exenciones, sistemas de recaudo. De igual forma se mencionó el manual de procedimiento, mostrando un ejemplo, que utilizan las entidades encargadas de su sistema de cobro.

En este capítulo se adaptará la metodología propuesta por el DNP referente al apartado de ingresos tributarios. Para ello, se aplicaran los indicadores propuestos en esta guía a los ingresos provenientes del Impuesto Predial Unificado. Del mismo modo, con los resultados que se obtienen a través de estos indicadores, se hará un análisis con elementos teóricos de la nueva economía institucionalista, acerca del comportamiento observado de este impuesto en el tiempo, con el objetivo de aportar elementos de juicio que propendan por una mayor dinamización del mismo.

¹⁶ Departamento Nacional de Planeación.

3.1.1 Análisis Cuantitativo.

Grafico 4 Variación Marginal Del Recaudo Del Ipu

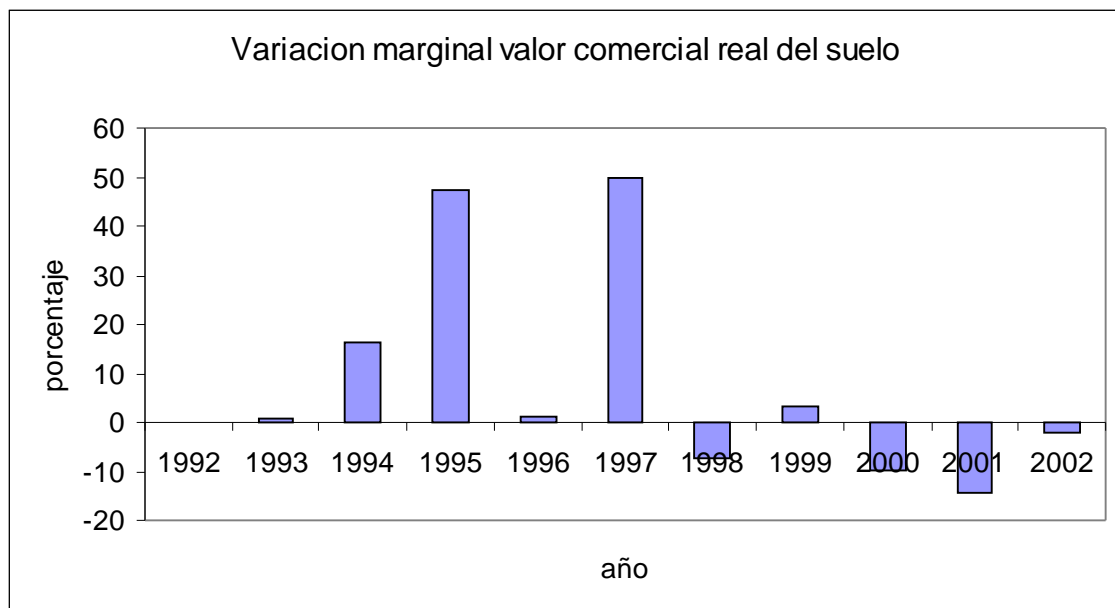


Fuente: Cálculo de los autores del trabajo basado en datos de la Secretaría de Hacienda de Bucaramanga.

El objetivo de este indicador es examinar año a año el crecimiento real del recaudo en el Impuesto Predial Unificado, con el propósito de determinar los momentos de tiempo en los cuales éste ha sido superior. En el grafico 1 se observa que la variación marginal del recaudo alcanza su punto máximo en el año 1996 como consecuencia, entre muchas otras, del crecimiento acelerado de la construcción que originó mayores necesidades de suelo urbano, aumentando la demanda y, por ende, el valor. Según Plata C (2001) en un estudio realizado sobre el valor del suelo en Bucaramanga y su área metropolitana para la última década del siglo XX, para el año 1995, se alcanzaron los mayores índices de crecimiento en el valor del suelo, por encima de los índices de inflación y del costo del dinero, lo cual mostraba un grado de valorización muy alto que permitía, en esos momentos, establecer

como excelente la inversión en finca raíz, especialmente, en los terrenos con potencial de desarrollo urbanístico.

Grafico 5. Variación marginal valor comercial real del suelo.



Fuente: Cálculo de los autores del trabajo basado en el estudio de la lonja de propiedad raíz de Santander 2001.

El Gráfico 2 soporta la anterior explicación, es decir, muestra que la variación marginal del valor comercial real del suelo urbano en Bucaramanga en el periodo 1995-1997 alcanza su mayor punto. Sin embargo, el incremento ya mostraba cierto descenso en la actividad constructora y en la demanda de suelo. Finalmente, la crisis económica llevó a la mínima expresión la demanda de suelo urbano en 1998, originando un estancamiento en los valores del mismo, e incluso a partir del año 2000 a la disminución del valor. Lo anterior explica el descenso en la variación marginal del recaudo del IPU a partir de 1997, alcanzando su punto mínimo en el año 2001 con el -14,38%.

Es preciso añadir que hasta el año 1996 la tarifa del impuesto predial se gravaba con el 75% del avalúo catastral del predio. A finales de ese año el concejo municipal toma la determinación de aumentar las tarifas del impuesto predial, teniendo como base el 100% del valor catastral del predio y discriminando por estratos y uso del suelo. Por lo tanto, el descenso en la variación marginal del recaudo real del IPU a partir de 1997 también puede explicarse por un exceso de gravamen ocasionado por la forma como se determinaron las tarifas. Además, como sostiene Stiglitz, los cambios de las circunstancias exigen modificar los tipos impositivos. Estos ajustes son fáciles de realizar en el caso de algunas estructuras impositivas, en otros, se hace necesario un amplio debate político, y en otros se realizan automáticamente.

Una estabilización automática se requiere en el caso de que la economía de un país se encuentre en un periodo de recesión. Es decir, en este caso puede ser conveniente una reducción de los ingresos del estado con el fin de dar un impulso a la actividad económica. En el caso político, afirma Stiglitz, las dificultades políticas que plantea el ajuste del tipo del impuesto se suelen realizar de acuerdo a las necesidades presupuestarias de los gobiernos municipales.

Es preciso anotar que los impuestos sobre el patrimonio ocasionan problemas administrativos como consecuencia de la dificultad de calcular el valor de las distintas clases de propiedad. Para Chica (2001), la información en el modelo neoinstitucional se constituye en una falla del mercado cuando es incompleta, asimétrica, existen problemas de retroalimentación o conducta oportunista, con lo cual se presentan problemas de intercambio y coordinación económica y, por ende, en la asignación eficiente de recursos en los que un conjunto de instituciones son claves para comprender y, posiblemente solucionar los problemas. Por lo tanto, para analizar la

variación marginal del recaudo real del IPU en Bucaramanga, es necesario contar con mejores niveles de información por parte de las oficinas recaudadoras que permitan analizar si la gestión en el recaudo fue eficiente, con el fin de explicar el punto máximo y mínimo de la misma. A pesar de esto, más adelante se analizarán otros indicadores que permitan evaluar la gestión administrativa frente al IPU.

- **CRECIMIENTO REAL PROMEDIO DEL RECAUDO.**

Este indicador tiene como objetivo determinar si el Impuesto Predial Unificado presenta un crecimiento superior a la capacidad adquisitiva (inflación) o si por el contrario, el recaudo presenta una situación de estancamiento y por consiguiente ocasiona al municipio una pérdida de la capacidad de compra de bienes y servicios. En la década analizada el comportamiento de la inflación en Colombia ha sido del 16,22% promedio anual. Al calcular la tasa de crecimiento real promedio del recaudo en la misma década (1992-2002) se obtiene una tasa de 5,50% promedio anual. De las cifras anteriores, se deduce que el Impuesto Predial Unificado presenta un crecimiento inferior a la capacidad adquisitiva, por lo tanto, el recaudo del mismo está en una situación de estancamiento, ocasionando al municipio una pérdida de la capacidad de compra de bienes y servicios en 10,72%.

De otra parte, al calcular las tasas de crecimiento real del recaudo para subperiodos iguales y compararlas con la tasa promedio de la inflación (16,22%) en la década analizada (1992-2002) se obtienen los siguientes resultados. En el subperiodo (1992-1994) de la administración del Dr. Jaime Rodríguez Ballesteros, la tasa de crecimiento del recaudo del IPU fue de 4,09%, es decir, el municipio perdió el 12,13% de capacidad adquisitiva para la compra de bienes y servicios. En el subperiodo (1995-1997) de la

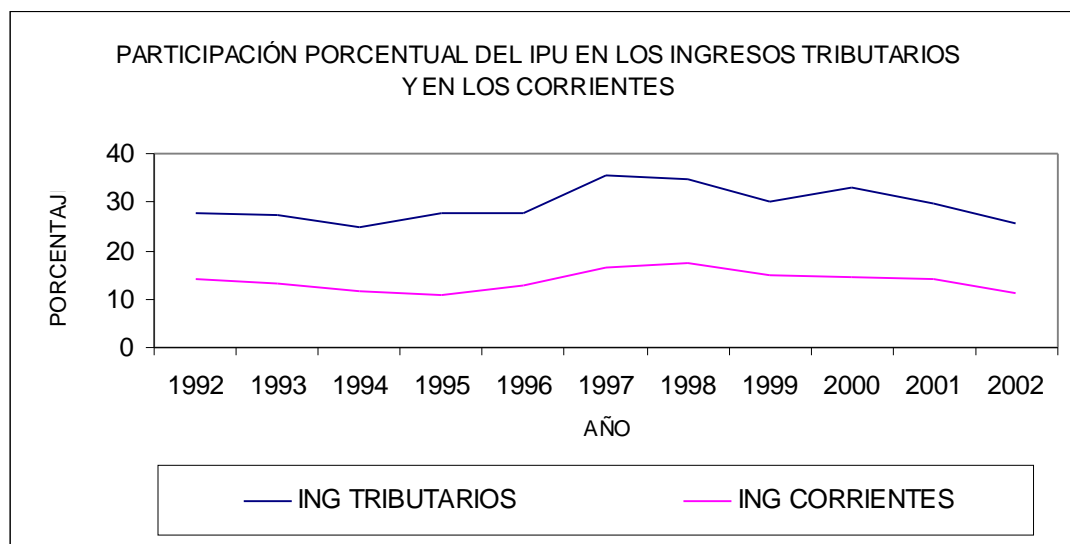
administración del Dr. Carlos Ibáñez Muñoz, el municipio gana en la capacidad adquisitiva 11,03%, es decir, la tasa de crecimiento real del recaudo fue del 27,25%. En el subperiodo (1998-2000) durante la administración del Dr. Luis Fernando Cote Peña, el municipio presenta un estancamiento significativo en el recaudo del IPU, la tasa de crecimiento real del recaudo es -2,84%, con una pérdida en la capacidad adquisitiva del 19,06%. Finalmente, para la actual administración del Dr. Néstor Iván Moreno Rojas no se puede analizar este indicador ya que su periodo abarca hasta el año 2003, sin embargo, en el Grafico 1, se puede ver la tendencia del recaudo marginal entre el 2001 y el 2002, previéndose una mejoría.

- **ELASTICIDAD DEL RECAUDO DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO FRENTE A LA EVOLUCIÓN DEL PIB DEPARTAMENTAL.**

Este indicador se calcula a partir de las cifras de operaciones efectivas a precios corrientes de cada año, por consiguiente, se obtiene de dividir la tasa nominal del IPU sobre la tasa de crecimiento nominal del PIB Santander. Esta elasticidad mide la respuesta del recaudo del IPU frente a los cambios ocurridos en la actividad económica del Departamento de Santander. Es decir, permite establecer si el municipio se beneficia con mayores recaudos por el incremento del producto regional: Cifras mayores que 1 muestran que el municipio se beneficia. Al calcular esta elasticidad se obtiene una cifra de 1,05 lo cual nos muestra que el recaudo del IPU del municipio, en la década base del trabajo, se está beneficiando del incremento en el producto nominal regional. Sin embargo, esta cifra no es lo suficientemente significativa, por lo que se hace necesario revisar el papel activo de la oficina recaudadora, en este caso, la oficina de ejecuciones fiscales, y/o deficiencias administrativas, y/o mecanismos de control a la evasión, entre otros.

- **PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DEL IPU EN LOS INGRESOS TRIBUTARIOS Y EN LOS INGRESOS CORRIENTES.**

Grafico 6. Participación porcentual del IPU en los ingresos tributarios y en los corrientes.



Fuente: Cálculo de los autores del trabajo basado en datos de la Secretaría de Hacienda de Bucaramanga.

Al observar el Grafico 3, se puede resaltar la importancia que tiene el Impuesto Predial Unificado en los ingresos tributarios del municipio con un promedio anual del 29%. Así mismo, en los ingresos corrientes con un 13,7% anual. El punto máximo alcanzado en la participación porcentual del IPU frente a los ingresos tributarios fue en 1997 con el 35,29% mientras que el punto mas bajo fue en el año 1994 con un 24,85%. En lo que atañe a la participación porcentual del IPU frente a los ingresos corrientes, el punto máximo alcanzado en la década analizada fue en el año 1998 con un 17,37% mientras que el punto mas bajo fue 10,76% en el año 1995.

- **ESFUERZO FISCAL.**

Existen varios indicadores que miden el esfuerzo fiscal, entre los cuales se citan los de variación positiva y los de respuesta positiva. En este caso, tomaremos el de respuesta positiva para analizar el esfuerzo fiscal de las administraciones en la década (1992-2002). La razón por la cual no se tiene en cuenta el de variación positiva es que, como mencionamos anteriormente, no existe información en las entidades recaudadoras sobre el cual sustentar su análisis.

El indicador de respuesta positiva nos permite profundizar en las causas estructurales, entre las cuales, se encuentran las de gestión. Para ello, se define el esfuerzo fiscal como la respuesta positiva que experimentan los ingresos propios¹⁷ de la administración municipal frente a un incremento en los ingresos por transferencias, teniendo en cuenta lo mencionado en el primer capítulo de este trabajo acerca del cambio de paradigma. En caso de obtener una respuesta negativa es posible pensar en un deterioro en el esfuerzo por conseguir recursos propios.

La elasticidad de los ingresos propios frente a lo recibido por transferencias es un indicador del esfuerzo fiscal y, se calcula según la siguiente expresión:

$$\text{Elasticidad Arco} = (\Delta \text{yp} / \Delta \text{tr}) * (\text{tr}^* / \text{yp}^*)$$

Donde: **yp*** =Valor promedio ingresos propios durante 1992-2002.

tr* =Valor promedio ingresos por transferencias durante 1992- 2002.

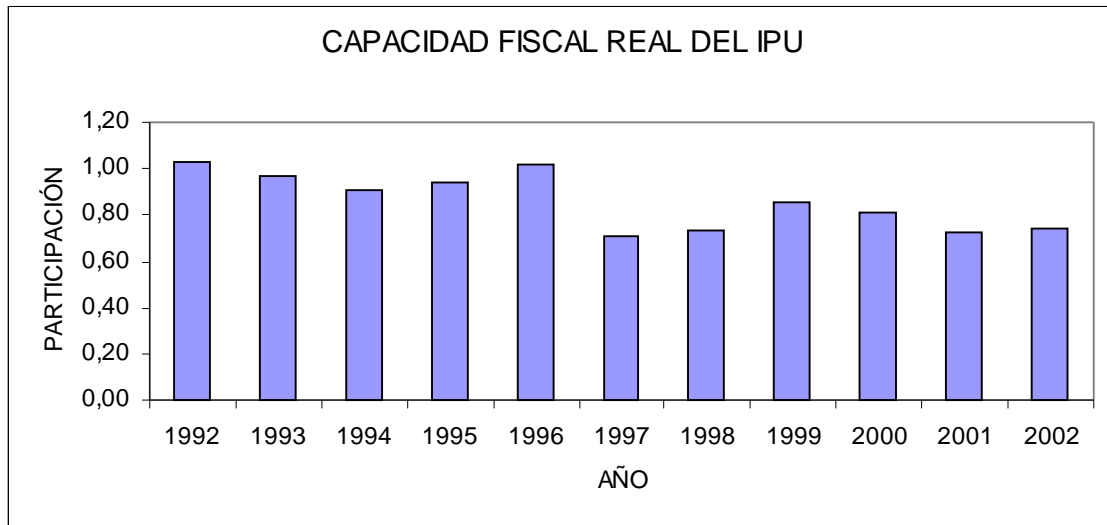
¹⁷ Los ingresos propios corresponden a la suma de los ingresos tributarios más los ingresos no tributarios.

La relación $(\Delta \text{yp} / \Delta \text{tr})$ explica la causalidad que existe entre los ingresos propios y las transferencias, para lo cual, se calcula a través de un modelo econométrico. (Ver anexo 6). El resultado de esta relación está dado por el parámetro que acompaña a la variable transferencias en el modelo econométrico.

De acuerdo a lo anterior, el esfuerzo fiscal del municipio de Bucaramanga presenta una elasticidad arco de 0,66. Este valor refleja un esfuerzo fiscal cada vez más satisfactorio por parte de las administraciones del municipio de Bucaramanga en la década (1992-2002) en el que las transferencias causan un efecto positivo en el recaudo. En consecuencia, se puede decir que el municipio se está preparando frente al cambio de paradigma. En lenguaje neoinstitucional, se podría afirmar que se está consolidando en un marco de incentivos positivos, para responder con eficacia a los nuevos referentes de la política fiscal colombiana.

- **CAPACIDAD FISCAL REAL DEL IPU.**

Grafico 7. Capacidad Fiscal real del IPU



Fuente: Cálculo de los autores del trabajo basado en datos de la Secretaría de Hacienda de Bucaramanga.

La capacidad fiscal real del Impuesto Predial Unificado esta determinada por la relación entre el recaudo real del impuesto y el recaudo potencial presupuestado para cada año. Al calcular el promedio de la capacidad fiscal real en la década es de 0,86. En el Grafico 4 observamos que ésta ha venido disminuyendo en el transcurso de la década, lo que significa que la brecha entre lo recaudado y lo potencialmente presupuestado ha venido creciendo. Para 1992 y 1996 la capacidad fiscal sobrepasó el nivel presupuestado, lo que significó ausencia de brecha entre lo recaudado y lo presupuestado, alcanzando el 1,03 y el 1,02 respectivamente.

Para los últimos cinco años el promedio de la capacidad fiscal real ha disminuido en 10 puntos con respecto al promedio de la década. Es decir,

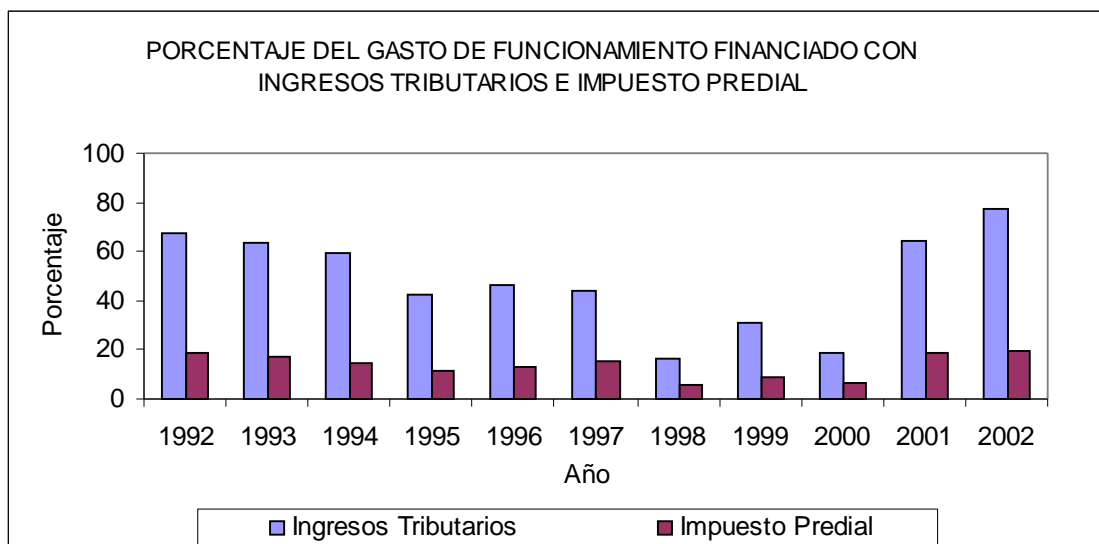
pasó de 0,86 a 0,76. Por último, es necesario decir que, mientras el esfuerzo fiscal es cada vez más satisfactorio por parte de las administraciones del municipio no sucede lo mismo con el recaudo del Impuesto Predial Unificado, a pesar de ocupar el segundo lugar en importancia dentro de los ingresos tributarios.

Por lo anterior, se debe tener en cuenta que la carga tributaria per cápita del IPU para el año 2002 en el municipio de Bucaramanga presenta las siguientes cifras: el valor recaudado fue de 7.319.531.399,87 pesos constantes, 180.816 propietarios para 126.786 predios. Esto significa que la evasión es de 14.293,89 pesos constantes por predio y de 54.774,44 pesos constantes por propietario. En consecuencia, a pesar de existir bajo desempeño económico en el país, estas cifras reflejan la pérdida en la capacidad de gestión para recaudar el Impuesto Predial Unificado.

Igualmente, se puede hacer referencia a un elemento institucional muy importante relacionado con el carácter histórico de una cultura de la “evasión” en Colombia. Esta “cultura” podría ser explicada por la falta de presencia efectiva del estado en el ámbito del bienestar social y por la percepción generalizada de la inadecuada utilización de los recaudos tributarios.

- **EVALUACION DE LA GESTIÓN FISCAL.**

Grafico 8. Porcentaje del gasto de funcionamiento financiado con ingresos tributarios e impuesto predial.



Fuente: Cálculo de los autores del trabajo basado en datos de la Secretaría de Hacienda de Bucaramanga.

Este indicador resulta de dividir el recaudo por concepto de los impuestos locales sobre los gastos de funcionamiento, es decir, muestra que porcentaje del total de los gastos de funcionamiento es financiado con ingresos tributarios y, además que porcentaje de los gastos de funcionamiento son financiados, específicamente con el IPU.

En los últimos once años el promedio de los ingresos tributarios y del impuesto predial que se ha utilizado para financiar gastos de funcionamiento es de 48,36% y 13,72% respectivamente. En la Grafica 5 se observa que en los primeros siete años del periodo analizado, el porcentaje de los ingresos tributarios destinado a financiar gastos de funcionamiento desciende en

51,21%, a su vez, el porcentaje del IPU utilizado para financiar gastos de funcionamiento también desciende en un 13%. En los últimos cuatro años del periodo analizado se presenta un incremento del 60,84% y del 13,95% respectivamente.

Lo anterior permite concluir que el municipio de Bucaramanga solo logra financiar el 48,36% de los gastos de funcionamiento con los impuestos locales, el restante 51,64% fue financiado con recursos externos por concepto de ingresos no tributarios, endeudamiento y transferencias. Esto muestra la poca gestión fiscal del municipio en lo que tiene que ver con el financiamiento de los gastos de funcionamiento. Cabe resaltar que la baja gestión fiscal puede generar problemas a largo plazo en las finanzas municipales, ya que en los gastos de funcionamiento están incorporadas las obligaciones pensionales adquiridas por el municipio, por lo tanto, es necesario el fortalecimiento de los mismos junto con la implementación de una política pública que conlleve a la dinamización de los impuestos que generan rentas propias, especialmente, el Impuesto Predial Unificado.

Para North (Valdivieso, 2001) las instituciones, surgen para reducir la incertidumbre de los procesos económicos cuando empiezan a tener un grado de complejidad mayor y, a su vez, existen por la limitación de los procesos humanos de computación frente al desarrollo de la información y por la presencia de costos de transacción en todos los procesos de intercambio humano.

La hipótesis central de North consiste en que las instituciones son arreglos de la sociedad destinados a la disminución de costos de transacción, los cuales, incluyen el ensamblaje de la burocracia gubernamental, los costos de funcionamiento de los partidos políticos y todo aquello que favorece los

intercambios complejos como la banca, las finanzas, las compañías aseguradoras.

Con la implantación de reglas de juego claras se disminuyen las condiciones de incertidumbre en la cual los agentes en la mayoría de los casos tienen información incompleta, de manera que la disminución de los costos de transacción se logra con la presencia de instituciones, tales como: garantías, licencias, de arbitraje, entre otras. Este conjunto de reglas legales, políticas y sociales que gobiernan las actividades de los individuos dentro de la sociedad en un momento de tiempo constituye su matriz institucional.

Del mismo modo, plantea North, las organizaciones están compuestas por grupos de individuos con objetivos comunes y su calidad esta determinada por las oportunidades que ofrece la matriz institucional vigente, es decir, las organizaciones busquen adquirir los conocimientos y habilidades que le brinden mayores oportunidades frente a una matriz institucional definida.

Desde esta perspectiva, el municipio de Bucaramanga es visto como una organización compleja que actúa con intereses comunes dentro de la matriz institucional vigente. A su vez, cuenta con una estructura interna de reglas diseñadas de acuerdo con el orden institucional general. Estas reglas internas, corresponden, según Ayala Espino, a las estructuras de gobernación que son útiles para guiar las interacciones de los individuos dentro de la organización y las relaciones con otras organizaciones. Las organizaciones, pueden entenderse entonces, como los mecanismos superiores para lograr la coordinación y cooperación en el intercambio, superando los alcances limitados de las acciones individuales.

Los costos de transacción determinan la elección de una forma de organización particular; en el caso de estudio se puede establecer a grosso

modo que los procesos de gestión en el recaudo del IPU presentan altos costos de transacción, debido a la escasa información que se posee sobre el recaudo y a la baja manipulación que tiene la oficina de impuestos del municipio sobre sus sistemas de información, lo cual, no permite al municipio obtener estadísticas con prontitud respecto a niveles de evasión por estrato, base gravable real del IPU, estado de cartera del IPU, capacidad de recuperación de cartera del IPU, entre otros. De manera tal, los elevados costos de transacción en la gestión del IPU dificultan la identificación de las causas de la brecha creciente entre el recaudo del IPU y su valor presupuestado (Ver grafico 4).

No es recomendable para el municipio carecer información precisa sobre sus fuentes de ingresos, ya que, se incrementa la oferta de posibilidades de generar conductas oportunistas entre los individuos, así como en los procesos políticos de la ciudad. Una incorrecta información sobre la base gravable del IPU y otros impuestos puede facilitarle a la administración inflar el presupuesto del municipio, con el fin de aumentar la capacidad de endeudamiento del mismo y generar expectativas falsas sobre el desarrollo de las finanzas municipales.

De acuerdo al lenguaje neoinstitucional, dentro de los procesos de decisión existe el oportunismo como consecuencia de la búsqueda del interés propio, lo cual, hace de la organización económica un problema complejo. El oportunismo se constituye en una fuente de incertidumbre conductista dado que los individuos económicos no son confiables. Para Chica (2001) autores tales como Coase, Bridgeman, Jenkies, entre otros, “plantean la necesidad de definir la conducta humana más acorde con la estructura mental real de los individuos, con las restricciones impuestas por las instituciones reales, teniendo en cuenta no solo la tendencia a una maximización de la utilidad sino, además, el altruismo y el oportunismo.”

La teoría de los costos de transacción provee un marco analítico para explicar las elecciones contractuales. Williamson fue el primer institucionalista en definir la teoría de los costos de transacción junto con su explicación de la organización económica moderna, combinando los conceptos de racionalidad limitada y comportamiento oportunista.

La racionalidad limitada constituye el supuesto primordial de la teoría de los costos de transacción, estableciendo un agente intencionalmente racional pero limitado, es decir, es una racionalidad buscada en la cual se analizan las estructuras de gobierno bajo las cuales se dan procesos de decisión.

Por último, estos procesos de decisión van encaminados a resolver problemas tales como: búsqueda de mayores ingresos para el total financiamiento del plan de desarrollo municipal al que esta obligada la administración de turno , así como, garantizar el funcionamiento de la estructura administrativa del municipio. No obstante, estas decisiones se quedan cortas para resolver problemas estructurales de los individuos en lo concerniente a la redistribución de ingresos que busquen el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes del municipio. Por su parte, al no ofrecerle al individuo el mejoramiento de su calidad de vida y la transparencia en los manejos de los ingresos provenientes del IPU, genera en estos un comportamiento adverso al pago de la obligación adquirida.

4. PROPUESTAS ALTERNATIVAS Y RECOMENDACIONES FINALES

La importancia del financiamiento propio difícilmente puede ser exagerada. Su significado radica no solo en proveer recursos adicionales sino en suministrar las externalidades que hacen posible satisfacer las otras condiciones básicas. Estas son: el fortalecimiento institucional, la mejoría en la información, la transparencia en los procesos políticos y fiscales, y la capacidad de hacer evaluaciones reales de la gestión pública.

Wiesner Duran.

La perspectiva neoinstitucional ha venido ganando adeptos en Colombia en las últimas décadas. Dos son los autores más destacados que han utilizado este marco de referencia para el análisis de los procesos históricos y evolutivos del país, así como la evolución, solución y efectividad de las políticas públicas: Salomón Kalmanovitz y Eduardo Wiesner Duran. El estudio del último autor mencionado – que se tomará como referencia en este capítulo – se constituye en un juicioso análisis de los rasgos institucionales más destacados que han definido la orientación y el alcance de la acción del Estado en nuestro país.

El enfoque neoinstitucional de las políticas públicas debe tener en cuenta algunas consideraciones básicas que garanticen su efectividad, tales como: la racionalidad limitada en el proceso de decisiones, la ausencia de información completa y perfecta que condiciona la eficiencia con la que operan los mercados, la competencia y, el peso relativo de los derechos de propiedad bien definidos.

Para nuestro autor es claro que el éxito de los esquemas de regulación estatales depende de la existencia en el mercado de estructuras legales. Así, los derechos de propiedad bien definidos conducen a una solución de mercado; derechos de propiedad bien definidos y bajos costos de transacción estimulan a los mercados para el aprovechamiento de ganancias potenciales, con lo cual, se consigue eficiencia; y, todos los mercados funcionan bajo circunstancias muy variadas y cambiantes, sin embargo, en algunos existen respuestas mas predecibles que otras.

Estas consideraciones, según Wiesner (1997), se convierten en requisitos exigidos por el modelo de elección racional y de mercado; por lo tanto, deben tenerse en cuenta en la política económica y en la gestión pública a fin de evitar errores debido a que los agentes deciden siempre en función de su interés personal. Tampoco debe suponerse que una estructura política y de organización del Estado puede ser eficiente en generar bienestar colectivo, olvidando que los agentes económicos, la mayoría de las veces, toman decisiones que conducen a la maximización de su utilidad.

De acuerdo al autor anteriormente mencionado para el caso particular de Colombia, la formulación de política económica y social no es consistente con el principio de elección racional ni con las restricciones que limitan su vigencia. Esto sucede cuando la misma se hace en beneficio de los

individuos que la diseñan o que influyen en la toma de decisiones, los cuales, propenden por la maximización de sus utilidades.

La racionalidad económica que debe tenerse en cuenta cuando se diseña la política económica y social es aquella que procura más eficiencia y mayor equidad para la sociedad considerada holísticamente. Para lograr esto, se deben analizar las restricciones de las decisiones colectivas y la influencia de las reglas institucionales bajo la cual opera la política económica.

Pero, ¿Cómo maximizar la función de utilidad social y cuales son las restricciones que limitan este proceso? La respuesta a esta pregunta esta dada por las restricciones de economía política que se originan en la forma equivocada como se intentan corregir las fallas del mercado que conducen a “fallas de gobierno”.

Estas restricciones limitan el intercambio entre equidad y eficiencia. Se clasifican, según Wiesner, en: falta de una lógica colectiva, elección pública y la acción de los “rent-seekers”. Lo anterior permite concluir que las restricciones de economía política surgen de la conducta humana y del proceso político, mas no del proceso económico de mercado.

Para Mancur Olson (1971) existe muy poca “lógica colectiva” debido a que los individuos pocas veces actúan en la protección de sus intereses colectivos. Consecuentemente, esto impide que la competencia sea considerada como un bien colectivo, limitándose, de esa manera, las ganancias para la sociedad. Desde la perspectiva neoinstitucional, las políticas públicas deben estar dirigidas, entonces, al fortalecimiento de la competencia con el propósito de buscar estructuras macro institucionales y micro gerenciales que conduzcan a la preservación del bienestar colectivo.

La teoría de la elección pública busca la eficiencia económica y la equidad a través del proceso de participación política. El problema está en como lograr que dicho proceso arroje bienestar social, ya que es difícil establecer quién lo hace, quién lo juzga, quién lo evalúa y como se hace. Para Spinoza (citado por Wiesner, 1999), si un individuo puede decidir sin competencia tenderá a decidir a su favor y no a favor de un bienestar colectivo. Este es el problema de los burócratas y políticos que toman decisiones en beneficio propio más que en beneficio de la sociedad a la cual representan.

La elección pública puede ser nacional o local. En el caso de aquellos originados a nivel local, se dice que hay mayor transparencia política y mayor eficiencia económica, como consecuencia de la revelación de preferencias por los bienes públicos y por las políticas públicas locales, dada la cercanía entre el consumidor local y el proveedor público local. Con lo anterior, según Wiesner, surge el concepto del "local choice"¹⁸. Este concepto nos muestra cómo la revelación de las preferencias en los bienes públicos y en la política pública local es menos imprecisa que en el ámbito nacional. Son menos imprecisas debido a que, se favorece la descentralización del ingreso y del gasto público y las decisiones hacia donde debe ir enfocado el gasto público se toman a partir de la participación ciudadana. Del mismo modo, favorece la gestión pública local debido al ofrecimiento de ventajas relativas con respecto a la elección pública nacional. Además, se requiere que una buena parte del gasto público local esté vinculado a un esfuerzo fiscal y a una buena gestión pública local.

De otra parte, existen grupos de individuos que capturan rentas de la acción del gobierno a través de la elección pública y no de la acción del mercado. La regulación, tarifas, cuotas, precios de sustentación y financiamiento cuasifiscales son actividades derivadas de la elección pública que se

constituye en la principal fuente de financiación de los “rent-seekers”. Otra de las principales fuentes de financiación de los “rent seekers” son las rentas de destinación especial. Sin embargo, como plantea Mueller Dennis (Wiesner, 1997) la mejor medida preventiva contra los rent-seekers es evitar crear instituciones que originan las rentas con destinación especial.

No obstante, es preciso advertir ciertos riesgos de la descentralización. Entre estos se encuentran la tenencia y relaciones de clientelismo y la, captura del gobierno local por grupos de poder y otras formas de corrupción. Igualmente, si el gobierno local no tiene la escala suficiente para proveer los servicios públicos en forma eficiente puede generar problemas, por lo que el gobierno local debe contar con una adecuada capacitación institucional. - generar restricciones presupuestarias débiles, entre otros.-

En lo concerniente a la generación de restricciones presupuestarias débiles, se debe tener en cuenta el manejo irresponsable de las finanzas públicas municipales por parte del gobierno local. Esta irresponsabilidad está dada por el gasto excesivo sustentado en la espera de que el gobierno central acuda al rescate. Dicho comportamiento se manifiesta en el grado de dependencia del gobierno local de las transferencias atadas a la distribución del gasto establecido en la Ley 715, que reglamenta en Colombia las transferencias a los entes subnacionales. También se puede presentar problemas de “Free Riders”¹⁹ por la falta de control a los endeudamientos locales. Para evitar este manejo irresponsable de las finanzas públicas municipales es necesario el fortalecimiento, la dinamización, la transparencia, la eficiencia, entre otros, de los recursos públicos locales.

¹⁸ Elección pública descentralizada.

¹⁹ El problema del free rider se presenta cuando se obtiene un beneficio extra sin ninguna clase de aporte.

En lo que respecta al Impuesto Predial Unificado, en esta parte del trabajo se sugerirán algunas propuestas alternativas que conlleven al buen manejo de esta importante fuente de recursos municipales, enmarcadas dentro de la concepción teórica neoinstitucional.

4.1 LA LABOR DEL GOBIERNO LOCAL EN EL DESEMPEÑO ECONOMICO.

Desde la visión neoinstitucionalista, el Estado ha sido determinante en el desempeño económico a través de su autoridad, legitimidad y estabilidad; su intervención ha sido una guía de la actividad económica y política. Para ello, cuenta con instrumentos como las políticas públicas que son los programas de acción que le permiten incidir, modificar y orientar en forma directa la realidad económica, política y social. Tal como lo afirman Meny y Thoenig (Chica, 2001) “una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico”. De esta manera, el Impuesto Predial Unificado -como política pública- debe establecerse y ejecutarse bajo un marco coherente de reglas de juego en el que se determinen los objetivos propios del recaudo, sus efectos sobre la sociedad y su incidencia en las elecciones de los individuos.

La existencia de una política pública, según los autores mencionados en el párrafo anterior, se sustenta en cinco elementos principales: debe estar conformada por un conjunto de medidas concretas, comprende una forma de asignación de recursos, debe inscribirse en un marco general de acción, tiene un público que recibe las consecuencias de la acción tomada y, por último, define obligatoriamente metas y objetivos para alcanzar.

De lo anterior se desprende que el Impuesto Predial Unificado, para el caso específico de Bucaramanga, cumple con cuatro de estos cinco elementos. Por ejemplo, la ley 44 de 1990 representa un conjunto de normas que faculta al ente legislador local para determinar las medidas concretas en la ejecución del impuesto; comprende una forma de asignación del recurso “tierra” por medio del cual se puede coordinar el uso del suelo del municipio acorde a lo establecido en el POT²⁰; está inscrito dentro del marco institucional de la constitución de 1991 y la ley 14 de 1983 y, por último, el público que recibe las consecuencias de la acción tomada está definido por catastro como la unidad orgánica catastral del municipio. Sin embargo, falta definir metas y objetivos que trasciendan la maximización del recaudo, con el fin de proporcionarle un cuerpo de política pública estructurado al cobro del Impuesto Predial que propenda por el desarrollo del municipio.

Utilizando la perspectiva esbozada anteriormente, la propuesta esta encaminada a la definición de metas y objetivos a corto, mediano y largo plazo, que proporcionen un mayor desarrollo al municipio. Para ello, se hace necesario, insertar el impuesto predial -como política pública- por parte del gobierno central en el marco de la Ley 388 de 1997, debido a que se constituye en un mecanismo de reordenamiento territorial. Una planificación territorial desarticulada del IPU puede generar efectos negativos en el recaudo del municipio, por esto, es necesario enlazar dicho plan con las metas y objetivos de recaudo. De esta manera, se conseguirá la dinamización del desarrollo urbano de la ciudad acorde a sus necesidades tributarias.

²⁰ Plan de Ordenamiento Territorial.

4.2 SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN SOCIO-ECONOMICA DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO.

La adopción de un sistema integrado de información para la administración del IPU debe trascender su utilidad como paquete informático para convertirse en un cambio de filosofía en el manejo del IPU por parte del municipio. Por tal motivo, implementar el sistema representa realizar cambios profundos en la administración municipal y en los procedimientos administrativos que apoyan el cobro del IPU. Los nuevos sistemas deben ser integradores de información en los que se muestre la administración del IPU como un todo. No se justifica, entonces, una dependencia administrativa estática: todos y cada uno de los niveles gerenciales deben participar en los procesos de formulación de alternativas para la dinamización, transparencia y eficiencia del recaudo del IPU en el municipio de Bucaramanga.

A pesar de la existencia actual de un sistema informático para el tratamiento del IPU, este no proporciona la información completa, necesaria y adecuada a las necesidades del municipio para controlar la ejecución del IPU, acorde a los nuevos requerimientos del tratamiento de las finanzas municipales. Dicho sistema debe ser revisado y complementado, de manera tal que le permita a la administración municipal cumplir con los siguientes objetivos:

- Presentar información confiable y estadísticas fiscales a las autoridades del gobierno local que facilite la toma de decisiones.
- Permitir acudir al sistema con el propósito de planificar el recaudo del predial y el destino de sus recursos.
- Disminuir el riesgo en la administración de los recursos con mecanismos y prácticas de control que dificulten escenarios de corrupción.

- Administrar, controlar y ejecutar la recaudación del IPU.
- Satisfacer las demandas de información del contribuyente, para garantizar la transparencia del sistema de cobro del IPU y controlar todo tipo de reclamos.
- Expedir certificados de bienes, de pago y no adeudamiento al municipio, de transferencia de dominio, rectificación de datos, liquidación y cobro para otorgar mayor satisfacción al ciudadano-usuario de los servicios municipales y a la vez contribuyente.
- Permitir el tratamiento de la información contable de una manera transparente para garantizar el seguimiento de las operaciones, las referencias a sus soportes y la integración con los procedimientos administrativos, fortaleciendo los sistemas de control interno.
- Calcular el valor presente de la base gravable real del IPU.
- Facilitar y simplificar los manuales de procedimientos administrativos.
- Agilizar el cobro coactivo y cuantificar los costos de transacción que se generan en la ejecución de un juicio coactivo.
- Ofrecer el estado de cartera desagregado para cada contribuyente y general para el municipio.

Para poder darle cumplimiento a dichos objetivos el sistema debe proporcionar la siguiente información:

- Datos e información sobre el pago de obligaciones, prioridad, vencimiento, monto, mora, cronología de pagos, etc.

- Registro de las transacciones del municipio referentes al IPU, que integre la información administrativa catastral y financiera del contribuyente.
- Información catastral de cada predio ofrecida por el IGAC con su respectivo avalúo.
- Información actualizada del predio.
- Número de predios existentes en Bucaramanga. Urbanos y Rurales.
- Número de predios por estrato.
- Número de predios por uso del suelo.
- Número de predios para cobro del IPU.
- Número de predios en mora, o número de predios al día en pagos de IPU.
- Estado de cartera.
- Conformación tesorería.
- Recaudo IPU por años.
- Número de cobros pre-jurídicos y cobros coactivos por años y por estratos.
- Número de predios exentos de impuesto por estrato y uso del suelo.
- Costo de recaudación del IPU, erogaciones en oficina de impuestos y en outsourcing por facturación del IPU.
- Convenios inter-organizacionales. El gobierno local de la Alcaldía de Bucaramanga debe emprender la tarea de lograr unificar la información

referente al predial existente en el IGAC, en las curadurías y en la oficina de Instrumentos públicos. Con el propósito de mantener una base gravable lo más actualizada posible y disminuir la filtración de información por trámites institucionales. Que permita contar con la siguiente información: Diseño de catastros, emisión de certificados de bienes raíces, registro de propiedades municipales, licencias de construcción, registro y control de juicios coactivos.

- Un sistema integral, que complemente al existente debe tener las siguientes características:
- Permitir la conectividad con diferentes dependencias de una dirección y/o entre diferentes direcciones. Es decir, que pueda conectar la Secretaría de Hacienda, la Coordinación de Impuestos, Ejecuciones Fiscales, Tesorería y Presupuesto. Para facilitar el proceso de toma de decisiones referente al IPU.
- Mejorar el tiempo de respuestas en producción del sistema, para atender un mayor número de dependencias y usuarios.
- Integrar y automatizar la gestión municipal del IPU con criterios de globalidad e integridad.
- Viabilizar que los usuarios aprovechen los avances tecnológicos en hardware, sistemas operativos, bases de datos, paginas web, para el desarrollo de aplicaciones.
- Posibilitar mantener la información centralizada y/o distribuida.
- Permita mantener los sistemas y aplicaciones desarrollados en el equipo central obteniendo un ambiente de producción eficiente.
- La capacitación al personal en el uso de estas herramientas debe requerir corto tiempo.

Además, es necesario advertir que la adopción de un sistema integrado con la información socio-económica del Impuesto Predial Unificado debe ser un sistema basado en la concentración normativa endógena y exógena, así como en la descentralización operativa. De manera tal, se podrá garantizar y velar por el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas a las cuales esta sujeta el municipio.

Por último, resulta apropiado mencionar que un proceso de cambio y modernización serio y sostenible del recaudo del IPU puede continuar como un esfuerzo para el mejoramiento en el cobro de otros impuestos y en la administración municipal en su conjunto. Es conveniente que el municipio actúe con una racionalidad intertemporal presente – futuro donde el costo que implica el mejoramiento de hoy, pueda representar en el futuro beneficios, por ser una entidad capacitada para brindar asesoría a otros municipios en temas tales como dinamización de ingresos tributarios y gestión pública local. Para finalizar, este sistema de información integral le permite a la administración local tener actualizada la base gravable del IPU y no esperar a que cada cinco años, tal como lo estipula la ley, el IGAC realice la actualización catastral.

4.3 SISTEMA DE COBRO EQUITATIVO.

Stiglitz (1995) plantea el interrogante ¿Cómo, a través de un proceso político legítimo, se puede lograr que la intervención gubernamental sea eficiente económicamente y asegure equidad? Según este autor, la mayoría de las críticas a los sistemas fiscales comienzan por su falta de equidad.

Tal como se mencionó en el Capítulo 2, las tarifas que regulan el Impuesto Predial Unificado en Bucaramanga siguen una estructura fundamentada en

los principios de equidad vertical. Dichos principios se basan en el juzgamiento de si un individuo debe pagar más que otro. Sin embargo, al momento de realizar modificaciones en las tarifas no se respetan estos principios. Para ello, se debe tener en cuenta la capacidad de pago, el nivel de bienestar económico y si recibe mejores beneficios por parte del Estado. Sin embargo, es difícil determinar cual de estos criterios debería utilizarse para llegar a un acuerdo. Además, el criterio para determinar el avalúo catastral del predio no es equitativo, debido a que se determina a partir de unas zonas geoeconómicas homogéneas y no de acuerdo a las características propias de cada predio. Por ejemplo, dos predios situados en la misma zona geoeconómica homogénea pueden presentar características que los diferencien, es decir, uno construido en madera y el otro construido en cemento. No obstante, al momento de ser valuados se les adjudica un valor mínimamente diferenciado debido a que los límites de varianza establecidos por el IGAC para las zonas geoeconómicas son muy amplios.

Adicionalmente, si se traslada el concepto de “free-riders” al caso particular de la evasión impositiva, tendremos una situación en la cual los evasores se aprovechan de los servicios y bienes públicos financiados por los que efectivamente cumplen con sus obligaciones tributarias. El desgaste de estos servicios y bienes públicos es insignificante para los “free-riders” ya que el perjuicio que les genera el deterioro de los servicios públicos es menor que el beneficio que obtienen evadiendo. La ausencia de castigos por parte de las autoridades encargadas de impartirlas ayuda a que la transgresión de las normas impositivas se encuentre tan generalizada y la calidad de los servicios y bienes públicos deteriorada.

La reproducción sistemática de comportamientos transgresores parece tener en nuestra cultura profundas raíces que dan lugar a una legitimación de la ilegalidad. En este sentido, la falta de responsabilidad tributaria obedece

también a la falta de reproche y condena social para con los evasores. Esto nos conduce a un escenario de tipo hobbesiano en el que el delito es muchas veces justificado o rotulado como viveza criolla.

Los criterios de equidad horizontal y de equidad vertical presentan problemas al decidir cual de los individuos está en mejor, peor o igual condición para gravarle el impuesto. Esto trae como consecuencia la reducida utilidad que tienen al momento de establecer un sistema fiscal justo. Entonces, para lograr que un sistema tributario sea justo se necesita que la sociedad se preocupe por el bienestar del individuo que se encuentra en peor situación, por lo tanto, debe diseñar un sistema tributario que maximice un bienestar.

Para Stiglitz, esta función social que maximiza el bienestar del individuo que se encuentra en peor situación, tiene una consecuencia sencilla y directa en términos de política impositiva y es la de elevar los tipos impositivos de todos los individuos, menos del que se encuentra en peor situación, hasta el punto en que se maximicen los ingresos fiscales recaudados.

Es decir, esta propuesta está encaminada a que el municipio sostenga un criterio de función de utilidad rawlsiana al momento de tomar la determinación de modificar las tarifas del Impuesto Predial Unificado, ya que le permitirá acercarse a la consecución de un sistema tributario más justo.

La administración municipal debe tener como objetivo incluir dentro del sistema de información integrada el concepto de equidad utilizando variables, tales como: comportamiento de ingresos familiares vs. egresos familiares, empleo familiar, si se encuentran afiliados algún régimen subsidiado de salud, el grado de escolaridad, entre otros.

4.4 TRANSPARENCIA EN LAS FINANZAS MUNICIPALES.

Es necesario diseñar un sistema de información sobre finanzas municipales que esté al alcance de todos los ciudadanos y que apunte principalmente a dotar de transparencia las acciones gubernamentales. De esta forma se puede contribuir a hacer claridad sobre los incentivos positivos que estimulan una tributación ciudadana responsable y a consolidar la cultura ciudadana que oriente el cambio hacia un marco institucional más adecuado y más propicio al desarrollo económico y social integral.

Para finalizar, las anteriores propuestas conllevan a eliminar el consabido cortoplacismo que suele rodear las discusiones de las reformas tributarias que tienen por objetivo elevar los recaudos más que atacar los problemas estructurales de la fiscalidad. Además, este trabajo de investigación se constituye en la primera aproximación al problema que existe en Bucaramanga en torno al impuesto predial, con lo cual se abre un campo de estudio para futuras investigaciones alrededor del mismo. Tales estudios estarán encaminados a determinar un modelo coherente entre realidad y práctica de recaudo del mismo, establecer comparaciones con otros municipios del área metropolitana y la factibilidad de una estructura predial distrital, entre otros. Es, entonces, preciso iniciar el debate alrededor de este tema.

BIBLIOGRAFIA

AGHON, Gabriel. Descentralización fiscal: Tendencias y tareas pendientes. Bogotá. 1999

AYALA E, José. Instituciones y Economía: Una introducción al neoinstitucionalismo económico. Fondo de Cultura Económica. México. 1999

AYALA, José y GONZALEZ, Juan. EL neoinstitucionalismo, una revolución del pensamiento económico, En Revista Comercio Exterior, México. 2001

Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial: instituciones para los mercados. Estados Unidos. 2001

BANGUERO, Harold. Conferencias de econometría. Programa de educación continuada. Facultad de Economía. Universidad de los andes. Bogotá, Colombia.

BECKER, Alejandro y otros. Ordenamiento Territorial. Reivindicación de la descentralización para el desarrollo. GTZ-FESCOL. Bogota. 2003

CARRASCAL, Ursicino y otros. Análisis econométrico con Eviews. Editorial Alfa Omega. Madrid, España. 2001

CHICA, Jacqueline. Políticas públicas y desempeño económico: Un análisis teórico desde el neoinstitucionalismo. Tesis de grado. UIS. Bucaramanga. 2001

COASE, Ronald. La empresa, el mercado y la ley, Madrid, Alianza Editorial. 1994

Departamento Nacional de Planeación. Técnicas para el análisis de la gestión económica y financiera de las entidades territoriales. Bogotá. 2002

FINOT, Iván. Descentralización en América Latina: Teoría y práctica. CEPAL. Santiago de Chile. 2001

FREIRE, Maria E, HUERTAS, Marcela y DARCHE, Benjamín. “Acceso subnacional al mercado de capital. La experiencia latinoamericana”, Santander, España. 1998

GONZALEZ YAMUS, Hugo Emmanuel. Crisis y conflicto armado en el Magdalena Medio: Una visión desde la nueva economía institucional. Tesis de grado UIS. Bucaramanga. 2003

LOZANO, Jaime. Economía institucional y eficiencia económica, En Revista de Economía Institucional No. 1, Bogotá. 1999

MENARD, Claude. Economía de las organizaciones, Bogotá, Universidad Nacional, Grupo Editorial Norma. 1997

MOLINA, Leonidas. En Encuentro VI Red de descentralización y fortalecimiento municipal. Antigua Guatemala. El sistema de gestión financiera para los gobiernos locales en el Ecuador. 1998

MULLER, Pierre. La producción de las políticas públicas. En: Innovar. No. 12 Julio a Diciembre. 1998

PARRA LLERAS, Ernesto. Apuntes de Catastro. Colección Pretextos. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2002

PLATA C, Liborio. Estudio del valor del suelo Bucaramanga y su área metropolitana 1990-200. Lonja de Propiedad Raíz de Santander. Bucaramanga. 2001

ROJAS L, Alexandra y GUTIERREZ, Javier. Descentralización fiscal y financiamiento de la inversión en Santa Fe de Bogotá 1990-2001. Universidad de los Andes. 1999

STIGLITZ, Joseph. La economía del sector público. Segunda edición, Antoni Bosch Editor, Barcelona, Diciembre. 1995

STIGLITZ, Joseph. El papel del gobierno en el desarrollo económico, En Cuadernos de Economía, volumen 18, No.30, Bogotá. 1999.

VILLA A, Ana Lucía y otros. Informe sobre la viabilidad fiscal de los departamentos. Ministerio de Hacienda y crédito publico. Dirección general de apoyo fiscal. Bogota.

WIESNER, Eduardo. La efectividad de las políticas públicas en Colombia, un análisis neoinstitucional, Bogotá, DNP, Tercer Mundo Editores. 1998

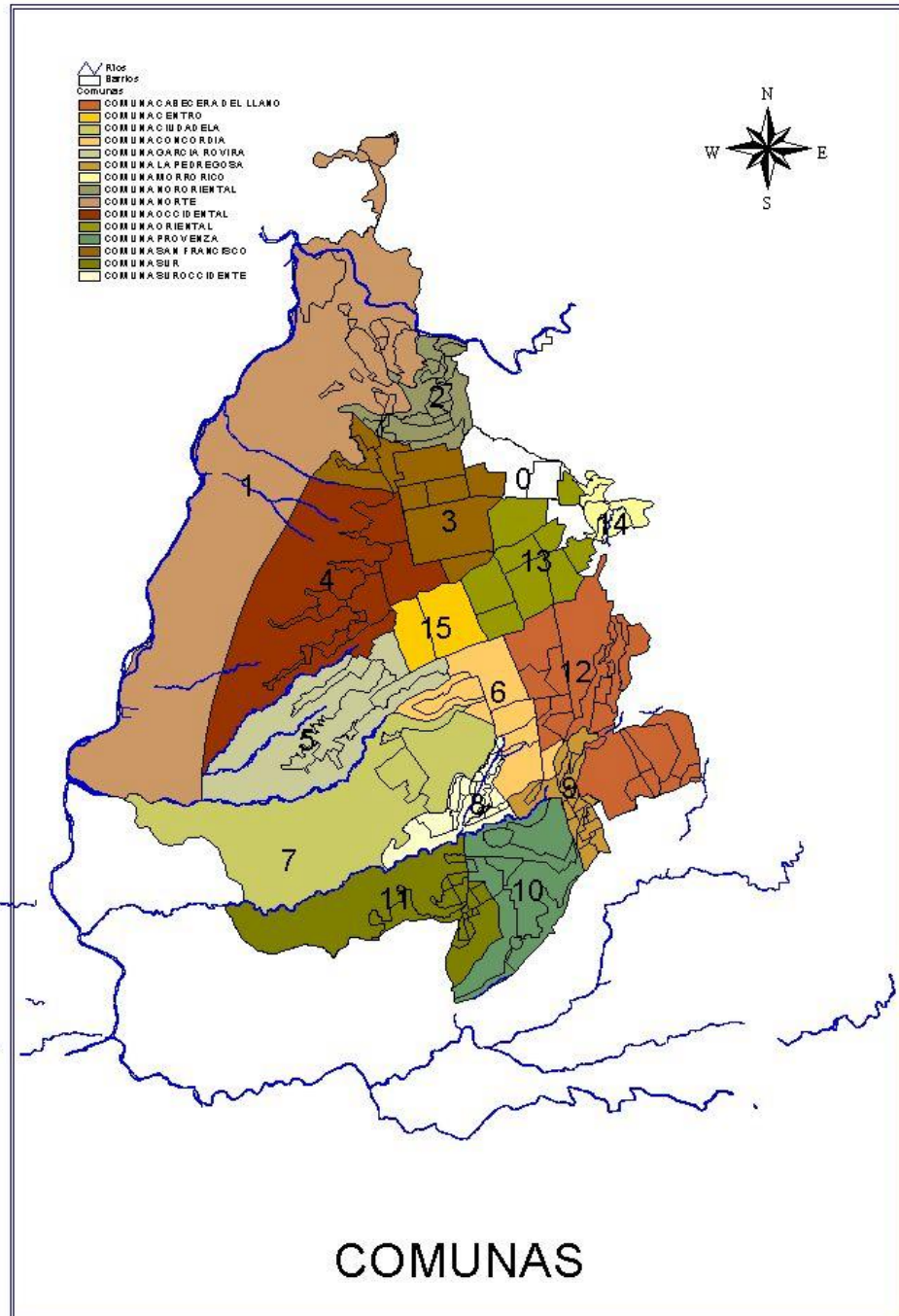
WILLIAMSON, Oliver. La lógica de la organización económica, En Williamson, Oliver y Sydney, Winter (compiladores). La Naturaleza de la empresa, México, Fondo de Cultura Económica. 1999.

ANEXO A



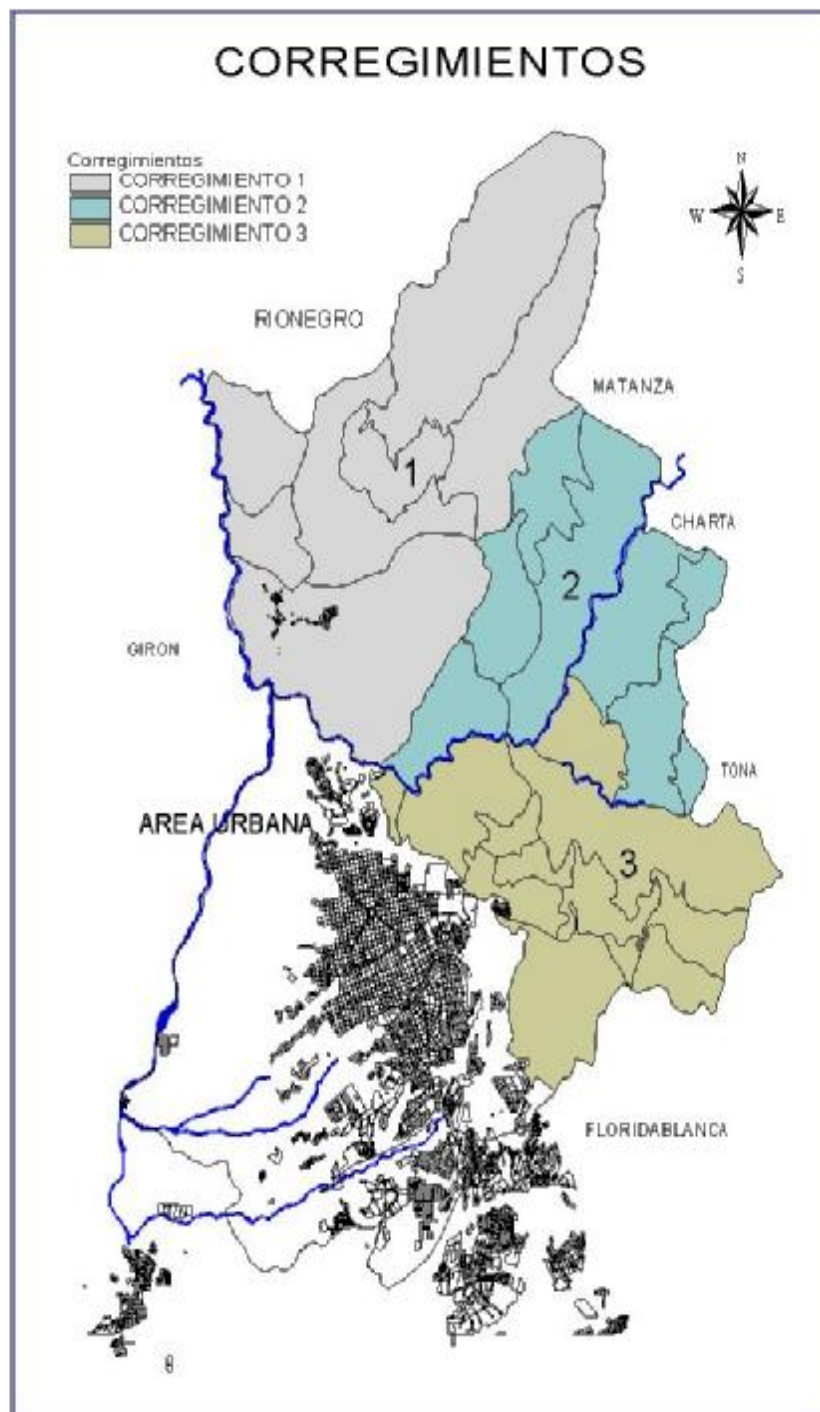
Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Bucaramanga.

ANEXO B



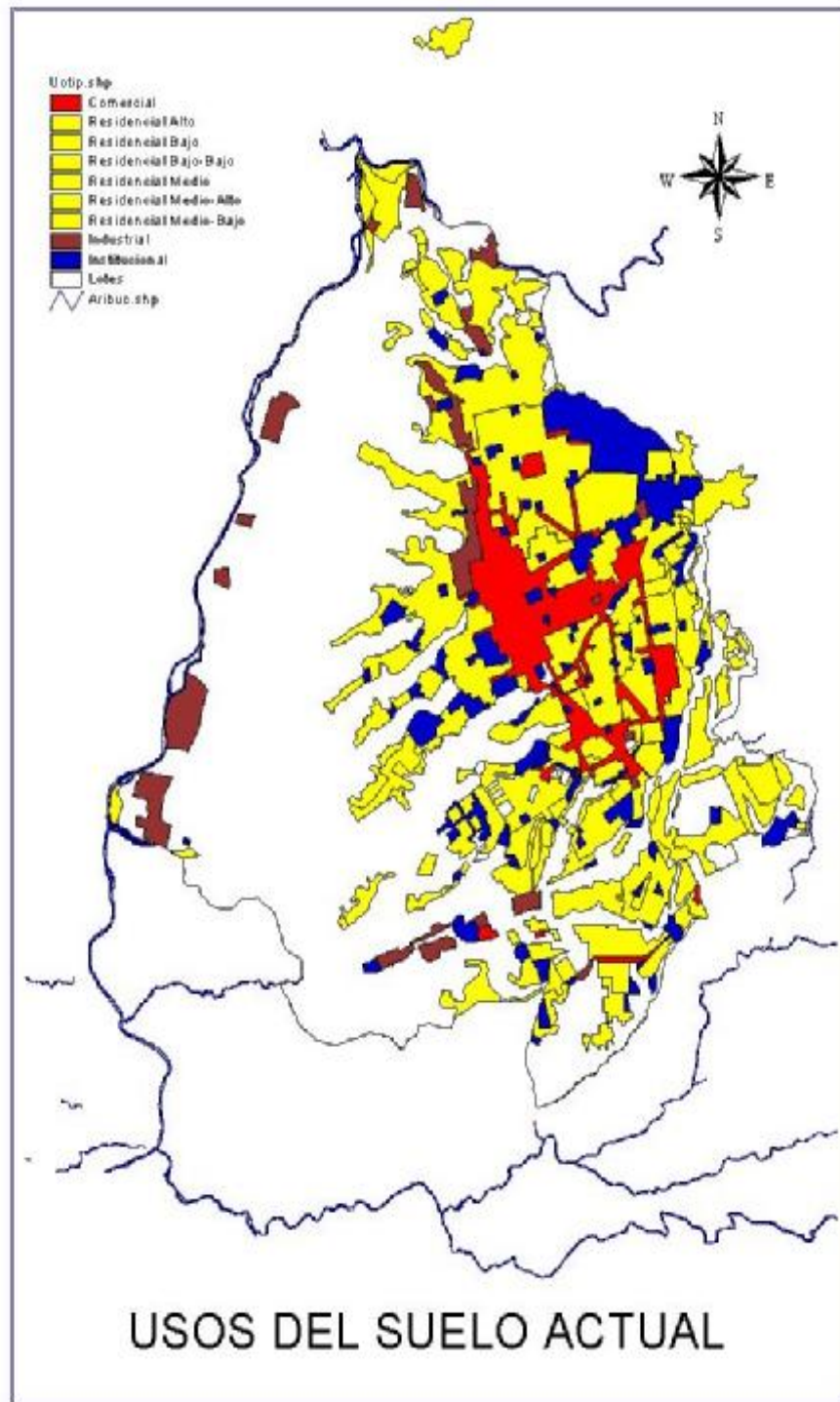
Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Bucaramanga.

ANEXO C



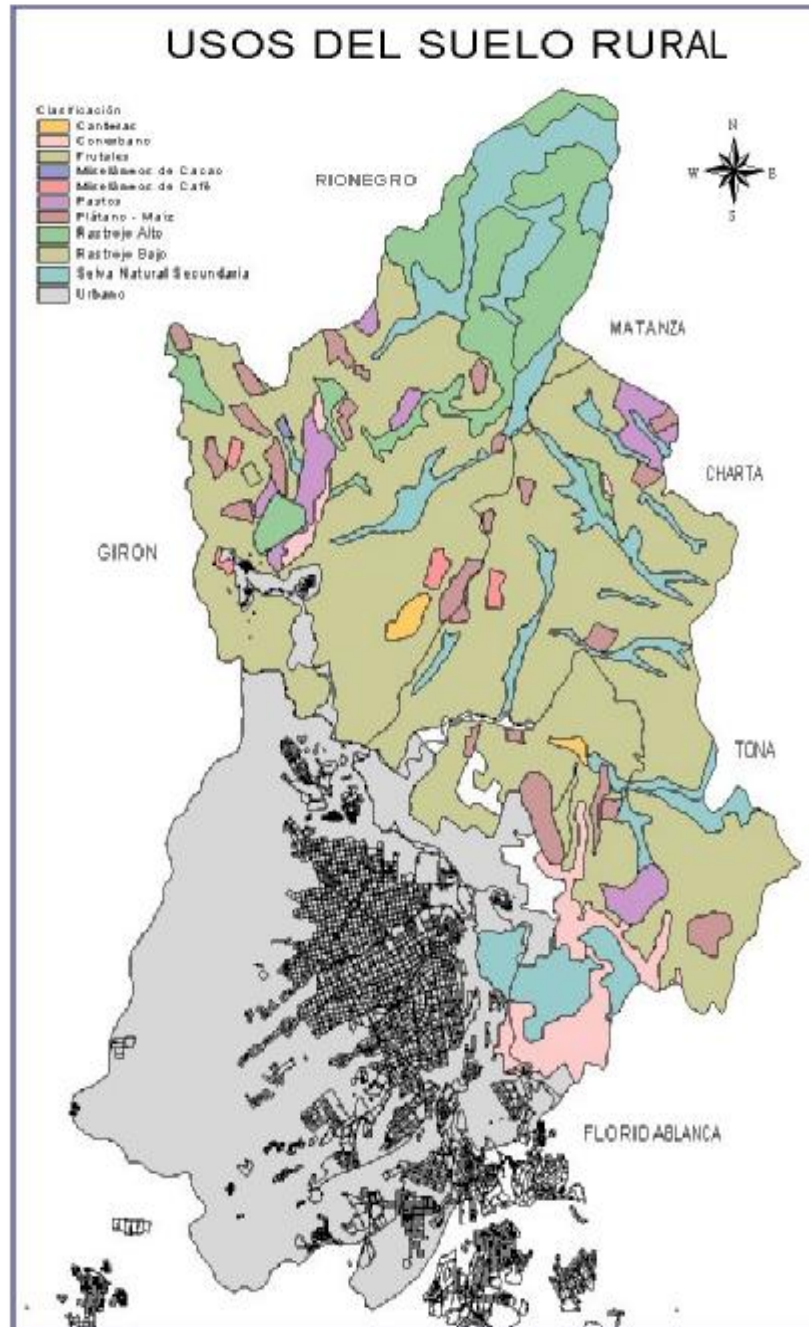
Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Bucaramanga

ANEXO D



Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Bucaramanga.

ANEXO E



Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Bucaramanga.

ANEXO F

La relación ($\Delta \text{yp} / \Delta \text{tr}$) explica la causalidad que existe entre los ingresos propios y las transferencias, para lo cual, se calcula a través de un modelo econométrico. Se busca una ecuación de regresión por el método de mínimos cuadrados ordinarios. Se toma como variable dependiente a los Ingresos Corrientes (Y_t) y como variable independiente las Transferencias (Tr).

La variable que se trata de explicar tiene un comportamiento sistemático que consta de un componente sistemático y un componente no sistemático, expresado de la siguiente manera:

$$\hat{U}^*t = E (Y_t / I_t) \text{ componente sistemático}$$

$$U_t = Y_t - \hat{U}^*t \text{ componente no sistemático}$$

El componente no sistemático corresponde a aquella parte de la variable Y_t que no puede ser explicada por el modelo. Ya que se desconoce el componente sistemático, se propone un componente que se aproxime de mejor manera al modelo real.

$$Y_t = U^*t + U_t$$

$$Y_t = U_t + U_t \rightarrow \text{Componente sistemático propuesto}$$

Donde,

$$U^*t + U_t = U_t + U_t$$

Por lo tanto,

$$U_t = (U^*t - U_t) + U_t$$

En este caso el componente sistemático es una línea recta de la forma

$$\alpha + \beta Tr.$$

De manera tal que se puede escribir así,

$$Y_t = (\alpha + \beta Tr) + U_t \rightarrow \text{Modelo Propuesto}$$

Para estimar se utiliza el método de mínimos cuadrados ordinarios en el cual se busca una línea recta que minimice la distancia existente con los puntos y que los agrupe mejor. Se minimiza la suma del componente no sistemático al cuadrado.

$$\text{Min } \sum U_t^2$$

$$\text{Suma de errores al cuadrado (SEC)} = \sum U_t^2 = \sum (Y_t - \alpha - \beta \text{Tr})^2$$

Al derivar el modelo propuesto $F \rightarrow Y_t = f(\text{Tr})$ con respecto a α y β ,

$$\partial \text{SEC} / \partial \alpha = -2 \sum (Y_t - \alpha - \beta \text{Tr}) \rightarrow \text{Ecuación 1.}$$

$$\partial \text{SEC} / \partial \beta = -2 \sum \text{Tr} (Y_t - \alpha - \beta \text{Tr}) \rightarrow \text{Ecuación 2.}$$

Se despeja el sistema de ecuaciones para β , y se obtiene:

$$\beta = (\text{Y promedio } \sum \text{Tr} - \sum \text{Tr} * Y) / (\text{Tr promedio } \sum \text{Tr} - \sum \text{Tr}^2)$$

Parámetro que explica la relación de causalidad ($\Delta \text{yp} / \Delta \text{tr}$), ya que al derivar la ecuación obtenida con respecto a las transferencias

$$F' = \partial Y / \partial \text{Tr} = \beta$$

En consecuencia, la ecuación obtenida para $Y_t = f(\text{Tr})$ con el método anteriormente mencionado es la siguiente:

Dependent Variable: CORRIENTES

Method: Least Squares

Date: 11/26/03 Time: 09:27

Sample: 1992 2002

Included observations: 11

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	1.67E+1	6.16E+09	2.717371	0.0237
TRANSFERENCI AS	2.001416	0.369272	5.419894	0.0004
R-squared	0.765474	Mean dependent var	4.88E+1	0
Adjusted R- squared	0.739415	S.D. dependent var	1.12E+1	0
S.E. of regression	5.72E+0	Akaike info criterion	47.9356	9
Sum squared resid	2.95E+2	Schwarz criterion	48.0080	0
Log likelihood	-	F-statistic	29.3752	261.6462
Durbin-Watson stat	1.739380	Prob(F-statistic)	0.00042	5

Modelo propuesto $F \rightarrow Y_t = 16.700'000.000 + 2,001416Tr$

El parámetro β corresponde a $F' = \partial Y / \partial Tr$,

$$\partial Y / \partial Tr = 2,001416$$

Para establecer si el parámetro β es un buen estimador debe ser insesgado y de mínima variación.

$$H_0 = \beta = 0$$

$$H_a = \beta \neq 0 \quad t = \beta \text{ estimado} / S\beta \text{ estimado (desviación estándar)}$$

Mínima variación \rightarrow Varianza (Y_t) = $\sum (Y_{ti} - Y_{t\text{promedio}})^2 / (n-1)$

Estimador insesgado $\rightarrow E(\beta \text{ estimado}) = \beta \text{ real}$, esto significa que si se obtienen muchas muestras el promedio de β estimado será igual a β real, que a su vez, es igual a $a\beta$.

La propiedad estadística $E(ab) = E(a)E(b) - \text{covarianza}(ab)$

Por lo tanto,

Varianza – covarianza(β estimado) = $E((\beta \text{ estimado} - E(\beta \text{ estimado}))(\beta \text{ estimado} - E(\beta \text{ estimado}))')$

Al obtener la matriz de covarianza,

3.79048275147e+19	-2182437107.82
-2182437107.82	0.136361882923

La varianza del parámetro β esta dado por 0.1363, por consiguiente, la desviación estándar del parámetro β es 0,3692.

Al realizar la prueba t student al 95% de confianza para β .

$$t = 2.001416 / 0.3692$$

$$t = 5,4198$$

La probabilidad de que una variable aleatoria t de student con 10 grados de libertad sea mayor que 2,26 es 0,05. En consecuencia, todos los valores mayores a 2,26 no nos permiten aceptar la $H_0 = \beta = 0$. De esta manera, se puede decir que $\beta \neq 0$, y que este, es un estimador insesgado y de mínima variación, por lo tanto, justifica la relación de causalidad propuesta entre los ingresos corrientes del Municipio de Bucaramanga y las transferencias para el periodo 1992-2002.

Con el propósito de corroborar que tanto se acerca el modelo propuesto al modelo real, se realizarán las pruebas econométricas que permitan evaluar si la ecuación de regresión cumple con los supuestos estadísticos.

Supuesto de Multicolinealidad:

$$(\text{Tr promedio } \sum \text{Tr} - \sum \text{Tr}^2) \neq 0$$

Cuando este supuesto no se cumple es imposible calcular una relación de causalidad entre dos variables, por lo tanto, se puede decir que el supuesto de multicolinealidad es aceptado. Por esto, no es necesario modificar el modelo propuesto.

Supuesto de Forma Funcional:

Para probar que existe una relación lineal entre la variable Y_t y Tr , deben establecerse dos modelos.

$$\text{Modelo No restringido} = Y_t = \alpha + \beta \text{Tr} + \beta^0 \text{Tr}^2 + U_t$$

$$\text{Modelo Restringido} = Y_t = \alpha + \beta \text{Tr} + U_t$$

Si $\beta^0 = 0$, dice que las cuadráticas no me explican mejor el comportamiento de Y_t y que la linealidad se cumple. Si $\beta^0 \neq 0$ hay elementos no lineales que explican el comportamiento de Y_t y la linealidad no se cumple.

Al realizar la prueba Ramsey reset en Eviews se obtiene:

Ramsey RESET Test:

F-statistic	3.148798	Probability	0.113905
Log likelihood ratio	3.650791	Probability	0.056043

Test Equation:

Dependent Variable: CORRIENTES

Method: Least Squares

Date: 12/08/03 Time: 23:02

Sample: 1992 2002

Included observations: 11

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-3.40E+09	1.26E+10	-0.269480	0.7944
TRANSFERENCIAS	6.627692	2.628136	2.521823	0.0357
FITTED^2	-2.19E-11	1.23E-11	-1.774485	0.1139

R-squared	0.831712	Mean dependent var	4.88E+10
Adjusted R-squared	0.789640	S.D. dependent var	1.12E+10
S.E. of regression	5.14E+09	Akaike info criterion	47.78560
Sum squared resid	2.11E+20	Schwarz criterion	47.89412
Log likelihood	-259.8208	F-statistic	19.76877
Durbin-Watson stat	2.227149	Prob(F-statistic)	0.000802

El modelo no restringido sería el siguiente:

$$Y_t = -3.400.000.000 + 6.6276Tr - 0.0000000219 Tr^2 + U_t$$

Se realiza la misma metodología anteriormente utilizada para comprobar el β estimado. Pero en este caso se hace para el parámetro que acompaña la variable Tr^2 .

El parámetro β^0 tiene una t student de -1.7744 y una probabilidad de 0.1139. La probabilidad de que una variable aleatoria t de student con 10 grados de libertad sea mayor que 2,26 es 0,05.

Por consiguiente se acepta la $H_0 = \beta^0 = 0$, lo cual, nos dice que las cuadráticas no explican mejor el comportamiento de Y_t . Debe conservarse el modelo restringido propuesto.

Supuesto de Especificación Dinámica:

Este supuesto establece que el parámetro β presenta una relación estática con respecto a Y_t , es decir, como será influida Y_t por el comportamiento de Tr y si esta influencia corresponde al mismo periodo.

Se tiene un Modelo No Restringido = $Y_t = \alpha + \beta Tr + \beta^0 Y_t(t-1) + U_t$

Y un Modelo Restringido = $Y_t = \alpha + \beta Tr$

Si $\beta^0 = 0$, dice que los Ingresos Corrientes (Y_t) del periodo anterior no influyen en el comportamiento de Y_t . Si $\beta^0 \neq 0$, es necesario incluir en el modelo restringido la variable Y_t con un periodo de rezago.

Al realizar la prueba de variables omitidas para $Y_t (t-1)$ en Eviews se obtiene:

Omitted Variables: CORRIENTES(-1)

F-statistic	5.255938	Probability	0.05559
			5
Log likelihood ratio	5.601004	Probability	0.01795
			0

Test Equation:

Dependent Variable: CORRIENTES

Method: Least Squares

Date: 12/08/03 Time: 23:28

Sample: 1993 2002

Included observations: 10

Variable	Coefficien	Std. Error	t-Statistic	Prob.
	t			
C	7.02E+09	8.29E+09	0.846755	0.4251
TRANSFERENCIA	1.546497	0.375475	4.118775	0.0045
S				
CORRIENTES(-1)	0.375877	0.163953	2.292583	0.0556
R-squared	0.821419	Mean dependent var	5.06E+1	
			0	
Adjusted R-squared	0.770396	S.D. dependent var	9.89E+0	
			9	
S.E. of regression	4.74E+09	Akaike info criterion	47.6386	
			6	
Sum squared resid	1.57E+20	Schwarz criterion	47.7294	
			4	
Log likelihood	-235.1933	F-statistic	16.0989	
			9	
Durbin-Watson stat	2.840570	Prob(F-statistic)	0.00240	
			7	

No restringido = $Y_t = 7.020.000.000 + 1.5464Tr + 0.3758Y_t (t-1)$

Para comprobar si,

$$H_0 = \beta^0 = 0$$

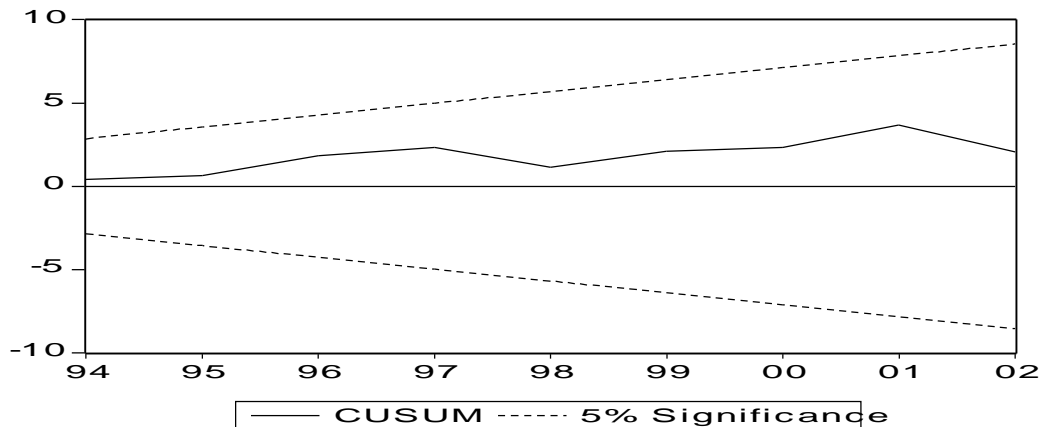
$$H_a = \beta^0 \neq 0$$

Por lo tanto, la probabilidad que una variable con 10 grados de libertad sea mayor que una t student de 2.2925 es de 0.0556. Se acepta la H_0 . Es decir, el modelo restringido cumple con una correcta especificación dinámica.

Supuesto de Permanencia Estructural:

Para que este supuesto se cumpla los parámetros que acompañan las variables propuestas deben permanecer constantes en el tiempo. Conviene explorar si el parámetro β presenta cambios en el periodo 1992-2002. Para detectar si en el periodo 1992-2002 se presentó algún cambio estructural en la relación de causalidad entre Y_t y Tr , se obtiene la sumatoria de los errores recursivos arrojados en cada periodo, cuando el error recursivo desborda el intervalo con el 95% de confianza, se dice que se presenta cambio estructural. Se establece que los errores tomaran valores entre un intervalo de 5 y -5 para que no se presente cambio estructural. Para obtener el valor de los errores recursivos de cada periodo se utiliza la formula $Wt^{\wedge}r = Ut^{\wedge}r /$ Desviación estándar $Ut^{\wedge}r$.

Al realizar la prueba Cusum en Eviews se obtiene:



Al observar el Grafico 1 se puede decir que se da permanencia estructural ya que los errores recursivos no salen del intervalo propuesto. Y por lo tanto se puede asumir que la relación de causalidad entre los ingresos corrientes del municipio de Bucaramanga y las transferencias no cambia en el periodo de estudio.

Supuesto de No autocorrelación:

Para conocer la relación existente entre los errores, y poder saber si los errores de hoy dependen de los errores pasados,

$$\text{Cov} (U_t , U_{t(t-1)}) = 0$$

Por medio del parámetro Durbin Watson (DW) se establece si los errores de hoy esta relacionado con el error del periodo inmediatamente anterior.

$$DW = \frac{\sum_{(t=2)} (U_t - U_{t(t-1)})^2}{\sum_{(t=1)} U_t^2}$$

$$DW = \frac{\sum_{(t=2)} (U_t^2 - 2U_t * U_{t(t-1)} + U_{t(t-1)}^2)}{\sum_{(t=1)} U_t^2}$$

$$DW = \left(\frac{\sum_{(t=2)} U_t^2}{\sum_{(t=1)} U_t^2} \right) - \left(\frac{2 \sum U_t * U_{t(t-1)}}{\sum U_t^2} \right) + \left(\frac{\sum U_{t(t-1)}^2}{\sum U_t^2} \right)$$

$$DW = 1 - 2\ell + 1$$

$$DW = 2(1 - \rho)$$

DW = 0 si $\rho = 1$, entonces, auto correlación positiva.

DW = 2 si $\rho = 0$, entonces, no auto correlación.

DW = 4 si $\rho = -1$, entonces, auto correlación negativa.

El DW obtenido en el modelo propuesto es 1.7. Para establecer los intervalos se consulta el valor de tablas para el DI y el Du con $n=10$ y $K = 1$, los cuales son 0.81 y 1.07 respectivamente. Los otros dos puntos se establecen restando $(4 - Du)$ y $(4 - DI)$, los valores son 2,93 y 3,19 respectivamente. Cuando el DW se encuentra entre el intervalo Du y $(4-du)$ se dice que no existe correlación entre los errores. Por lo tanto, el modelo propuesto no presenta auto correlación entre los errores.

Supuesto de Homoscedasticidad:

Con el propósito de conocer si la varianza en el modelo propuesto es constante y, ver si la varianza del error depende del error anterior, se tienen dos modelos.

$$\text{No restringido} = Y_t = \alpha + \beta^0 U_t^2(t-1) + U_t$$

$$\text{Restringido} = Y_t = \alpha + \beta T_r$$

Para comprobar si,

$H_0 = \beta^0 = 0 \rightarrow$ Homoscedasticidad.

$H_a = \beta^0 \neq 0 \rightarrow$ Heteroscedasticidad.

Al realizar la prueba Arch en Eviews se obtiene:

ARCH Test:

F-statistic	1.750366	Probability	0.222394
Obs*R-squared	1.795180	Probability	0.180296

Test Equation:

Dependent Variable: RESID^2

Method: Least Squares

Date: 12/09/03 Time: 00:44

Sample(adjusted): 1993 2002

Included observations: 10 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	3.89E+19	9.95E+18	3.912426	0.0045
RESID^2(-1)	-0.413373	0.312448	-1.323014	0.2224
R-squared	0.179518	Mean dependent var		2.81E+19
Adjusted R-squared	0.076958	S.D. dependent var		1.87E+19
S.E. of regression	1.80E+19	Akaike info criterion		91.68426
Sum squared resid	2.58E+39	Schwarz criterion		91.74478
Log likelihood	-456.4213	F-statistic		1.750366
Durbin-Watson stat	2.017928	Prob(F-statistic)		0.222394

No restringido = $Y_t = 38900.000.000.000.000.000 - 0.4133 U_t^2(t-1)$

Con una t student de -1.32 y una probabilidad de 0.22, lo cual, nos permite decir que la variable no es estadísticamente significativa al contrastarla con el valor t student de tablas, en el cual, se acepta la H_0 para valores t student menores a 2.26. Como $\beta^0 = 0$, se puede decir que la varianza es constante en el modelo propuesto.

Supuesto de Normalidad:

Si el modelo propuesto sigue distribución normal, $E(x) = U$

$$E(x - U)^2 = \sigma^2$$

$$E(x - U)^3 = 0 \rightarrow \text{simetría}$$

$$E(x - U)^4 = 3\sigma^4 \rightarrow \text{curtosis}$$

$$E(x - U)^5 = 0$$

La distribución normal se caracteriza por sus momentos, conocer los momentos significa poder conocer la distribución. Por medio del Jarque Bera, se puede saber si sigue una distribución normal el modelo propuesto.

$$E(x - U)^3 = 0 = \alpha_3$$

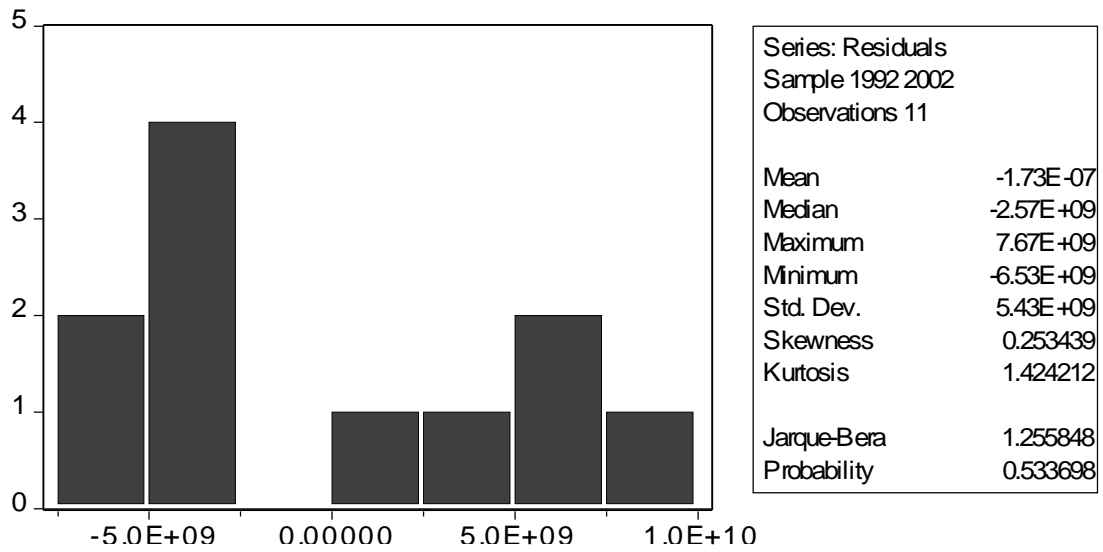
$$E(x - U)^4 = 3\sigma^4 = \alpha_4$$

$$JB = \left(\frac{\alpha_3^2}{8} \right) + \left(\frac{\alpha_4^2}{6} \right) \sim \text{Chi cuadrado}$$

H_0 $\alpha = 0$ sigue distribución normal.

H_a $\alpha \neq 0$ no sigue distribución normal.

Si la chi cuadrado es mayor a 5.99 hay normalidad y se acepta la hipótesis nula. Al realizar la prueba Jarque Bera en Eviews se obtuvo:



El Jarque Bera es 1.25, el cual es menor a 5.99, se considera que sigue distribución normal.