

PROPUESTA DE POLÍTICA FISCAL PARA LOS MUNICIPIOS DE LA “OTRA” COLOMBIA.

EDUARDO FERNÁNDEZ DELGADO*

“De la capital sólo llegan malas noticias y el ejército”.

Gabriel García Márquez

INTRODUCCIÓN

El proceso de “descentralización” adelantado en Colombia en las dos últimas décadas ha contribuido a preservar y a consolidar el proceso de competencia política libre y democrática en el país, con resultados simultáneos sobre la mejor calidad y provisión de servicios públicos críticos, como la educación, la salud y el agua potable. Además, la descentralización ha dado lugar a desarrollos de la actividad productiva, que apuntan a la consolida-

ción de espacios económicos regionales, con capacidad de inscribirse exitosamente en el marco de la globalización.

Sin embargo, la reciente crisis del sector financiero y el creciente desbalance de las finanzas públicas nacionales y su posible relación con las finanzas locales han introducido dudas acerca de la bondad incuestionable de la descentralización. El comportamiento “desajustado” de algunas entidades territoriales, junto con la complicidad del sector financiero, da lugar a dichas prevenciones. A su vez, las medidas generales y de corte “fiscalista” introducidas por el gobierno han terminado por entorpecer el proceso, en especial en los municipios de la “Otra Colombia”.

Este artículo argumenta, que los mu-

Este artículo es posible gracias al apoyo de la oficina de Democracia de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional en Colombia (USAID / Colombia). Las opiniones presentadas aquí son de la exclusividad del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

* Ingeniero civil de la Universidad de los Andes, con maestría en economía urbana y regional de la Universidad de Illinois en urbana, con Ph.D. en análisis económico, finanzas y desarrollo económico de la misma universidad. Ha sido viceministro de Hacienda en Colombia (1996-1998); director técnico del proyecto de manejo de finanzas públicas con el Ministerio de Hacienda y el Banco Mundial; secretario de Hacienda de Bogotá (1992-1993); gobernador del Meta (1990-1991); y director de la Dirección Nacional de Presupuestos en el Ministerio de Hacienda (1989-1990). Tiene amplia experiencia como consultor con el Banco Mundial, Instituto Canadiense para el Desarrollo Internacional y USAID/ARD Colombia.

nicipios, y en particular los municipios de la “Otra Colombia”, han administrado sus ingresos y gasto público mucho mejor de lo que conoce el gobierno nacional. Sin embargo, frente a la creciente demanda por mayor presencia estatal y en particular por más y mejores servicios públicos, estos municipios requieren de un marco institucional, que fortalezca y complemente la capacidad fiscal y administrativa para atender dichas demandas. La capacidad de respuesta local es el eje central de la gobernabilidad en las zonas de conflicto y de presencia de cultivos de uso ilícito y la base para construir una sociedad democrática y justa en toda Colombia.

El documento comienza con la revisión de la literatura pertinente, en especial en cuanto al carácter político de la descentralización. Enseguida, se examinan algunas experiencias internacionales relevantes y se presenta el modelo de descentralización colombiano. A continuación, se presentan los esfuerzos adelantados desde el gobierno nacional y en especial los esfuerzos del Ministerio de Hacienda por preservar la estabilidad fiscal y sus efectos sobre las finanzas locales. Luego, se presenta la experiencia de las finanzas públicas desde los municipios de la “Otra Colombia”. Finalmente, se proponen tres componentes de política fiscal relacionados, el primero de ellos con las finanzas locales, el segundo, con la relación de éstas con las finanzas públicas nacionales, y finalmente, las relaciones de estas dos con el desarrollo económico local y regional.

1. LA DESCENTRALIZACIÓN: UN PROCESO POLÍTICO QUE AFECTA LA CALIDAD DE VIDA Y EL BIENESTAR ECONÓMICO DE LOS CIUDADANOS

La descentralización puede abordarse, tanto desde una perspectiva “política”, como desde una perspectiva “económica”. En el primero de los casos se considera que la descentralización es la manera de acercar los gobernantes a sus electores, para que respondan a sus necesidades y puedan ser fiscalizados por los resultados obtenidos. Se parte del principio que la autoridad central y distante poco atiende a las demandas de las comunidades locales, lo cual es entendible en la medida en que esta intermediación permite manipular la contienda electoral. En el segundo caso, se enfatiza la mayor eficiencia y eficacia en la asignación y uso de los recursos públicos (provisión de servicios públicos locales), en la medida en que el esfuerzo fiscal del ciudadano obtiene una respuesta proporcional y directa, en términos de la calidad y cantidad de dichos servicios. En uno prima la búsqueda de un sistema político más democrático; en el otro el de un Estado más eficiente.

Lo anterior no significa que las dos perspectivas arriba planteadas sean necesariamente excluyentes. Aunque en buena parte de los casos estos dos propósitos conservan un alto grado de complementariedad, también existen ocasiones en las cuales las medidas propuestas no permiten el avance simultáneo, en ambos frentes. Como se

vera a continuación, esta distinción es importante para entender el proceso de descentralización en Colombia y sus avances.

1.1. Perspectiva política

La descentralización consiste en el traslado de competencias y recursos a unidades territoriales, cuyas cabezas necesariamente deben ser elegidas. Este proceso comprende el ejercicio por parte de las entidades territoriales de poder decisorio e independiente en las materias establecidas. Aunque se habla de transferencia y de devolución de poder a los gobiernos subnacionales, hoy en día, la descentralización se considera más como un proceso de “dispersión” del poder, sobre recursos y responsabilidades, entre los niveles de gobierno. Esto debido al reconocimiento de las múltiples interacciones entre dichos niveles de gobierno.

Las apreciaciones políticas de la descentralización van desde las que consideran como una panacea, que abre las puertas a la participación cívica, con lo cual se llega a una mejor administración local; hasta los que simplemente le dan la bienvenida, en la medida en que reduce el tamaño del Estado. De acuerdo con Putnam (1993), un sistema político descentralizado permite a los ciudadanos crear y fortalecer comunidades cívicas, las cuales ayudan a exigir a los gobernantes mejores resultados. Otros, celebran la reducción del Leviatán, que busca su propio beneficio a costa de los contribuyentes (Buchanan, 1986).

Desde una perspectiva más pragmá-

tica y política, la descentralización puede considerarse como un instrumento para preservar la estabilidad política, al proveer un espacio de discusión y negociación con grupos excluidos del ejercicio del poder político. Se puede, entonces, considerar la descentralización del poder como alternativa a la insurgencia y al conflicto armado.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta, que si el proceso de descentralización no aumenta la participación ciudadana en la toma de decisiones locales, la apuesta por una mayor descentralización desaparece. El proceso quedaría reducido a un simple traslado de los recursos públicos de las elites nacionales a las locales, prevaleciendo la apropiación personal de los recursos y una mayor corrupción.

1.2. Mejor calidad y mayor cobertura de los servicios públicos

El proceso de descentralización tiene profundas implicaciones sobre la provisión de servicios públicos locales, las desigualdades y el crecimiento regional y la estabilidad macroeconómica. Quienes analizan la descentralización desde una perspectiva económica, consideran que las responsabilidades y los recursos públicos deben dividirse de acuerdo con la capacidad de cada nivel para prestar un mejor servicio a los ciudadanos (Oates, 1972). En este sentido la descentralización:

- Asigna responsabilidades por nivel de

la administración de acuerdo con las características de los bienes públicos y distribuye los recursos para el cumplimiento de esas funciones;

- Acerca al ciudadano (consumidor-contribuyente) a la autoridad local (proveedor-recaudador), con lo cual se debe suministrar la cantidad y calidad demandada al menor costo/precio posible;
- Permite una mayor transparencia en el tratamiento de las desigualdades regionales por parte de la nación;
- Da lugar a una mejor rendición de cuentas, en particular en el nivel local, en la medida en que se definan entre los distintos niveles de la administración pública las responsabilidades transferidas y se otorgue la autoridad para realizar las tareas establecidas.

Desde luego existe el riesgo de no alcanzar la mayor eficacia y eficiencia, en la provisión de los servicios públicos locales, reclamada por la descentralización. Como ha sido repetidamente argumentado, con la descentralización se puede dar la captura de los servicios públicos locales por parte de los grupos políticos y de los intereses particulares o sencillamente, la pérdida de ineficiencia por la falta o débil capacidad de gestión local.

Sin embargo, la mayor dificultad encontrada se origina en la falta de claridad en cuanto a la responsabilidad por las competencias transferidas y la autonomía “recortada” sobre los recursos transferidos y la autoridad tributaria cedida. Estas defi-

ciencias han ampliado la “brecha” entre las expectativas creadas en las comunidades locales por el proceso de descentralización y la disponibilidad “real” de recursos de los gobiernos locales y territoriales. Frente a este hecho, los gobiernos locales han reaccionado con un mayor endeudamiento, provocando, con la complicidad del sector financiero y de desajustes externos, la crisis de dicho sector y periodos de inestabilidad macroeconómica en varios países de América Latina.

1.3. La experiencia de América Latina: razones y resultados

En América Latina, la descentralización aparece como consecuencia del agotamiento del Estado centralista y del rápido proceso de urbanización, que permite independizar la “politiquería” y las relaciones de clientela de lo público. En este contexto de mayor y más abierta competencia política, la gobernabilidad política demanda una institucionalidad, que incorpore los grupos sociales previamente excluidos a la toma democrática de decisiones.

Buena parte de los trabajos realizados atribuyen la estabilidad democrática, en América Latina en las dos últimas décadas, a la dispersión del poder político provocada por la descentralización. Ahora, en el nivel nacional el poder se distribuye entre un mayor número de partidos y grupos regionales, y en el nivel local, se da una mayor posibilidad de acomodar grupos de interés en las alcaldías, goberna-

ciones y otros cuerpos electos. De esta forma, la fragmentación del poder, que se conforma a partir de la descentralización, hace más difícil la configuración de un bloque dominante, mientras facilita la formación de grupos en defensa de intereses recientemente establecidos.

Por otra parte, el análisis económico tiene poco que decir respecto a la esperanza mejor provisión de los servicios públicos. Esto se debe en buena parte a la falta de información básica que permita analizar en forma detallada el cambio en eficiencia asociado con el proceso. Existen desde luego análisis parciales para sectores y programas específicos, que aunque dan cuenta de múltiples experiencias exitosas, no permiten una afirmación generalizada respecto a las bondades del proceso (Burki, et al., 1999)¹.

Además, la mayor parte de los trabajos revisados enfatizan los aspectos macroeconómicos de la descentralización. Trabajos como los de González, Christian, Rosenblatt, David and Webb, señalan las inflexibilidades fiscales que suelen crear los sistemas fiscales descentralizados y los riesgos para el sistema financiero y para la estabilidad macroeconómica asociados con ellos. Las experiencias recientes de Argentina, Brasil, México y Colombia dan buena cuenta de este énfasis.

Weingast (1995) y McKinnon (1998)

resumen en el llamado “market preserving federalism” los objetivos de la descentralización desde esta óptica puramente economicista:

- Separación monetaria. Las entidades territoriales tienen un acceso limitado a los recursos del crédito;
- Separación fiscal. Las entidades territoriales no tienen acceso a recursos públicos de la nación para financiar sus déficits;
- Libertad de intercambio comercial. Los factores de producción y los productos y servicios tienen libertad de movilización entre las entidades territoriales;
- Libre escogencia de las entidades territoriales. Libertad de escogencia del paquete de servicios y bienes públicos provistos por cada entidad territorial con sus recursos.

Frente al tratamiento “estrecho” e incompleto de la descentralización no sorprende la nota de cautela con la que se recomienda adelantar el proceso. Este debe ser gradual, dirigido desde arriba, balanceado y eficiente, en apoyo o cuando menos sin perturbar la operación de las fuerzas del mercado. Todos éstos son, desde luego, adjetivos deseables para el proceso; sin embargo, olvidan estos estudios, que los tiempos de los procesos políticos los impo-

1. La experiencia en América Latina pone en duda la mejor provisión de los servicios públicos y al uso más eficiente de los recursos por parte de los gobiernos subnacionales. Más aún, los resultados muestran poco efecto en la corrección de las desigualdades interregionales y en el desarrollo de las regiones.

nen los desarrollos sociales y que generalmente éstos se originan desde abajo.

1.4. Colombia, ¿un caso diferente?

La diversidad de formas legales de organización del Estado, las distintas experiencias en la formación de las estructuras del poder y la complejidad misma del proceso de descentralización, no permite la formulación de un modelo único de descentralización en América Latina. En países como Brasil y Argentina este proceso está asociado con la transición democrática, mientras en Colombia responde más al deseo de incorporar grupos sociales previamente excluidos y en Venezuela, ésta se da dentro de los esfuerzos por afirmar la hegemonía partidista. Mientras que en México, el proceso está asociado con el agotamiento paulatino del PRI y del proceso consecuente de apertura política.

En términos funcionales Colombia, México y Argentina transfieren por norma constitucional o legal un porcentaje sustantivo de los ingresos nacionales, mientras Ecuador recientemente inicia el proceso de transferencias. En Colombia y en Argentina la educación ha sido transferida a los niveles intermedios, mientras en Chile ha pasado a las municipalidades. En Colombia la salud se ha privatizado en buena parte mientras que en México se ha fortalecido la provisión de la salud a nivel estatal.

De manera similar se puede afirmar que no hay un modelo único de descentralización en Colombia y cuando menos,

coexisten dos modelos asentados respectivamente en la Colombia “visible” y en la “Otra Colombia”. Los avances en la asunción de la educación en Bogotá no son replicables en los municipios de la “Otra Colombia”, como también son evidentes las fallas del modelo privado de provisión de salud en un buen número de esos mismos municipios. Así mismo, la diversidad de las bases económicas, la capacidad de gestión y los recaudos obtenidos entre municipios, corroboran la simultaneidad de estas dos realidades.

A pesar de la dualidad presente, el mayor número de referencias sobre la descentralización en Colombia y sus efectos están relacionadas con la inestabilidad de la política fiscal, el crecimiento de la deuda y el deterioro de la economía. Estos estudios y opiniones, luego de juiciosas consideraciones respecto del monto de las transferencias y el endeudamiento de los gobiernos subnacionales y la subsiguiente crisis y posterior rescate del Sector Financiero, llegan a la conclusión, que las transferencias de libre asignación deben disminuir (Contraloría General de la República, 2002). O como afirma el expresidente López, “en el futuro, habrá que escoger, entre pagar la deuda o recortar las transferencias” (López Michelsen, 2003).

Sólo un número limitado de estudios hace referencia al impacto de la descentralización sobre el esfuerzo realizado por el DNP (2000) para evaluar el comportamiento de la gobernabilidad local y la construcción de consensos en el proceso

de tomar decisiones. Aquí hay que resaltar la participación electoral en las elecciones municipales y departamentales, así como la aparición de nuevas alternativas políticas y en general la preservación y recuperación de espacios de decisión y de manejo político gracias a la credibilidad de las autoridades locales.

Frente a esta perspectiva, este trabajo quiere insistir en la necesidad de examinar el proceso de descentralización desde lo local, en particular, en cuanto a la forma y factores que tocan las decisiones de recaudo, asignación y manejo de los recursos públicos en los municipios de la “Otra Colombia”. En este contexto habría que empezar por reconocer cuatro elementos, que cambian completamente los supuestos asociados con el *“Market Preserving Federalism”*:

1. El desarrollo mínimo de los elementos constitutivos del mercado: derechos de propiedad, contratos, precios y libre oferta y demanda de bienes y productos. Allí se encuentra “la comunidad” débilmente organizada y un Estado representado por la fuerza pública, básicamente.
2. Un marco general y exhaustivo, que reglamenta las funciones del “municipio”, la conducta de sus administradores y las posibilidades de sus ciudadanos y que ha adquirido un sabor “fiscalista” a raíz de las dificultades de la nación.
3. Una economía dominada por la producción de cultivos de uso ilícito, fundada en la baja productividad de la

tierra, la falta de insumos y el alto costo de transporte de los productos, complicada con las distorsiones en los precios asociadas con las bonanzas económicas.

4. Grupos insurgentes y señores de la droga que disputan territorios de producción y corredores para el transporte de la droga, sin atención al costo en vidas y bienes que ello significa.

Es a partir del entendimiento de lo que significa la descentralización en este contexto, de sus logros y limitaciones que se debe adelantar un nuevo conjunto de recomendaciones, que permitan, eso sí, profundizar la transferencia y consolidación del poder político de las comunidades locales.

2. EL MODELO COLOMBIANO: LA ESTRATEGIA DESDE “ARRIBA”

2.1. Antecedentes

A comienzo de los ochenta, la presión política asociada con la creciente protesta social, la abundancia de movimientos contestatarios, algunos de ellos abiertamente subversivos, obligaron a otorgar una participación política efectiva a los liderazgos locales y regionales. De allí la elección popular de alcaldes y gobernadores, y otras medidas constitucionales y legales, que les otorgaron responsabilidades y recursos para atenderlas.

Con el tiempo, lo político, como propuesta de búsqueda de alternativas consensuadas a los diferentes conflictos y

problemas, locales y nacionales, parece haber sido puesto de lado, para otorgarle un trato preferencial al tema económico y en este contexto a la disciplina fiscal y a sus efectos sobre los agregados macroeconómicos.

Las evaluaciones de avance de la descentralización en Colombia, muestran en general un tono pesimista, que en algunos casos parecerían llamar a la suspensión del proceso. Se alega que se ha ido muy lejos, que se ha generado un desequilibrio fiscal inmanejable y que se han entregado responsabilidades complejas a entidades no capacitadas para llevarlas a cabo de forma eficiente.

El proceso de descentralización ha sido impulsado desde arriba, con un marcado corte fiscalista. Si se han cometido errores en el balance entre responsabilidades y recursos, y en la financiación de los excesos de gasto, el gobierno ha intervenido de una u otra forma, para atender los problemas.

Sin embargo, el gobierno ha dejado de hacer otras cosas, sobre todo en el campo de la definición de responsabilidades y de la autonomía en el manejo de los recursos. Esto ha llevado a construir una descentralización -recortada-, que espera el avance del proceso. La Ley 715 de 2001 y sus desarrollos futuros, con el giro hacia la atención de las demandas ciudadanas, marcan el comienzo de esa -segunda- etapa de la descentralización.

Por su parte, la descentralización crece, avanza y se construye desde abajo, desde lo municipal y regional. No ha sido una

tarea fácil. En primer lugar, se ha tenido que convivir con un proceso pretendidamente -homogéneo-, acéfalo, confuso e indeciso. Este proceso ha sido aún más intrincado y difícil en la “Otra Colombia”, donde se suma a las anteriores dificultades la falta de mercado, la débil presencia del Estado, la presencia de la guerrilla y de los paramilitares y de todas las formas de violencia asociada con la producción y tráfico de cultivos ilícitos.

A pesar de las limitaciones mencionadas, la experiencia y evaluación desde FDLII es buena. En particular, los resultados fiscales y financieros, tal como se observan en el campo, están bastante distantes del estereotipo de las evaluaciones oficiales. Desde abajo, el dictamen es que se quiere avanzar en el proceso, se puede y se debe avanzar.

Más aún, la presentación de una lista de las actividades incompletas o no realizadas por el gobierno en el contexto de la descentralización, como la propuesta conceptual confusa, la ausencia de dirección, la transferencia trunca de responsabilidades, etc., confirmaría la perspectiva de “arriba hacia abajo” y “fiscalista” de la descentralización en Colombia. Este artículo argumenta la posibilidad y necesidad de construir el tramo restante del proceso, desde abajo y hacia arriba.

2.2. La crisis fiscal permanente

Hasta la década de los noventa, Colombia mostró la mayor estabilidad fiscal y econó-

mica de América Latina. Un crecimiento económico ponderado del 4.2%, una inflación cercana al 15% y déficit ligeramente negativos, en todo caso inferiores a 1.0% del PIB, en las décadas anteriores, dan buena cuenta de esta situación. Paradójicamente, la situación social y política muestra un escenario completamente diferente.

El descontento y la movilización social generalizada de los ochenta ponían en evidencia la incapacidad de las viejas instituciones político administrativas para darle trámite a las crecientes demandas ciudadanas. La vieja fórmula de expulsar a la frontera agrícola, a los excluidos del sistema con todos sus problemas ya no era suficiente. Parte, porque la gente volvía con su pobreza a las ciudades, y parte, porque los que todavía permanecían en la periferia, no encontraban ningún apoyo por parte del Estado.

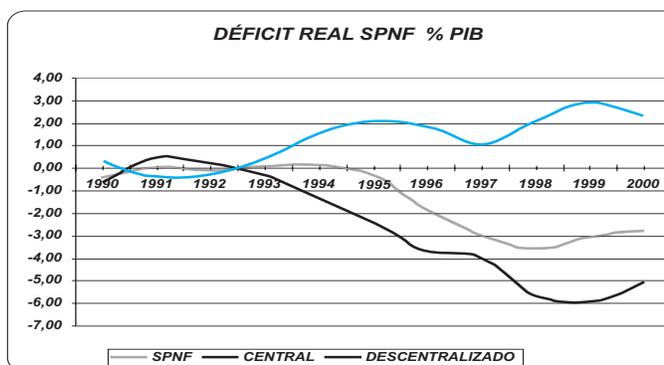
Como se verá adelante, el creciente conflicto social, asociado con sentidas carencias de servicios públicos junto con las transformaciones económicas, sociales y po-

líticas relacionadas, a su vez, con el rápido proceso de urbanización, constituyen el detonante para las reformas políticas y administrativas que conforman la columna de la descentralización. A raíz de ello, entonces, se explica el rápido crecimiento del gasto público de la década de los noventa.

El incremento del gasto representa, en la actualidad, más del 8% del PIB. En un principio, el gasto inicial se financió, con los mayores impuestos asociados con la apertura económica y con los ingresos del petróleo. En la medida en que los primeros disminuyeron, el país comenzó a endeudarse para financiar una parte cada vez mayor de dichos gastos. Con el tiempo, la deuda se convirtió en un problema en sí misma. Hoy en día, cerca del 40% de los recursos presupuestales se dedican al servicio de la misma.

En el futuro cercano, en la medida en que los recursos de las entidades descentralizadas se reduzcan (petróleo y seguridad social), la difícil situación actual se tornará insostenible (Figura 1).

Figura 1
Evolución del déficit real en Colombia 1990-2000



El problema de fondo es la débil presión fiscal colombiana, aun en el contexto de América Latina. El recaudo tributario no ha acompañado el crecimiento del gasto. Por el contrario, las nueve reformas realizadas, todas han fallado en reducir exenciones y deducciones, promoviendo, por el contrario, una estructura inequitativa y con mayores privilegios.

La evolución de las cifras fiscales en la década de los noventa ha dado lugar a toda suerte de explicaciones. Una de las más manidas, que aquí interesa, es el carácter explicativo gratuitamente otorgado a las transferencias municipales en el problema, con el consecuente agravamiento del mismo, debido a la “pereza” fiscal, derroche y malversación de los recursos públicos en las entidades territoriales. A continuación se examina la veracidad de

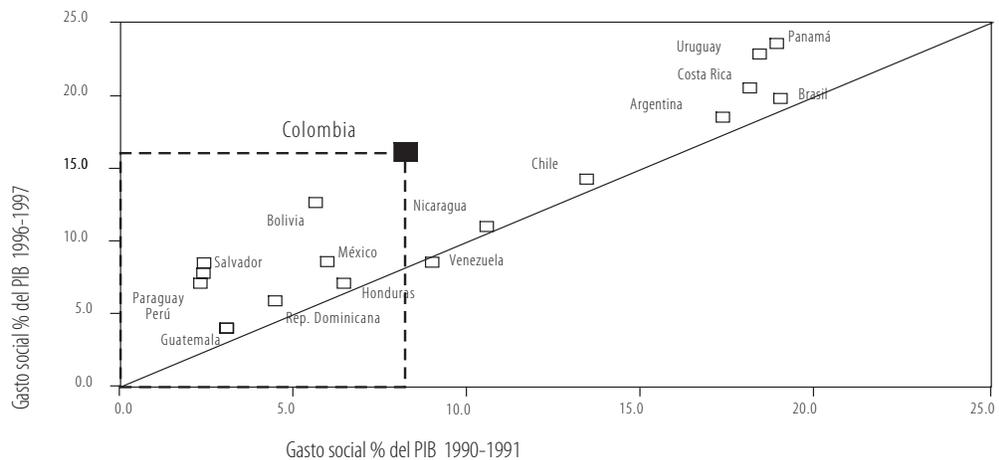
estas afirmaciones y se explica el transfon- do del tema fiscal y la participación de las entidades territoriales en él.

2.3. Las transferencias territoriales y el problema fiscal

En Colombia, en la década de los noventa, el gasto social pasó del 8% al 16.1% del PIB, con lo cual, dicho gasto creció tanto como lo había hecho en los años anteriores. De esta forma, Colombia superó países conocidos por el nivel de gasto social como Venezuela y Chile y se colocó muy cerca de la Argentina (Figura 2).

Este mayor gasto público se entiende como un esfuerzo del Estado por atender el atraso en los indicadores de bienestar social. Esfuerzo, que desde luego coincide con la mayor apertura política y con los

Figura 2
Evolución del gasto social en América Latina
1990-1991/1996-1997



Fuente: CEPAL, a partir de información contenida en la base de datos sobre gasto social.

esfuerzos institucionales por incluir los grupos sociales y étnicos más vulnerables.

Poco más de las dos terceras partes del incremento del gasto corresponde a educación, salud y agua potable. El resto se divide en partes iguales entre los pagos de la previsión social de los empleados públicos, mayores salarios de sectores estratégicos, como la justicia, y las transferencias propias a los municipios. Estos últimos reciben, como recursos de libre disponibilidad, 0.7 del PIB².

El mecanismo de transferencias de la nación a los municipios y departamentos ha evolucionado a la par con el aumento del gasto social. Puesto que la nación concentra las principales fuentes de ingreso, la descentralización descansa sobre la transferencia de recursos desde la nación para atender las responsabilidades asumidas por los otros niveles de la administración. Entre 1987 y 1992, los municipios recibían el 50% del recaudo correspondiente al impuesto a las ventas³. Era una transferencia automática, sin contraprestación, pero condicionada a su inversión en sectores establecidos por la nación. Aunque la distribución atendía la participación poblacional de los municipios, ella privilegiaba a los municipios menores de 100.000 habitantes, donde se encontraban las mayores deficiencias en la provisión de servicios públicos.

Con la Constitución de 1991, la transferencia a los municipios se convirtió en un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación, la cual alcanzó su tope máximo del 22% en el 2001, tal como lo estableció la fórmula distributiva. Aunque, la nueva fórmula preservó la automaticidad de las transferencias y la ausencia de contrapartidas, ella privilegió los factores de pobreza y redujo la autonomía municipal. La Ley 60 asignó porcentajes específicos para la atención de la educación (30%), salud (25%), agua potable (20%), cultura, recreación y deporte (5%), dejando de “libre” disposición a los municipios sólo el 15%.

La transferencia a los departamentos o situado fiscal, destinado exclusivamente a la atención de la educación y la salud, aumentó con la norma constitucional, del 23% al 24.5% de los ingresos corrientes de la nación. Los recursos recibidos deben destinarse en un 60% a la educación, 20% a la salud y el 20% restante a cualquiera de las dos anteriores, de acuerdo con las necesidades específicas de dichos sectores. Se trata de una transferencia automática, distribuida por fórmula y condicionada o coadministrada por la nación.

En la práctica, el sistema de transferencias y su reglamentación promovía como salida alternativa de los mandatarios locales, frente a las apremiantes y crecientes de-

2. Cálculos del autor, con base en las transferencias del 2001.

3. En los años anteriores esta participación era del 25% del impuesto nacional a las ventas.

mandas sociales, el endeudamiento de las entidades territoriales. Las consecuencias de esta falla estructural para las entidades territoriales, el sector financiero y en general para la descentralización misma, se examinan adelante.

2.4. El endeudamiento territorial y la crisis del sector financiero

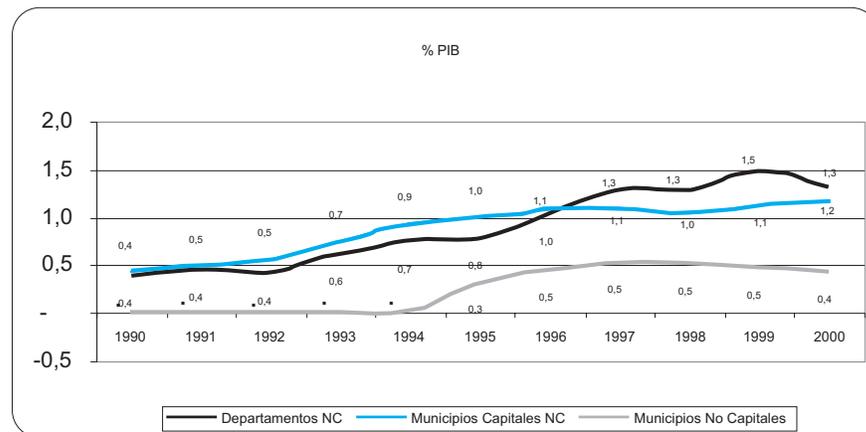
Entre 1990 y el 2000 la deuda de las entidades territoriales creció de 0.8% del PIB al 3.1%. La mitad de la deuda la explica el endeudamiento de los departamentos. La otra mitad corresponde a la deuda municipal, de la cual una tercera parte corresponde a los municipios no-capitales y el resto a las capitales (Figura 3).

Los municipios y departamentos comienzan a endeudarse a partir de la vigencia de la Constitución de 1991, cuando se aceptó por parte del gobierno, la inclu-

sión de las transferencias como parte del apalancamiento financiero. De esta forma, se creó un incentivo doble, tanto para los mandatarios seccionales, como para el sector financiero. Los primeros encontraron una forma de bajo costo político para expandir el gasto; y los segundos, encontraron un sector de bajo riesgo y altamente rentable y con garante de última instancia, como efectivamente sucedió con el rescate financiero del sector.

El endeudamiento no fue generalizado. Sólo un número relativamente pequeño de municipalidades recurrió al empleo de los recursos del crédito. Por el contrario, en los departamentos el empleo de los recursos del crédito fue más generalizado. Sin embargo debe anotarse la alta concentración del crédito, tanto en unas pocas ciudades y departamentos, las de mayor tamaño poblacional e importancia económica, así como la concentración del monto

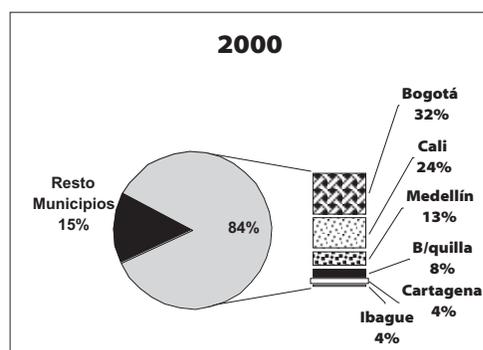
Figura 3
Saldo de la deuda territorial por niveles de gobierno



de los créditos mismos y de los bancos prestamistas.

Las cuatro ciudades más grandes de Colombia Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla concentran el 77% del crédito a las municipalidades. Las dos últimas son responsables del 80% del crédito con problemas de repago. Los cuatro grandes departamentos Antioquia, Cundinamarca, Santander y Valle del Cauca concentran a su vez el 58% del crédito a los departamentos. Los dos últimos responden por el 70% de los créditos con dificultades (Figura 4).

Figura 4
El endeudamiento municipal



Fuente: Cancelado, N.

Por su parte, el gobierno dio una solución generalizada al problema, la cual no correspondía al problema mismo, ni a su tamaño. Como se mencionó, el total del endeudamiento en su momento pico,

escasamente sobrepasó tres (3) puntos porcentuales del PIB. Más aún, de este monto, la deuda no recuperable no era superior a un (1) punto porcentual del PIB. Sin embargo, por su concentración afectaba la operación de unos pocos bancos⁴.

Para el rescate de los bancos envueltos, que no del sector, el gobierno estableció un amplio marco legal, que además aseguró: i) que nunca se conocieran las verdaderas razones del mismo, ii) que efectivamente se diera el “moral hazard”, donde la nación es responsable de última instancia, iii) que a los municipios se les cerrara una oportunidad de desarrollo, y iv) que los colombianos quedaran convencidos que la estabilidad fiscal de la nación dependía de los municipios y que en últimas éste era el problema municipal.

2.5. El marco institucional: ¿puras reglas del juego?

Una rápida revisión del conjunto de normas implementadas por el gobierno durante el último quinquenio, confirma el sesgo hacia las cuestiones fiscales y el papel preponderante de hacienda en la estructuración de las relaciones entre los distintos niveles de la administración pública. Relaciones que han girado, usualmente, alrededor de la pereza fiscal de las entidades territoriales, el excesivo endeudamiento de las mismas, el crecimiento desbordado del gasto corriente y el derroche

4. Ver Cancelado N.

de recursos y la corrupción al nivel local.

La Ley 14 de 1983 y la Ley 12 de 1987 establecieron las responsabilidades y recursos a las ET, bajo el criterio de que los servicios se debían prestar donde se pudieran financiar. Nunca se aclaró cómo se debía resolver el problema en los municipios con limitada capacidad de financiamiento. La Constitución del 91 y la Ley 60 de 1993 hicieron un gran esfuerzo por resolver el problema de recursos y la desigualdad en la provisión y acceso a los servicios públicos. Aunque la última se excedió en el esfuerzo por controlar el empleo de las transferencias a los municipios.

Más tarde, el endeudamiento excesivo de unas pocas entidades territoriales (ET)⁵ y las dificultades correspondientes del sector financiero, provocaron una serie de medidas, tales como la Ley 358 de 1997, la Ley 550 de 1999 y la Ley 617 de 2000. Aunque publicitadas como instrumentos legales para racionalizar el gasto de las ET y restablecer la capacidad de pago de los mismos, no han sido más que una justificación para el rescate del sector financiero, el cual encontró en las ET un nicho de bajo riesgo y alta rentabilidad.

El Acto Legislativo 01 del 2001 abrió un debate inaplazable para el saneamiento de las finanzas públicas de Colombia. El cálculo de las transferencias con base en un porcentaje de los ingresos corrien-

tes y su carácter automático, entraban el ajuste necesario del lado de los recaudos, a la vez, que promueven la permanencia de inequidades e ineficiencias en el gasto social. Sin embargo, los confusos resultados obtenidos demandan un debate amplio y transparente sobre los distintos elementos del problema y su solución.

Con la Ley 715 de 2001, el gobierno introduce la oportunidad de reorientar el empleo de las transferencias de la financiación de la oferta a la satisfacción de la demanda. Allí existe la oportunidad de introducir elementos de economía, eficiencia y equidad, en el marco de una mayor autonomía local y participación ciudadana. El éxito del proceso de “ajuste” de las transferencias depende de la confianza mutua de los actores, la credibilidad de las propuestas y la transparencia de intenciones, elementos que no han estado presentes en esfuerzos previos.

3. LA PROSPECTIVA FISCAL MUNICIPAL DESDE LA NACIÓN (PROYECTO LEY 194 DE 2003)

El gobierno nacional ha presentado a consideración del Congreso un proyecto de Ley (194 de 2003), que busca sustituir el marco legal actual para la programación, elaboración, aprobación y ejecución del Presupuesto Nacional, conocido como el

5. Los municipios endeudados de alto riesgo, que explican más del 78% de la deuda, no son más de cinco, entre los que se cuentan Cali, Barranquilla y Medellín. Los departamentos son un número semejante, entre los cuales hay que mencionar Antioquia, Valle, Santander y Cundinamarca.

Estatuto Orgánico de Presupuesto. El nuevo conjunto de normas busca definir, separar y ordenar secuencialmente los tres objetivos básicos de la política fiscal: i) de estabilidad macroeconómica y de consistencia entre disponibilidad de recursos y monto del gasto acordado, ii) de equidad, sectorial y regional en la asignación de recursos, y iii) de eficiencia, en cuanto a la aplicación de los recursos públicos y su evaluación.

Por más de una década las finanzas públicas del gobierno central se han movido a lo largo de una trayectoria de creciente desequilibrio fiscal no sostenible en el mediano plazo. Así lo corrobora el creciente nivel de endeudamiento público como proporción del PIB, el cual pasó de 16% en 1992 a 52 % en 2003. Este desbalance se debe al rápido crecimiento del gasto público (11% tasa promedio real anual, 1991-2003) frente al lento crecimiento de los recaudos tributarios (7% promedio anual real, 1991-2003) y desde luego, al creciente costo financiero asociado con la financiación de dicho faltante.

Así, con las presentes dinámicas de gasto e ingreso, las finanzas públicas no son sostenibles. En ello tiene el gobierno toda la razón. Como se menciona en la exposición de motivos, desde el punto de vista financiero, se va a alcanzar el punto, a partir del cual, el temor razonablemente

cierto de no repago va a disminuir los flujos de financiamiento externos e internos. Y desde lo económico, la creciente presión por recursos del crédito para financiar al sector público se reflejará en una mayor tasa de interés real, con menor inversión y consumo.

Esta perspectiva se hace más aguda en la medida en que los menores ingresos petroleros, por la reducción de la producción, se junta en los próximos años con mayores gastos, asociados éstos con el desbalance financiero del Seguro Social.

El gobierno centra su estrategia en la introducción de una restricción presupuestaria fuerte y creíble, que permita a partir de allí, asignar los recursos disponibles y focalizar de manera progresiva el gasto social, e introducir los instrumentos y mecanismos, en particular el monitoreo y la evaluación, que permitan asegurar la eficiencia de dicho gasto. En consecuencia (artículo 6) cada año, dentro de una perspectiva de diez años, el gobierno determinará, para la vigencia fiscal siguiente, el superávit primario⁶ para el sector público no-financiero, el cual debe garantizar la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico. Esto es, en el mediano plazo, se deben generar recursos propios para atender el pago de los intereses de la deuda interna y externa.

Una vez establecido el monto de re-

6. Se entiende por superávit primario aquel valor positivo que corresponde a la diferencia producida entre el capítulo de rentas definido en esta ley frente al valor de las apropiaciones, descontando los gastos financieros (parágrafo, artículo 6).

curso disponibles, “el cuanto”, el gobierno propone atender con estos recursos: i.) el funcionamiento de los órganos que lo conforman, ii.) el gasto social, y iii.) el servicio de la deuda. No le resta al gobierno sino definir el gasto social, para identificar cuáles gastos son prioritarios y cuáles no lo son y qué gastos son socialmente más rentables. La propuesta de definición de gasto social se refiere a las necesidades insatisfechas de salud, educación, deporte, saneamiento ambiental, agua potable y subsidios para estos dos últimos servicios públicos. Con esto queda establecido el “qué” de la función de bienestar social.

El “cómo”, de acuerdo con el proyecto, comprende dos elementos. El primero de ellos, en cuanto al cumplimiento de las metas de política propuestas, con el logro de los resultados esperados. Y el segundo, en cuanto a la eficiencia, eficacia y economía y calidad de los procesos de contratación y provisión de los servicios públicos. Para ello, se propone la correcta clasificación y contabilidad del gasto, la definición precisa de los tiempos de contratación y de pago por los servicios y bienes recibidos, junto con la adecuada programación y ejecución de las apropiaciones y pagos presupuestales.

De aprobarse este paquete de medidas⁷, el gobierno quedaría en capacidad de resolver el problema fiscal estructural. Pero, además, sería voluntad del gobierno

buscar un equilibrio fiscal y financiero, que atendiera el nivel “mínimo” de servicios públicos esenciales, en el cual, el gobierno central tendría una gran capacidad de injerencia y determinación.

Por su parte, en este nuevo marco fiscal, los municipios verían desaparecer sus participaciones de libre disponibilidad. Poco o nada tendrían que decir frente al contenido y nivel del gasto, salvo ejecutarlo. Esos municipios cuyos recursos propios les permite atender los gastos de funcionamiento, los otros, poco más de 500, todos ellos de la “Otra Colombia”, tendrían que desaparecer e incorporarse dentro de los municipios sobrevivientes.

Indudablemente, debe haber otras formas de resolver el problema fiscal, que no requieran el sacrificio de la “Otra Colombia”. De otra forma, sería no haber entendido la historia colombiana de los últimos cincuenta años.

4. LA RESPUESTA DESDE ABAJO. EL MUNICIPIO DE LA “OTRA” COLOMBIA

4.1. La provisión de servicios públicos

El DNP hizo recientemente un esfuerzo por evaluar el proceso de descentralización en Colombia DNP (2002). En este trabajo se muestran los avances logrados en tér-

7. Se entiende que el gobierno presentaría una reforma tributaria integral, como lo ha mencionado repetidamente.

mino de ampliación de la matrícula escolar, en particular en secundaria. Igualmente, resalta los avances en el sector salud, en especial la disminución de la tasa de mortalidad infantil, que se redujo del 44 por mil en el quinquenio 1975-1980 al 25 por mil en el quinquenio 1995-2000. No menos satisfactorios son los avances en ampliación de la cobertura de los sistemas de agua potable y saneamiento básico, los cuales son los más avanzados en el área andina.

En este sentido, también debe mencionarse la reducción del porcentaje de la población en condiciones de pobreza (NBI), el cual se redujo del 37% al 23%, entre 1993-2000. Vale la pena destacar el mejoramiento de dicho indicador del 30.3% al 14.2%, en la zona rural. Igualmente, es necesario destacar la reducción de la inasistencia escolar, la cual se redujo en el área rural del 16.4% al 5.3%. Así como el comportamiento del indicador de servicios públicos inadecuados, que también se redujo del 19.2% al 8.5% DNP (2002).

El trabajo llama igualmente la atención sobre la posible ineficiencia en el empleo de los recursos públicos asociada con el proceso. Respecto a este último punto existen reparos de orden técnico en cuanto a la idoneidad de la medición, pero desde luego se reconoce la existencia de problemas de costo-producto.

4.2. El esfuerzo municipal

Desde luego la consideración del elemento fiscal en el proceso de descentralización es válida. Los ejemplos de Brasil, Argentina y por qué no, Colombia misma, arrojan una señal de alarma sobre el manejo permisivo de los recursos públicos.

Sin embargo, en el caso colombiano, el tratamiento homogéneo de las entidades territoriales (departamentos y municipios), la generalización incorrecta acerca de situaciones, como el endeudamiento municipal, la politización de la administración y la pereza fiscal territorial, y el desconocimiento de la complejidad de los problemas a resolver, dado por la nación a los municipios, agrava aún más su difícil situación fiscal y financiera.

Este tratamiento es en particular costoso en el caso de los municipios de la “Otra Colombia”, en los cuales, la insipiente de las bases tributarias, la debilidad administrativa y la multiplicidad y costo de los problemas por resolver, le dificulta a estos municipios el cumplimiento de las normas.

Aun así, y durante un período en el cual las transferencias han crecido, los municipios de la “otra” Colombia han aumentado el esfuerzo fiscal, en términos per cápita. De acuerdo con el análisis comparativo de las cifras fiscales de los municipios diagnosticados⁸, los municipios

8. En el análisis se utilizaron 168 municipios, de categoría 5 y 6, todos ellos incluidos en el programa de Fortalecimiento de la Democracia Local II.

no-capitales (MNC) y los municipios capitales (MC), para el período 1990-2001 (Figura 5):

- Los ingresos tributarios de las entidades territoriales (departamentos y municipios) crecen más rápido que los de la nación.
- El crecimiento del recaudo tributario en los municipios diagnosticados (88%) supera el de los MC (279%) y el de los MNC (212%).
- El predial ha crecido más en los MC (280%), que en los MNC (223%) y en los municipios diagnosticados (210%).
- Finalmente, la participación de las transferencias en los ingresos propios ha disminuido en los municipios diagnosticados, de 88% al 82%, mientras ha aumentado en los MC, de 31 a 41%, así como en los MNC, de 65 a 71%.

4.3. Los gastos corrientes y la inversión en los municipios

Existe en Colombia el convencimiento de que en los municipios “el excesivo gasto de funcionamiento consume las transferencias de la nación y los pocos recursos propios”. Sin embargo, de acuerdo con el análisis de las cifras fiscales para el período 1990-2000, los costos de funcionamiento han permanecido constantes, en per cápita, en los municipios diagnosticados, \$20, y han crecido en los MNC, de \$18 a \$23, y en los MC, de \$36 a \$72. Más aún, el gasto de funcionamiento como proporción del gasto total se ha reducido en todos los municipios.

Buena parte de este comportamiento se debe al incremento en gasto total de los municipios durante el período, lo cual reduce la proporción del gasto en funcionamiento. Por otra parte, los grandes municipios han tenido que aumentar de manera sustancial las transferencias para la seguridad social de

Figura 5
Transferencias totales sobre ingresos propios, 1990-2001

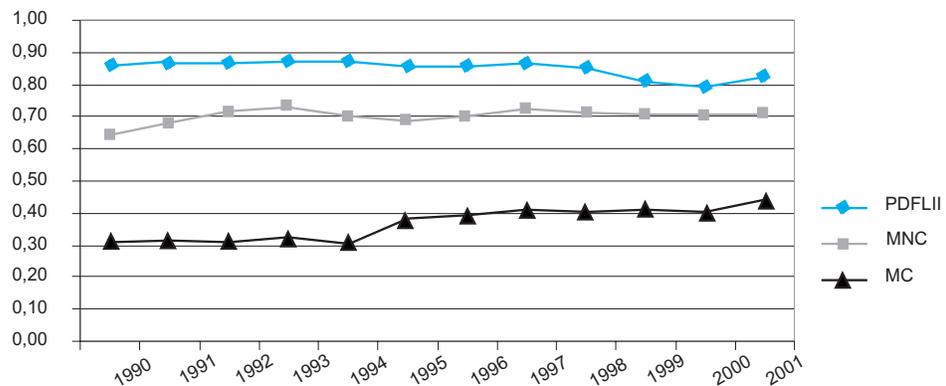
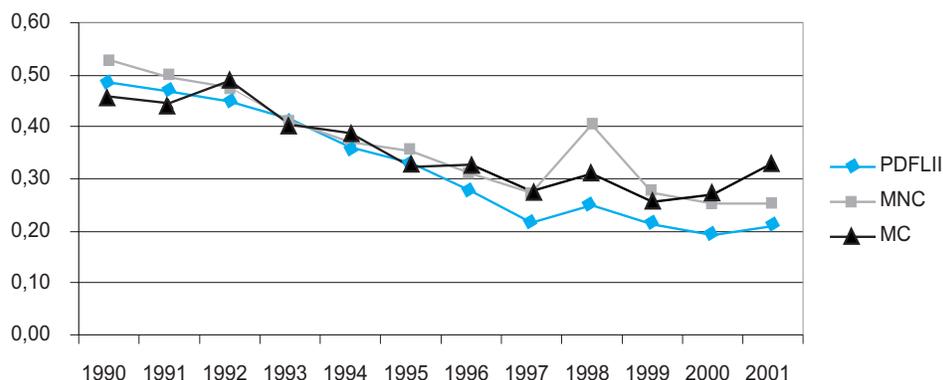


Figura 6
Funcionamiento sobre gasto



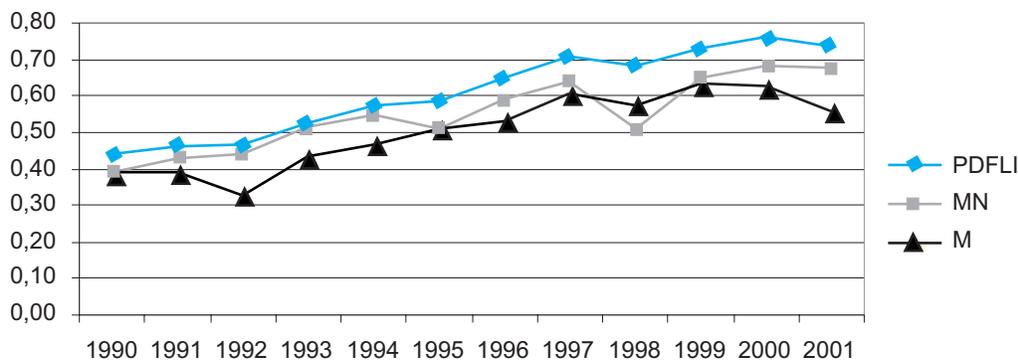
una planta que comienza a llegar masivamente a la edad de retiro.

A pesar de los anteriores resultados relativamente bondadosos, debe anotarse el hecho que los municipios del FDLII y los MNC financian el gasto de funcionamiento con las transferencias corrientes. Sólo los MC lo pueden hacer con recursos propios (Figura 6).

En el período 1990-2000, la inversión en los municipios y departamentos,

creció como proporción del PIB, de 1.5% a 4.5%. Esto obedece en gran parte a una caída proporcional en el nivel de inversión de la nación. Como consecuencia de lo anterior, la participación de la inversión en el gasto total de los municipios, aumentó en promedio del 40% al 70%. El gasto en educación, salud y agua potable y saneamiento básico, en términos reales, per cápita, se multiplicó por diez, durante el período 1990-2000 (Figura 7).

Figura 7
Inversión sobre gasto MNC y MC, 1990-2001



4.4. La viabilidad fiscal y financiera municipal: ¿un problema o una excusa?

La recapitulación del comportamiento de las finanzas públicas municipales realizada permite corroborar los siguientes hechos, varios de los cuales ya habían sido adelantados en otros estudios:

- Buena parte del rápido crecimiento de los gastos públicos de las dos últimas décadas, corresponde a transferencias aún no terminadas de hacer, a las entidades territoriales, para atender el gasto en educación, salud, agua potable y saneamiento básico, deportes, cultura, vivienda social e infraestructura urbana y rural. Gasto que estaba atrasado frente a las crecientes demandas sociales, las cuales habían terminado por provocar descontento y movimientos sociales contestatarios.
- La cobertura y calidad de los servicios públicos básicos ha mejorado de manera apreciable. No existe información que permita afirmar la mayor eficiencia de los mismos. Sin embargo, existen múltiples ejemplos, que permiten afirmar que, esa mayor eficiencia, si es posible.
- El problema financiero y la crisis del sector los generaron los “municipios”, sino 6 ó 7 de los más grandes de ellos. Esto sucedió, gracias a la complicidad del sector financiero, que se benefició, y a la indulgencia del gobierno central.
- El esfuerzo tributario de los municipios

de la “Otra Colombia” ha sido mayor proporcionalmente que el de los otros e inclusive, que el de la nación misma. Este esfuerzo es apreciable en el recaudo del impuesto predial.

- La dependencia en las transferencias de los municipios ha disminuido, y el gasto corriente ha perdido participación relativa frente al gasto de inversión. De nuevo se cuenta con cientos de casos en los cuales la asignación y ejecución de proyectos de cooperación han sido óptimos. Gran parte de ello gracias a la participación de la comunidad, tanto en la programación, como en la ejecución de dichos proyectos.
- El gobierno no ha visto ni está interesado en examinar estos resultados, porque, como se vio arriba, ya tiene una solución para el problema fiscal, buena parte de ella a cargo de los municipios y en particular de todos los que pertenecen a la “Otra Colombia”.

4.5. Retos para las finanzas públicas de los municipios de la “Otra Colombia”

La construcción de la descentralización es un proceso en marcha, difícil por las condiciones económicas y políticas del entorno local y en buena parte, a pesar de los esfuerzos desde la nación. Los siguientes son asignaciones, aún no terminadas, que requieren atención especial:

- Promover el uso más eficaz y eficiente

de los recursos públicos locales, en un escenario optimista de transferencias constantes en términos reales, mediante la mayor participación de la comunidad en la asignación y ejecución de los recursos y en el control de los resultados;

- Consolidar un sistema de información oportuna, adecuada y confiable, que permita monitorear y evaluar los avances del proceso de descentralización y formular los ajustes correspondientes;
- Profundizar el proceso de descentralización con la transferencia efectiva de responsabilidades y recursos a los municipios;
- Constituir una instancia administrativa de dirección y coordinación del proceso de descentralización, que administre y canalice los componentes de asistencia técnica y capacitación a las entidades territoriales, hoy en día atomizados;
- Ajustar las transferencias de acuerdo con especificidades sectoriales y particularidades locales y regionales;
- Disminuir la participación de las transferencias como fuente de financiación municipal mediante la aprobación del estatuto tributario territorial, la asunción por parte de la nación a la formación catastral y el fortalecimiento de la capacidad de gestión municipal del impuesto predial y el de industria y comercio;
- Incorporar elementos de desarrollo productivo regional y subregional en los planes de desarrollo nacional y sectorial.

5. RECOMENDACIONES

Las siguientes recomendaciones se desprenden del ejercicio de asistencia y apoyo a las municipalidades incluidas en el Programa de Fortalecimiento de la Democracia Local. Estas recomendaciones han sido consultadas y examinadas por los responsables de la administración de los recaudos y del gasto de un número apreciable de municipios, y validadas en talleres con los equipos técnicos de municipios y con la administración departamental.

Estas recomendaciones aspiran a que las particularidades económicas, sociales y administrativas de los municipios de la “Otra Colombia” reciban un tratamiento que les ayude a consolidar las instituciones democráticas y el bienestar de la comunidad. No se trata de establecer regímenes excepcionales para evitar el cumplimiento de la norma o para establecer un beneficio particular. Se trata de darle cabida en el conjunto de normas y “usos y costumbres” de la administración pública, a más de 800 municipios, víctimas de la violencia asociada con la producción de cultivos ilícitos y con problemas graves de pobreza y de bienestar social.

Las recomendaciones se recogen en tres bloques temáticos, a saber:

5.1. La integralidad de las finanzas públicas locales

Frente a la deficiencia en el recaudo tributario (por problemas en la determina-

ción de la base, la baja capacidad de gestión y la falta de incentivos para un recaudo efectivo de los impuestos), y a la presencia de unas “reglas” de juego presupuestales, que atienden exclusivamente a la preservación de la disciplina fiscal y al control numérico-legal, este ensayo propone un tratamiento integral de los ingresos y el gasto público local, que apunte: a) a fortalecer el recaudo local, b) la asignación y ejecución de los recursos, para la obtención de resultados y c) el control de éstos por la comunidad interesada.

Ingresos

En las últimas décadas, el país ha experimentado la concentración de la propiedad rural, el incremento en el precio real de los bienes inmuebles y el menor recaudo relativo del impuesto predial correspondiente. Buena parte de esta deficiencia la explica el atraso y desactualización del catastro de más de ocho años en promedio y la poca capacidad de gestión de los municipios. De acuerdo con una reciente evaluación de la capacidad administrativa de los municipios, realizada por el DNP⁹, el 40% de éstos muestran una capacidad de gestión media y el 60% restante baja. El 77% de los municipios menores de 10.000 habitantes, se encuentran en esta última categoría.

Desde luego la mayor parte de la explicación del bajo recaudo corre por cuenta del poder político asociado con la tenencia de la tierra, interesada en la preservación del *status quo*. En este sentido, y contrario a lo expresado por la American Foundation, que considera que para que estos países se conviertan en democracias estables las elites tienen que aceptar una reforma agraria drástica, que incluya poner impuestos serios sobre la tierra y expropiar a quienes no los paguen¹⁰. Aquí se requieren más incentivos y más democracia para que se puedan establecer impuestos eficaces y equitativos.

Propuesta 1: Reasignación de las responsabilidades catastrales entre los municipios y el Instituto Agustín Codazzi (IGAC) y conformación de un fondo par financiar dichas labores.

- Asignar al IGAC, la responsabilidad de la formación de los catastros municipales y su actualización cada cuatro años;
- Asignar al municipio la responsabilidad de la conservación catastral;
- Constituir un fondo rotatorio alimentado con recursos de las transferencias municipales para la financiación de la actualización catastral. Cada municipio, debe aportar en cuatro años el valor de la elaboración del catastro.

9. DNP, PNUD, GTZ, FONADE, *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*, Tomo I, Bogotá, 2002.

10. *El Tiempo*. Editorial, 11 de enero de 2004.

Propuesta 2: Fortalecer la capacidad administrativa (normativa-procedimental, técnica, humana y tecnológica) para incrementar el recaudo del impuesto predial.

- Formulación y adopción de un régimen procedimental y sancionatorio tributario de orden territorial;
- Diseño e implantación en cada municipio de un “paquete” de asistencia técnica y tecnológica, que asegure el fortalecimiento de los procesos y la adecuada gestión del impuesto predial y del impuesto de industria y comercio.

Propuesta 3: Establecer los instrumentos institucionales y organizacionales para asegurar la actualización del catastro y el recaudo del impuesto predial.

- Resolver, mediante norma legal, la responsabilidad sobre los elementos estructurales y las funciones del impuesto predial;
- Crear un ente nacional, que supervise y regule el cumplimiento de las responsabilidades tributarias y que promueva los ajustes requeridos;
- Ajustar el criterio empleado por la Ley 715 de 2001 (artículo 79), para distribuir los recursos de la participación de propósito por un indicador que pondere el esfuerzo de acuerdo con la disponibilidad de la base económica municipal.

Gastos: reglas e instituciones presupuestales para la obtención de resultados (productos e impacto)

La Ley orgánica del presupuesto de la nación, que atiende a la preservación de la disciplina fiscal, es empleada como marco normativo para la elaboración de los estatutos presupuestales municipales, los cuales son primordialmente entes ejecutores de gasto, responsables ante la comunidad por la provisión adecuada de bienes y servicios públicos.

Esta inconsistencia aparece en las normas presupuestales municipales que contemplan, entre otras, además del plan de desarrollo municipal, la elaboración del plan financiero, el plan operativo anual de inversiones y el programa anual mensualizado de caja. A partir de la Ley 819 de 2003, artículo 5, se debe elaborar el marco fiscal de mediano plazo, de acuerdo con el cual, además del plan financiero, el municipio debe incluir las metas de superávit primario, para los próximos diez años y las acciones y medios para lograrlo.

El estatuto de cualquier municipio también ordena la preservación de la congruencia del presupuesto municipal con el crecimiento y el equilibrio de la economía nacional (homeostasis) y sólo permite cambios en el presupuesto “por razones de coherencia macroeconómica”. Paradójicamente, estos estatutos no contemplan elementos para asociar el empleo de los recursos públicos con la obtención de resultados específicos, ni incluye la partici-

pación de la comunidad en el control de los mismos.

Propuesta 4: Formular un marco de referencia (criterios, principios y lineamientos) para la elaboración del estatuto orgánico del presupuesto municipal, que permita:

- Integrar en el presupuesto anual tanto el plan de desarrollo del municipio y los compromisos comunitarios, como el desarrollo de las competencias y los recursos asignados en el sistema general de participaciones;
- Ejecutar el presupuesto de acuerdo con la certificación del monto de recursos a transferir por la nación y la disponibilidad de recursos propios (caja);
- Incorporar en los programas, subprogramas y proyectos de inversión objetivos y metas específicas y la construcción de un sistema de indicadores para el seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos;
- Considerar de manera explícita la participación de la comunidad en la formulación del presupuesto (presupuesto participativo) y en su evaluación y control (veedurías y rendición de cuentas);
- Acceder a las comunidades con información oportuna, relevante y confiable.

Ejecución: ¿contratación nacional o local?

La Ley 80 o de contratación ha buscado establecer un marco común para la adqui-

sición de bienes y servicios por parte de las entidades del Estado. Sin embargo, en su afán de eliminar posibilidades a cualquier tipo de exceso o de corrupción, la Ley ha caído a su vez en la trampa del detalle y la minucia, con lo cual, entidades como los municipios de la “Otra Colombia”, ven afectada la capacidad de cumplir con sus funciones.

Aunque el estatuto constituye un avance frente a mecanismos anteriores, el estatuto desconoce la debilidad de los mecanismos de mercado y de competencia en los municipios de la “Otra Colombia”, así como el grado de independencia del tamaño de las obras de la categoría del municipio y, por lo tanto, de las cuantías asignadas para la contratación directa por el alcalde. El estatuto desconoce también el potencial de la participación comunitaria, en particular de las veedurías ciudadanas, en el “control” de la aplicación efectiva y eficiente de los recursos públicos al nivel local. En la práctica, dada la distancia física e institucional estas obras y proyectos, rara vez son sujetos de un control efectivo.

Propuesta 5: Ajuste en los niveles de contratación y participación comunitaria en la ejecución y control del gasto público de los municipios de la “Otra Colombia”.

- Aumentar el monto de contratación directa por los alcaldes de municipios de 5ª y 6ª categoría;
- Permitir la contratación de obras con

la junta de acción comunal de la comunidad beneficiada;

- Asegurar la participación de la comunidad en la interventoría de dichas obras, mediante formas de veeduría ciudadana.

Control de resultados, con participación ciudadana

En Colombia existe el control político, fiscal, financiero y de resultados debidamente regulados por la Ley. Sin embargo, estos controles en la práctica son formales, más enfocados en el cumplimiento numérico-legal de la norma y en el mejor de los casos en el equilibrio financiero, que al control efectivo de los resultados de la gestión pública.

Lo anterior es, desde luego, más crítico en los municipios pequeños y apartados de la “Otra Colombia”, en donde el control es un mero ritual, posterior y de reconocida ineffectividad práctica. Sólo el 4 % de los casos judicializados corresponden a delitos que afectan efectivamente el monto y empleo de los recursos públicos. El resto de los casos tienen que ver con incumplimiento de alguna de las múltiples disposiciones no sustantivas para el de dichos recursos.

A la vez, las propuestas del gobierno privilegian el tema de la corrupción, frente a la búsqueda de la eficiencia. Además, la importancia otorgada por dicha estrategia al mercado y a las bondades de la competencia, tanto como a los elementos de tec-

nología, dejan por fuera de este esfuerzo a los municipios de la “Otra Colombia”.

Propuesta 6: Control ciudadano de la economía para la mayor eficiencia, efectividad y calidad del gasto público local.

- Reforzar los incentivos (premios y castigos legales y administrativos) para que la contabilidad sea un instrumento de gestión del cotidiano, empleado para registrar el efecto presupuestal y contable de las decisiones realizadas;
- Abrir los espacios legales y administrativos para incorporar de manera efectiva a la comunidad en la veeduría y en el proceso de rendición de cuentas;
- Examinar y definir las condiciones mínimas y la capacidad técnica para implementar los sistemas de administración financiera.

5.2. Las finanzas públicas locales en el contexto nacional

La Constitución del 91 otorgó un espacio explícito a las finanzas públicas locales en términos del monto, origen y destino de las transferencias territoriales. Si bien es ineficiente y anti-técnico, este esfuerzo muestra el ánimo de los constituyentes frente a las experiencias previas de manejo de los asuntos locales desde el centro. Las modificaciones introducidas por el Acto Legislativo 1 de 2001, aunque en la dirección correcta, no cumplieron los cometidos esperados y su temporalidad re-

tornan el problema a su condición inicial.

Como se examinó este gobierno ha introducido una propuesta de reforma del Estatuto Orgánico del presupuesto, que busca volver atrás, por más de dos décadas, a los tiempos cuando el ejecutivo autocrático decidía la cuantía, la destinación y la aplicación de los recursos públicos. De acuerdo con esta propuesta, el necesario e inaplazable saneamiento de las finanzas públicas, corre, sin embargo, por cuenta de los fiscos territoriales y de los colombianos más pobres, que viven en la zona de conflicto y de la producción de cultivos de uso ilícito. Tal vez los “libros” arrojen el balance deseado, pero el conflicto continuará.

La propuesta que se presenta a continuación parte, como lo ha prometido repetidamente este gobierno, de una nueva estructura tributaria, que atiende los criterios de equidad y eficiencia. Esto es, que los mayores recaudos, necesariamente resultan de balancear, la eliminación de exenciones y deducciones con la del impuesto a las transacciones financieras. De manera simultánea, se debe entonces:

Propuesta 7. Ajustar las normas constitucionales que definen la cuantía, origen y destino de las transferencias territoriales.

- Elaboración de un pacto de hacienda pública, que permita por diez años destinar los mayores ingresos de la reforma tributaria, principalmente, a la financiación del exceso del gasto, y también, a la

provisión de los servicios de educación, salud y agua potable y al crecimiento económico regional y local;

- Configuración de tres “fondos” que atiendan los propósitos arriba señalados, el primero de los cuales depende exclusivamente del ejecutivo nacional, el segundo, de la nación y las entidades territoriales y el tercero, de las entidades territoriales para el apoyo a la actividad productiva local y regional;
- Otorgar facultades al ejecutivo para examinar la eficiencia y eficacia de las rentas de destinación específica y proponer al Congreso las modificaciones y ajustes necesarios.

5.3. Las finanzas públicas locales y el crecimiento económico local y regional

Las finanzas locales se han centrado en la atención de las demandas ciudadanas por mejores servicios públicos locales, como educación, salud, agua potable y saneamiento básico, deporte y cultura, a la vivienda de interés social y a la provisión de infraestructura urbana y algo menos a la infraestructura vial rural. Esto, porque allí están las más sentidas demandas ciudadanas, por la limitada disponibilidad de recursos y porque, como a nivel nacional, también se acogió sin fórmula de beneficio la reducción del intervencionismo de Estado.

Hoy en día, las condiciones que determinaron la conducta pasada han cambiado de manera sustancial. Se ha

avanzado de manera notable en la cobertura de los servicios públicos y de otras demandas y las bases tributarias han crecido; pero sobre todo, las posibilidades y riesgos de la apertura económica y de los tratados de libre comercio exigen el fortalecimiento de la actividad productiva local y de las cadenas y recursos complementarios, que vinculan estas localidades con los mercados y la producción internacional.

Así lo ha reconocido el gobierno nacional, en particular en la Ley de 715 de 2001, donde establece y reglamenta el sistema general de participaciones. En el artículo 76 de dicha Ley se reconoce la competencia de los municipios para financiar o cofinanciar proyectos, entre otros, de desarrollo del área rural en alianza con pequeños y medianos productores, de recuperación de tierras y, en general, que permitan promover el empleo. La propuesta siguiente busca articular el fondo para el desarrollo regional y local, arriba propuesto, con las políticas nacionales en materia de desarrollo agropecuario y con las necesidades y potencialidades locales y regionales productivas.

Propuesta 8. Constitución del sistema de financiación productiva regional y local.

- Diseño e implementación del sistema de financiación productiva regional y local, que atienda las competencias municipales establecidas en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001. Este sistema

debe ser financiado, entre otras, por los recursos destinados al fondo de desarrollo regional y local, las organizaciones de crédito y financiación del sector bajo la dirección del Ministerio de Agricultura, las entidades territoriales y representantes de las organizaciones productivas del sector.

6. CONCLUSIONES

Como se mencionó al principio, el proceso de descentralización es un hecho político, el cual busca romper con el trámite clientelista de las demandas ciudadanas y su negociación posterior con el ejecutivo nacional, para definir la intervención pública correspondiente. Este proceso de reducción de la distancia política recompone, también, la estructura administrativa, acerca así al ciudadano a la toma de decisiones y a los instrumentos de provisión de los servicios públicos.

Los analistas políticos y económicos coinciden en señalar los avances en el proceso de descentralización y las profundas transformaciones políticas en las grandes ciudades y en algunas de las intermedias; en la Colombia moderna y “visible”. Allí ha sido claro el rompimiento entre lo público y lo político tradicional, dando lugar a múltiples expresiones del sentir ciudadano y de la comunidad, con beneficios reconocidos sobre la calidad y cobertura de los servicios públicos básicos.

Contrario a lo esperado, y a pesar de las afirmaciones interesadas del poder cen-

tralista, el proceso de democratización y de cultura política ciudadana, también ha crecido en los pequeños municipios colombianos. Allí es donde se ha dado la derrota política de la insurgencia y la condena a la acción de los paramilitares.

Esta respuesta exitosa, de una parte, frente a los continuos hechos de violencia por la insurgencia y el tráfico de cultivos de uso ilícito, y de otra, frente a la presión “fiscalista” de la nación, ha inducido la construcción de espacios políticos y sociales, en los municipios de la “Otra Colombia”, caracterizados por:

- La consolidación de movimientos cívicos, en detrimento del control de los partidos tradicionales, los cuales han llevado a construir una sana y democrática posición contestataria frente al gobierno nacional;
- La constitución de liderazgos con gente local, preparada y con criterio de servicio público;
- El incremento de los recaudos, gracias a la formación y actualización del catastro y la mejor gestión tributaria del impuesto predial;
- La respuesta transparente y participativa en la asignación, ejecución y control de los recursos públicos frente a las presiones de los grupos armados;
- La mayor participación ciudadana y comunitaria como elemento crítico para el éxito de estos procesos.

Como lo menciona North (1990),

una de las señales más importantes de progreso de una sociedad es la generación de procesos políticos, mediante los cuales, ella identifica su patrimonio colectivo y lo protege con reglas de juego, que le permiten a los ciudadanos interactuar para su beneficio propio y colectivo.

En esta oportunidad y por primera vez se revierte la historia de Colombia y el problema político, social y económico se localiza en la periferia. Desde donde se exportan al “centro” elementos desestabilizadores de violencia y narcotráfico, pero también desde allí, se arranca un proceso de cambio, que puede, en la medida en que se le apoye, contribuir a la construcción de una Colombia justa y equitativa.

BIBLIOGRAFÍA

- Buchanan, J., *The Demand and Supply of Public Goods*, Chicago, Rand McNally, 1968.
- Burki, Javed, William Dillinger, Guillermo Perry et al., *Beyond the Center: Decentralizing the State in Latin America*, Washington D.C., World Bank, 1999.
- González, Christian, Rosenblatt, David y Webb, Steven B., *Stabilizing Intergovernmental Transfers in Latin America*, Washington, DC., The World Bank, Policy Research Working Paper, 2869.
- López Michelsen, Alfonso, *El Tiempo*, 16 de marzo de 2003.
- McKinnon, Ronald I., “Monetary Regimes, Government Borrowing Constrains and Market-Preserving Federalism: Implications for

- the EMU”, en Thomas J. Courchene, ed., *The Nation State in a Global Information Era*, Kingston, Ontario: John Deutch Institute for Study of Economic Policy, 101-142, 1998.
- North, Douglass, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge. Cambridge University Press, 1990.
- O’Donell G., Philippe C. Schmitter y Lawrence Whitejead, *Transition from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, Baltimore: The John Hopkins University Press, 1986.
- Oates, Wallace E., *Federal Fiscalism*, New Cork: Harcourt, Brace and Javonovich, 1972.
- Weingast, Barry A., “The Economic Role of Political Institutions” Market Preserving Federalism and Economic Development”, *Journal of Law, Economic and Organization*. 1995, 11(1):1-31.



COMENTARIO AL ARTÍCULO DE EDUARDO FERNÁNDEZ DELGADO: Propuesta de política fiscal para los municipios de la “Otra Colombia”

CAROLINA CHICA BUILES*

Sin duda, el proceso más ambicioso de transformación de la administración pública en Colombia lo constituye la creación de un nuevo marco normativo, que durante los últimos trece años ha buscado profundizar la descentralización en el país. En su etapa inicial, estas reformas se orientaron a incrementar la calidad de vida de la población, mediante la mejor provisión de servicios públicos y la disminución de la brecha entre el Estado y los ciudadanos¹. De esta forma, a la elección popular de autoridades locales (alcaldes y gobernadores), se sumó la creación de un régimen de competencias y recursos que intentó dar mayor autonomía a los gobiernos territoriales en la definición de sus problemas y la formu-

lación de políticas para solucionarlos.

Infortunadamente, este nuevo orden jurídico ha resultado poco claro en la práctica como estrategia de promoción de autonomía de las autoridades locales. Como señala en su artículo Eduardo Fernández, existen dos factores que ponen trabas al buen desempeño de las entidades territoriales en el ejercicio de sus funciones. En primer lugar, las leyes fallaron en respetar los diferentes niveles de capacidad administrativa y financiera de los departamentos y municipios del país, olvidando la necesidad de implementar un proceso gradual y flexible que contemplara la diversidad del territorio colombiano en aspectos como concentración poblacional, autosuficiencia financiera y capacidad de gestión.

* Profesional gobierno y relaciones internacionales de la Universidad Externado de Colombia, magíster en gerencia pública de la Universidad de Potsdam. Docente de la cátedra de Gerencia Pública de la Universidad Externado de Colombia. cchica@uexternado.edu.co

** Se agradecen los valiosos comentarios y contribuciones hechos por Jesús Eduardo Coronado, asesor de la GTZ para el Programa de Apoyo a la Descentralización y el Desarrollo Local para la Paz. Las opiniones presentadas sólo corresponden a la autora y no reflejan necesariamente el punto de vista de la institución a la cual pertenece.

1. Dirección de Desarrollo Territorial, *Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia: Balance de una década*, Tomo II: Análisis y resultados sectoriales, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá D.C., 2002, pp. 270 - 271.

En segundo lugar, durante la década de los noventa, el gobierno atribuyó a las entidades territoriales buena parte de la responsabilidad de la crisis fiscal nacional, dando inicio a una segunda fase del proceso descentralizador caracterizada por la promulgación de medidas de carácter fiscalista que han atentado contra el objetivo político de la descentralización y los avances en materia de autonomía en la determinación del gasto de los territorios. Es cuestionable que mientras los mandatarios deben ser elegidos por sus programas de gobierno y después juzgados por la consecución de metas sectoriales, en la práctica se encuentren fuertemente limitados para adoptar decisiones relacionadas con su política de gasto. En últimas, terminan siendo simples pagadores de rubros inflexibles y se deteriora por completo su rol de liderazgo en el desarrollo local.

En relación con lo anterior, el autor acierta al afirmar que las leyes expedidas en materia de endeudamiento (358 de 1997), intervención económica (550 de 1999), racionalización del gasto (617 de 2000), y manejo de los recursos de las transferencias (715 de 2001) fueron implementadas con el objetivo de paliar la crisis fiscal de la nación, a pesar de que el déficit del sector público no financiero nunca estuvo directamente vinculado a las transferencias o el comportamiento fiscal del grueso de los municipios. En su artículo, Fernández concluye que las nuevas reglas sólo podían considerarse pertinentes para atender casos aislados de unas pocas entidades territoria-

les que efectivamente excedieron los límites en la administración de sus asuntos financieros (e.g. Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla). Así, la situación de los municipios pequeños se tornó mucho más complicada, pues a las condiciones propias de bases tributarias débiles y de pobres prácticas administrativas, se sumó el peso de estas medidas que recayó sobre ellos sin ninguna contemplación.

Este autor hace, entonces, un llamado a respetar las particularidades económicas, sociales y administrativas de los municipios de la «Otra Colombia». Para ello, sugiere algunos cambios puntuales en materia de administración de impuestos locales, manejo presupuestal, apertura de espacios de endeudamiento para la promoción del desarrollo local, ajustar aspectos de la contratación pública, mejorar prácticas relacionadas con el control y la rendición de cuentas, definir reglas claras para la evaluación de resultados, y fortalecer mecanismos de asistencia técnica y capacitación. Así, tales sugerencias son claras, puntuales y convenientes, ya que se constituyen en herramientas de política adecuadas para el mejoramiento de aquellos «municipios con potencial tributario» que presentan deficiencias en materia administrativa y debilidad en la generación de ingresos propios. No obstante, la propuesta parece ignorar la problemática planteada por muchos de los pequeños municipios del país en donde la población carece de capacidad adquisitiva, los predios no son titulados, no existe la cultura

de pago de impuestos, la actividad productiva es de supervivencia y el desplazamiento sobre el territorio se realiza por fuerza humana o tracción animal, factores que hacen inoperante el estatuto tributario bajo el cual se rigen.

Por lo tanto, ¿será que la solución al problema de la sostenibilidad fiscal de los municipios de la “Otra Colombia” se fundamenta en el diseño de nuevas herramientas de manejo tributario, presupuestal y de gestión? Las continuas reformas legislativas, orientadas a fortalecer la descentralización en el país por la vía fiscal, plantean serios interrogantes en relación con la efectividad económica de esta estrategia. Como se mencionó anteriormente, aunque medidas como la actualización catastral deberían contribuir a mejorar el recaudo del impuesto predial, y los ejercicios de control con participación ciudadana ser eficaces en el seguimiento al gasto, su efectividad varía en forma significativa de acuerdo con el potencial tributario de cada entidad territorial y las características socioeconómicas de las regiones en que se implementen.

Por ello, si se busca abrir espacios de sostenibilidad fiscal al 79% de los municipios del país que poseen una población por debajo de los 50.000 habitantes, que se caracterizan por sus altos niveles de ruralidad y una pobreza cercana al 60%, y que al mismo tiempo presentan muy poca actividad industrial y comercial, las reformas no pueden estar confinadas a la formulación de cambios de las herramientas

fiscales. No es suficiente con modificar los instrumentos de gestión cuando el verdadero problema subyace en la ineficacia de la estructura territorial del Estado. De esta forma, es necesario abordar el tema desde una perspectiva que lleve a generar verdaderos cambios en la configuración de un ordenamiento territorial que se caracterice por la claridad en la definición de funciones y fuentes de ingresos, acordes con las particularidades de cada gobierno local.

Las reformas orientadas a profundizar la descentralización y la solvencia financiera de los niveles subnacionales en el país, no pueden seguir girando en torno a la creación de nuevos instrumentos legales y administrativos que apuntan a tratar parcialmente las dificultades fiscales y administrativas existentes, pero que no solucionan el problema de fondo que es de carácter estructural. Por lo tanto, la pregunta de los diseñadores de la política pública de descentralización debería ser: ¿cuál es el modelo territorial sostenible, flexible y acorde con la heterogeneidad regional sobre el cual pueda formularse una política fiscal coherente? En consecuencia, la discusión de temas como los que se enumeran a continuación es inaplazable en Colombia:

- ¿Cuál es la mejor estructura tributaria para fortalecer la generación de ingresos propios de la nación, los niveles intermedios y los niveles locales, y que al mismo tiempo guarde relación con las particularidades sociales y económicas

de cada territorio?

- ¿Cómo establecer diferentes niveles de responsabilidad de gasto acordes con la capacidad fiscal y administrativa de cada entidad territorial?
- ¿Es adecuado favorecer estructuras fiscales que premien la competencia tributaria regional o que, por el contrario, hagan énfasis en esquemas redistributivos?
- ¿Qué mecanismos son efectivos para fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales y consolidar sus propias dinámicas de desarrollo?

Por otro lado, una mirada a las experiencias de otros países es útil para ilustrar que el equilibrio entre ingresos y gastos de los gobiernos locales, se logra gracias a la previa definición de un claro esquema de ordenamiento territorial. En Alemania, por ejemplo, se protege la existencia de municipios de menos de 5.000 habitantes mediante la conformación de «asociaciones administrativas obligatorias». Ésta es una estrategia para reducir los gastos corrientes de los pequeños territorios, pues los induce a crear instrumentos de gestión para compartir sus plantas de personal y demás gastos administrativos².

En materia de administración tributaria, los municipios españoles tienen la posibilidad de elegir entre un menú de opciones los impuestos más adecuados a

sus características económicas. Asimismo, tienen la facultad de negociar con el gobierno nacional o las comunidades autónomas la administración y participación en impuestos nacionales³. En cuanto a la administración de competencias públicas, tanto en Alemania como en España, se asigna a los municipios una categoría según su tamaño poblacional. Cada categoría posee un número mínimo de responsabilidades, y de acuerdo con ellas, las autoridades locales tienen la capacidad de cobrar un nivel mayor o menor de impuestos y tarifas.

Uno de los aspectos más interesantes de países como Estados Unidos, España y Alemania es la fuerte coordinación entre niveles de gobierno a pesar de las múltiples figuras de entidades territoriales que conforman sus estados. De hecho, la cooperación entre gobiernos locales para asuntos como la administración de acueductos, la protección de cuencas hídricas y el medio ambiente, la prestación de servicios públicos especializados como educación superior y la planeación del desarrollo regional no es una cuestión de «voluntad» sino de «obligatoriedad». Esta particularidad permite garantizar que los pequeños municipios no vean sobredimensionadas sus competencias, pues aquellas que exceden su capacidad fiscal y administrativa son transferidas a otro ni-

2. Amador, Carolina, Becker, Alejandro, Chica, Carolina, Sagawe, Thorsten, *Descentralización y gobiernos intermedios locales. Tres experiencias internacionales*, GTZ - ARD - USAID - AECI, Bogotá D.C., 2004, pp. 16 - 19.

3. España, *Ley Reguladora de las bases del régimen local*, Madrid, 2002.

vel de gobierno que está en condiciones de asumirlas⁴.

Los planteamientos aquí presentados no buscan restar valor a la idea de producir cambios a los instrumentos de gestión enfocados en el recaudo tributario, el endeudamiento público o la gestión presupuestal. Hacen énfasis en señalar que debe existir claridad en que si bien estos aspectos son necesarios en el corto y mediano plazo, no se puede perder la perspectiva de efectuar reformas que traten los problemas desde su origen. Si en realidad existe una seria intención de apostar a la descentralización como herramienta de promoción y desarrollo desde los territorios, es necesario romper con la tradición de premiar el inmediatismo para tratar temas urgentes, mientras se aplaza la decisión de emprender cambios estructurales que den una respuesta definitiva a los problemas nacionales.

Asimismo, el llamado a respetar las particularidades de los municipios de la “Otra Colombia” debe ir de la mano con la conformación de un nuevo esquema orgánico de ordenamiento territorial, que permita definir a los diferentes niveles de gobierno, su capacidad para asumir competencias en la prestación de servicios públicos y la ejecución de proyectos de desarrollo. No se puede seguir dando espera a la creación de categorías municipales que sirvan para dar a estas entidades territoriales un tratamiento diferencial, en

donde cada una de ellas goce de un menú de responsabilidades y herramientas fiscales de acuerdo con su tamaño poblacional, el potencial económico y la complejidad de los servicios que presta en su territorio.

Es tiempo de ser receptivos a las lecciones que para garantizar la sostenibilidad de los niveles de gobierno pueden ser aprendidas de las experiencias de otros gobiernos en esta materia. La primera de ellas es precisamente el pragmatismo imperante para la organización del territorio cuyo principal aporte fue dar vida a múltiples niveles de gobierno, cada uno con claras responsabilidades de gasto y atribuciones en materia de recaudo de ingresos propios que puedan cubrirlas. La segunda, es la flexibilidad que insta a los niveles de gobierno superiores a cooperar con las actividades que exceden la capacidad presupuestal de los niveles básicos. De esta forma, no se trata de dar origen a un debate sin fin como el de «el huevo y la gallina», sino de dejar claro que, por mejores que sean, los instrumentos de política están condenados al fracaso si antes no se define una estructura territorial orgánica sólida para que pueda soportar su peso.

BIBLIOGRAFÍA

Amador, Carolina; Becker, Alejandro; Chica, Carolina; Sagawe, Thorsten; *Descentralización*

4. Op. cit., Amador *et al.*, pp. 36 - 65.

- y gobiernos intermedios locales. Tres experiencias internacionales*, GTZ - ARD - USAID - AECI, Bogotá D.C., 2004.
- Becker, Alejandro; Chica, Carolina; Cárdenas, Miguel E. (Comp.), *Ordenamiento territorial. Reivindicación de la descentralización para el desarrollo*, GTZ - FESCOL, Bogotá D.C., 2003.
- Chica, Carolina, *The debate between equity and efficiency in the theory of Fiscal Federalism. Analysis of the Colombian Case*, Master Thesis, University of Potsdam, Germany, Mimeo, 2003.
- Dirección de Desarrollo Territorial - DDT, *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: Balance de una década. Tomo I: Marco conceptual y resultados de progreso municipal*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá D.C., 2002.
- Dirección de Desarrollo Territorial - DDT, *Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia: Balance de una década. Tomo II: Análisis y resultados sectoriales*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá D.C., 2002.
- España, *Ley reguladora de las bases del régimen local*, Madrid, 2002.
- Fuhr, Harald, *El sistema federal de Alemania: Algunas reflexiones sobre su historia y su función en el desarrollo*, Universidad de Potsdam, Alemania, Mimeo, 1993.
- Newton, Michael; Donaghy, Peter, *Institutions of Modern Spain. A Political and Economic Guide*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.