



El Estado de la Descentralización en Colombia

Pedro Nel Ospina Santa María
Fedesarrollo

Santafé de Bogotá, noviembre 27 de 1995

EL ESTADO DE LA DESCENTRALIZACION EN COLOMBIA

**Conclusiones de las Reuniones Regionales de la
Federación Colombiana de Municipios**

**FEDESARROLLO
Pedro Nel Ospina Santa Maria**

Santafé de Bogotá. noviembre 27 de 1995

PRESENTACIÓN GENERAL	1
RAZONES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN Y SUS RIESGOS	2
PRINCIPALES ASPECTOS TRATADOS	5
Situación Financiera	6
Restricciones al endeudamiento	13
Gastos de Funcionamiento	16
Recursos y Competencias - Ley 60	18
Sistema de Cofinanciación	20
Red de Solidaridad Social	25
Inurbe	27
Apoyo a la Gestión de las Alcaldías	29
Administración Tributaria y Manejo Presupuestal	
Ministerio de Hacienda - Dirección de Apoyo Fiscal -DAF-	30
Evaluación y Formulación de Proyectos	
Fonade	32
Organización Institucional y Normas sobre el Desarrollo Urbano	
Ministerio de Desarrollo - Viceministerio de la Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable	32
Contabilidad	
Ministerio de Hacienda - Dirección Contaduría General de la Nación	33
La Seguridad Ciudadana y los Alcaldes	
Consejería Para la Defensa y la Seguridad Ciudadana	35
CONCLUSIONES	36
ANEXO ESTADISTICO	41

PRESENTACIÓN GENERAL

La problemática actual del proceso de descentralización requiere de unificación de criterios sobre su desarrollo y la puntualización de los principales problemas tanto del orden local y nacional, como la interrelación de las diferentes instancias de gobierno.

Es claro que hasta el momento el análisis de las bondades y riesgos del proceso de descentralización han sido parcialmente presentadas ante la opinión pública y ante los organismos decisorios a nivel nacional y local. Es por esto que la Federación Colombiana de Municipios decidió realizar reuniones con cada una de sus seccionales regionales.

El propósito fundamental de las reuniones regionales es el de convocar a las administraciones municipales a expresar las dificultades por las cuales están pasando, con el fin de hacer un compendio de esta y formular planes de acción por parte de la Federación.

Las discusiones se organizaron alrededor de las presentaciones de las acciones emprendidas por un numero de entidades gubernamentales del orden nacional, las cuales tenían como principal objetivo reforzar los conocimientos de sus programas de capacitación o sus programas de acción a nivel municipal.

Por otra parte lo que las entidades nacionales que participaron en las diferentes reuniones era hacer un levantamiento de las principales inquietudes de las administraciones

municipales sobre el actuar de sus instituciones y puntualizar las dificultades practicas en el campo de acción de cada una de estas entidades.

RAZONES PARA LA DESCENTRALIZACION Y SUS RIESGOS

Es necesario hacer un breve recuento de las razones de la descentralización y los riesgos que esta conlleva a fin de darle un marco general a la discusión sobre el estado de la descentralización en Colombia y así poder enmarcar las discusiones que se dieron en las reuniones regionales alrededor de una estructura conceptual clara.

En primer lugar es necesario definir el proceso de descentralización que ha implementado Colombia. Las posibilidades se restringen a dos, en el campo económico, descentralización **fiscal** ó **administrativa**.

Por **descentralización fiscal** se entiende cuando los gobiernos territoriales tienen el poder de imponer impuestos y realizar gastos dentro de un marco legal claramente establecido. **Descentralización administrativa** existe cuando la gran parte de los recursos es recaudada centralmente y parte de estos recursos se distribuyen a las entidades territoriales para que ellas adelanten los gastos bajo un control estricto del gobierno central. Donde, en este ultimo caso, las entidades territoriales actúan como agentes del gobierno central.¹

Es claro que existen elementos de ambas definiciones en el caso Colombiano, los entes territoriales tienen la capacidad de imponer y recaudar impuestos y a su vez existe

¹ Tomado de: Tanzi, Vito **Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects**, Mimeo Fondo Monetario Internacional, Mayo 1995

normatividad en torno a como estos recursos deben ser utilizados. Pero al mismo tiempo la gran mayoría de los recursos son recaudados a nivel central y cedidos a los entes territoriales para que estos sean utilizados de acuerdo a las restricciones que impone el nivel central.

Dado que los mayores recursos provienen del nivel central y que su utilización está determinada por reglamentos emanados del nivel central, es claro que en Colombia la descentralización se aproxima más a una descentralización administrativa que a la fiscal. Por su parte la normatividad constitucional y legal vigente, si bien contiene los dos elementos, esta claramente más orientada a la descentralización administrativa.

El artículo 356 de la Constitución Política -Situado Fiscal- reza, en su tercer inciso: “No se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”; por su parte el artículo 357 señala que los municipios tienen derecho a participar de los ingresos corrientes de la Nación. De este aparte y de la realidad sobre la procedencia de los mayores recursos, se aclara que el proceso de descentralización colombiano se enmarca en la descentralización administrativa.

No necesariamente esto quiere decir que con la normativa legal actual se limite al país a que la descentralización administrativa sea la que regirá para siempre. Es claro que existe la suficiente latitud para llegar a una descentralización fiscal, pero que esto depende de la capacidad local de generar recursos superiores a los que son transferidos desde el nivel central. Más aun el artículo 356 de la Constitución Política se puede interpretar como facultativo para otorgar facultades de tributación local para recaudar los recursos necesarios

para financiar las responsabilidades asignadas y no simplemente la transferencia física de recursos.

Pero la normativa y practica actual reduce el alcance de la descentralización y en especial la autonomía de los gobiernos locales. Como veremos más adelante, el mayor numero de criticas y problemas que se discutieron en las reuniones regionales obedecieron a una interpretación diferente de los alcances de la descentralización y de su verdadera naturaleza en la actualidad.

Sin embargo, trátase de descentralización administrativa o fiscal, existe un condicionamiento fundamental que se ha dado en las descentralizaciones exitosas, asegurar que las transferencias actúen como incentivo al mayor esfuerzo fiscal local y a la mejor gerencia pública local.² Sin el cumplimiento de esta condición claramente el proceso de descentralización se debilita y da lugar a que su desmoronamiento sea inevitable.

Es importante terminar esta sección presentando los argumentos a favor de la descentralización y los riesgos que esta trae.

Beneficios

Por motivos redistributivos y de eficiencia

Experimentación en la provisión de servicios

Ofrece la capacidad de tener comunidades que compiten por proveer los servicios que más se ajustan a las necesidades de su población

² Ver Wiesner, Eduardo, *La Descentralización, el Gasto Social y la Gobernabilidad en Colombia*, DNP - ANIF - FINDETER, 1995.

Responsabilidad definida sobre los resultados de sus acciones lo cual debe reflejarse en incentivos para hacer las cosa mejor “rendir cuentas trae responsabilidad”

Riesgos:

Corrupción.

Calidad de la burocracia local

Inflexibilidad del ordenamiento territorial

Sistema de administración de recursos inadecuados

Estos argumentos se explican por si solos, y sobre ellos es que se juzgara en el futuro el proceso de descentralización.

PRINCIPALES ASPECTOS TRATADOS

Del marco general de discusión presentado en la sección anterior pasemos a ver los principales aspectos tratados en las reuniones regionales. La temática se puede agrupar en tres grandes áreas:

Primero, situación financiera actual de las administraciones municipales y las reglamentaciones emanadas del Gobierno Central, especialmente sobre endeudamiento y utilización de las transferencias de libre asignación.

Segundo, el cumplimiento de los programas de cofinanciación y su funcionamiento. La relación entre los programas de gobierno municipal y los recursos de cofinanciación.

Tercero, las responsabilidades asignadas a las alcaldías y la capacitación a nivel municipal.

A continuación se hará un recuento de cada una de estas materias.

Situación Financiera

Antes de mirar la situación financiera de los municipios es necesario hacer un recuento del estado del debate sobre las finanzas nacionales y la descentralización. El debate a nivel nacional sobre la situación fiscal del país ha tendido a presentar la descentralización como la principal causa de los desbalances fiscales que el país enfrenta.

Estas afirmaciones, que emanan principalmente de el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, basan su argumentación sobre el ritmo de transferencias a los entes territoriales y en especial la participación en los ingresos corrientes por parte de los municipios. Sin embargo estas declaraciones desconocen que siempre se había postulado que el proceso de descentralización podía generar problemas fiscales si el gobierno central no distribuía efectivamente las áreas asignadas a los municipios y departamentos. Mas aun, la descentralización de esas competencias no era suficiente y como tal era necesario revisar las áreas de acción del nivel central y disminuir el tamaño del estado central.

Cuando se mira con esta perspectiva el plan de desarrollo de este gobierno se advierte como fuera de las transferencias distribuidas el nivel central pretende continuar realizando gastos en las áreas para cuales las transferencias fueron asignadas. De tal manera

que no se esta poniendo atención a las recomendaciones que siempre se hicieron con respecto al proceso.

Por otra parte si miramos la trayectoria propuesta de las transferencias, ver recuadro, tenemos que lo que concierne a Situado Fiscal el incremento en su participación con respecto a los ingresos corrientes de la nación se dio en el periodo 1990 a 1994. Estos recursos que están destinados a la salud y educación, en realidad se constituyen gastos que de todas formas se hubieran realizado, ya sea a nivel central o descentralizado, y en este momento no están incidiendo en un mayor deterioro del balance fiscal, pues su ritmo de crecimiento previsto con respecto a los ingresos corrientes de la nación es cero, ver recuadro.

En el caso de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación se tienen una senda creciente hasta el año dos mil uno. Se partió de un once por ciento en 1990 y terminarán en el dos mil en un veintidós por ciento. La gradualidad en el crecimiento es el máximo que se acomoda dentro de la norma constitucional, dado que esta especifica que como mínimo en el 2002 la participación de los municipios debe ser del 22% de los ingresos corrientes.

**Composición de las Transferencia a
los Entes Territoriales**

% Ingresos Corrientes de la Nación

	Participación Municipios	Situado Fiscal	Total
1989	10,9%	13,1%	24,0%
1990	11,0%	12,4%	23,4%
1994	15,0%	24,4%	39,4%
1995	16,0%	23,5%	39,5%
1996	17,0%	24,5%	41,5%
1997	18,0%	24,5%	42,5%
1998	19,0%	24,5%	43,5%
1999	20,0%	24,5%	44,5%
2000	21,0%	24,5%	45,5%
2001	22,0%	24,5%	46,5%

Fuente: Wiesner, 1995

El deterioro de las finanzas nacionales depende más que todo de una inadecuada disminución de las actividades del gobierno nacional. Con el ritmo de transferencias establecidas por la Constitución, en especial en lo concerniente a la participación de los municipios, la Única manera de evitar descuadres fiscales es que el gobierno central disminuya sus actividades en las áreas cuyas competencias le han sido asignadas a los municipios y adicionalmente lleve a cabo un proceso de racionalización de su organización central.

Con esta visión pasemos a mirar la situación financiera de los municipios. Como marco general para la discusión, en cada regional se presentó un trabajo en el cual se puntualiza la situación financiera de los municipios y se comparaba la situación del conjunto de municipios del país.³

Los principales resultados de este trabajo se resumen, por regional, en los cuadros siguientes y las principales conclusiones son:

La muestra de municipios y su clasificación de acuerdo a población utilizada en el trabajo es la siguiente:

³ Tomado de Ospina, Pedro Nel y Gutiérrez, Catalina, **Metodología para el Análisis del Desempeño Financiero de las Entidades Territoriales**, Mimeo, Fedesarrollo, Septiembre 1995.

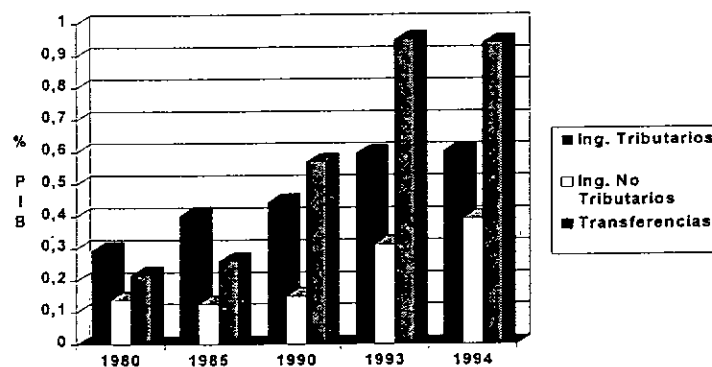
**POBLACION Y NUMERO DE MUNICIPIOS SEGUN
RANGO DE POBLACION**

<u>Rango</u>	<u>Definición</u>	<u>Numero de municipios</u>	<u>POBLACION</u>	
			<u>1990</u>	<u>1994</u>
1	menos de 5,000	86	298.944	294,901
2	5,000-10,000	144	1.032.295	1.050,074
3	10,000-30,000	270	4.574.461	4.766,775
4	30,000-100,000	101	4.487.006	4.869,630
5	mas de 100,000	28	7.953.727	8.515.001
TOTAL		629	18.346.433	19.496.381

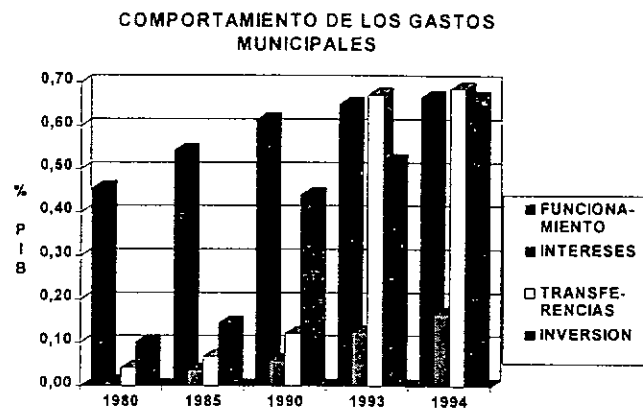
Fuente, Fedesarrollo, Ospina, Gutiérrez Septiembre 1995

- 1- El comportamiento histórico de los ingresos demuestra que no existe pereza fiscal municipal. Entre 1980 y 1994 los recaudos de ingresos tributarios y no tributarios más que se duplicaron para la muestra de municipios analizada. El crecimiento de la participación en los ingresos corrientes de la nación -participación en el IVA antes de 1992- igualmente ha tenido un crecimiento muy importante. Para 1994 la suma de ingresos tributarios y no tributarios es más o menos igual a la suma de la participación en los ingresos corrientes de la nación.

**COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS
MUNICIPALES**

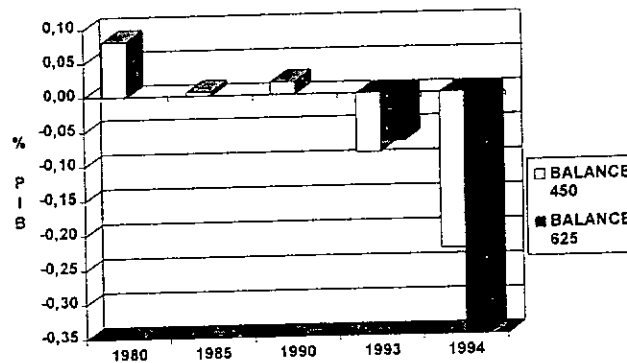


- 2- El incremento en los ingresos se ha reflejado en un crecimiento de la inversión adelantada por los municipios. Al igual que un aumento en las transferencias. Estas últimas comprenden las contribuciones de nómina y más importante los recursos destinados a pensiones y subsidios directos. Si bien los gastos en funcionamiento se han incrementado estos no presentan un ritmo desaforado, contrario a lo que se ha presentado a consideración de la opinión pública.



- 3- El incremento de los recursos de los municipios han permitido un mayor nivel de apalancamiento. Esto se refleja, que en los años noventa, en especial a partir de 1992, las administraciones del nivel central municipal han presentado déficit.

BALANCE FINANCIERO MUNICIPAL DE TODOS LOS MUNICIPIOS DE LA MUESTRA



- 4- Los mayores déficits de las administraciones centrales municipales están concentrados en los municipios con más de cien mil habitantes. Los indicadores de endeudamiento son críticos para este rango de municipios, mientras que el resto cuenta con capacidades de incrementar su endeudamiento dentro de parámetros razonables de manejo fiscal prudencial.

Servicio de la Deuda Como Proporción del Ahorro:

RANGO	1993	1994
1	9.18	7.78
2	8.55	13.54
3	15.17	23.22
4	22.73	30.64
5	136.16	102.66

- 5- La dependencia de las transferencias, medida como el peso que tienen estas sobre los ingresos corrientes municipales, es inversamente proporcional al numero de habitantes en el municipio.

Dependencia de Transferencias (%)

	1993	1994
Rango 1	84.07	82.80
Rango 2	78.25	79.22
Rango 3	78.83	78.80
Rango 4	72.69	69.14
Rango 5	25.99	27.14

- 6- El esfuerzo de incremento en los recaudos necesarios para que las administraciones centrales municipales sean capaces de financiar sus gastos administrativos con sus propios recursos es más importante para los municipios con menor población.

**Incremento en los Ingresos tributarios necesarios
para financiar de los gastos de funcionamiento**

RANGO	1993	1994
1	113	102
2	73	85
3	94	112
4	52	51
5	-21	-21

Con estos elementos del estudio de Fedesarrollo podemos entrar a evaluar los comentarios sobre la situación financiera de los municipios presentada por los participantes en los encuentros regionales.

Restricciones al endeudamiento

En primer termino fue general el desconcierto de los participantes en cuanto a las restricciones crediticias impuestas por el gobierno durante el presente año a los departamentos y municipios. Las implicaciones del abrupto corte a las posibilidades de endeudamiento comprometieron el alcance de sus programas de gobierno para 1995, y siembran la incertidumbre sobre las perspectivas para 1996.

La discusión alrededor de este tema se planteo en términos de que el gobierno central quiere realizar su políticas de ajuste económico a costas de la descentralización, sin realizar un esfuerzo significativo en el nivel central.

Adicionalmente, los programas de gobierno municipal en 1995 dependían a su vez de los programas de cofinanciación adelantados por el gobierno central. La ejecución de dichos programas ha sido insatisfactoria. Este tema se mirará en detalle en la próxima sección.

La restricción crediticia más la inoperancia de las nacionales de cofinanciación ha puesto en entredicho el desarrollo de los planes de inversión de muchos municipios. En términos generales hay que llamar la atención en que buena parte de la discusión de que tipo de descentralización esta adelantando Colombia es crucial para establecer las dificultades existentes.

Por una parte con una visión de **descentralización administrativa**, se puede explicar la actitud del gobierno central frente al endeudamiento. En la medida que se entienda que los recursos transferidos mas los fondos de cofinanciación son suficientes para

acometer las responsabilidades encomendadas a las administraciones locales, no existe razón por la cual los municipios y departamentos necesitan recurrir al crédito para financiar sus proyectos de inversión.

Obviamente esta posición contrasta con la de los gobiernos locales, quienes si bien entienden que el tenor de la descentralización es administrativa, ven que hay posibilidades claras de ejercer su autonomía a través de apalancar el desarrollo de sus programas de inversión. Adicionalmente buena parte de las críticas a los fondos de cofinanciación terminaban con la propuesta de que estos recursos deben pasar a engrosar las transferencias a las entidades territoriales sin que mediara intermediación de los entes de cofinanciación.

En este frente se puede resumir el problema de comunicación entre el gobierno central y las alcaldías. El gobierno ve en los fondos de cofinanciación la manera de realizar su política de inversión nacional, complementada con los recursos que transfiere a los entes territoriales, y por lo tanto dado el endeudamiento esta siendo realizado por el nivel central los entes territoriales no tienen por qué incurrir en endeudamiento.

Por su parte los municipios ven en los recursos de cofinanciación la manera de incrementar la capacidad de ejecución de sus proyectos de inversión, la cual a su vez le da la capacidad de incurrir en mayores niveles de endeudamiento. La no definición del marco de acción de cada nivel de gobierno y que los programas del orden nacional coinciden con los lineamientos de las áreas de acción encomendadas a los municipios y departamentos, están dando lugar a una competencia de quien realiza las obras.

Las normas que rigen el endeudamiento territorial en la actualidad para todos los efectos prácticos han restringido severamente el acceso al crédito por parte de las entidades territoriales. Igualmente, otras formas de financiación, como la colocación de bonos, se han cerrado. El impacto que esto está teniendo sobre las finanzas locales es muy significativo, pues para aquellos que no han conseguido recursos del crédito o incremento en sus recursos propios la financiación se está dando mediante el atraso de pagos. Por otro lado el sistema financiero sí ofrece formas de intermediar recursos a los entes territoriales, pero con unos costos financieros que sobrepasan significativamente los costos resultantes de un sistema con una reglamentación más adecuada.

El resultante de este escenario es perverso. Los mayores costos de financiamiento reducen la capacidad de adelantar una adecuada gestión financiera por parte de los municipios y los costos de esta estrategia son trasladados en menores servicios y en disminución de la capacidad de utilizar un mayor monto de sus recursos para financiar los servicios ofrecidos.

Un aspecto que es claro es que se requiere que se establezcan unas reglas de juego claras por parte del Gobierno y el Congreso sobre el endeudamiento territorial. En la actualidad esto está siendo abocado por parte del gobierno mediante la presentación de un proyecto de ley, que reglamenta la constitución en lo pertinente al endeudamiento territorial. Esto constituye de por sí un paso importante a aclarar los alcances de la descentralización. Es en el mejor interés de todos los involucrados que se establezcan unas reglas claras de endeudamiento con el fin de poder contar con un marco adecuado de manejo macroeconómico.

Gastos de Funcionamiento

Dentro de la problemática de endeudamiento, durante este año los municipios adicionalmente tuvieron que lidiar con el problema de no contar con recursos de libre asignación de las transferencias. La corte Constitucional, mediante la sentencia C 520 de 1994, declaro inexecutable los artículos de la Ley 60 de 1993 que permitían la utilización de recursos de la participación de los ingresos corrientes de la nación para pagar gastos de funcionamiento.

Como se puede observar en los cuadros sobre dependencia de las transferencias y los cálculos de cuanto se deben incrementar los ingresos tributarios para cubrir los gastos de administración la gran mayoría de municipios requieren un aumento significativo de sus ingresos propios para poder ser autosuficientes. El hecho de que esto sea así es que durante muchos años las administraciones locales tenían derecho a utilizar estos recursos. La Ley 60 tenía previsto un desmonte gradual. Dado que este desmonte gradual no se pudo hacer es obvio que un número de municipios entraron en dificultades para cubrir sus gastos de funcionamiento durante 1995.

Para darle tiempo al gobierno de identificar una solución, para algo que claramente era un problema de ausencia de reglas de transición constitucional, el gobierno autorizo créditos puentes con la Caja Agraria. De los 1,050 municipios del país 845 accedieron a los prestamos puente, el entendido de estos créditos es que se respaldaran con la modificación constitucional, que permitirá utilizar un porcentaje de la participación en ingresos corrientes en libre asignación.

La reforma prevé que hasta 1995 los municipios, de categoría dos y mayor, pueden contar con un porcentaje decreciente de la participación en los ingresos corriente de la nación para libre asignación. En el caso de los municipios categoría 2 y 3 hasta un 25% en 1995 y el cual se reduce paulatinamente y es cero a partir de el año dos mil; para los municipios categoría 4 a seis el porcentaje es del 30% para 1995 y de 15% del año dos mil en adelante.

Esta reforma constitucional alivia en buena parte las dificultades que se dieron en el año y permite cubrir la línea de crédito temporal que el gobierno dio a través de la Caja Agraria, y poner un horizonte claro los esfuerzos necesarios para incrementar los recursos propios de los municipios y los ajustes administrativos necesarios para hacer que sus municipios sean financieramente sostenibles.

Como conclusión de este segmento, entonces, hay que recalcar que la descentralización en estos momentos necesita que se articulen los esfuerzos de los municipios para la consecución de mayores niveles de gestión administrativa. Este aspecto tiene dos partes, en primer termino, la necesidad de que los códigos tributarios locales se modernicen y a su vez que se revise las leyes que reglamentan los impuesto locales, y que se adopten practicas administrativas que permitan maximizar los recursos recibidos en términos de los servicios ofrecidos a las comunidades.

Si bien los municipios han incrementado sus recaudos para un número significativo de ellos estos no son suficientes para financiar sus administraciones.

Recursos y Competencias - Ley 60

Como parte de las discusiones sobre el estado de la descentralización un tema que siempre estuvo presente en la reuniones es el alcance de la Ley de Competencias y Recursos, Ley 60. Como se vio en anteriormente el tema de las competencias es de crucial importancia para la sostenibilidad del proceso de descentralización. Por parte del nivel central es necesario delinear las áreas y responsabilidades transferidas y por parte de los municipios la preocupación se refleja en si los recursos transferidos son suficientes para cubrir las tareas encomendadas.

Si bien la Ley 60 contiene un listado de las funciones asignadas a nivel municipal, estas actividades en muchos casos están dependiendo de que el gobierno central haga traslado efectivo de las responsabilidades administrativas. Por otro lado se cuestiono los porcentajes en los cuales se debe aplicar el producto de las transferencias por sectores, la posición general de los alcaldes es que la norma es muy restrictiva y no deja mucho espacio para que los gobiernos municipales actúen en el direccionamiento a las áreas mas necesitadas de cada localidad.

En cuanto a si los recursos transferidos son suficientes para cubrir a satisfacción las responsabilidades asignadas, claramente se puede postular que no lo son. Sin embargo esto no debe implicar que se incrementen las transferencias. Es necesario mirar el sistema de descentralización como uno que garantiza un mínimo de servicios a nivel nacional. Sobre esa base uniforme de servicios, es decisión de cada comunidad mejorar o ampliar los servicios de acuerdo a su propio esfuerzo.

En este punto al igual que la manera en la que se deben cubrir los gastos de funcionamiento es que comienza operar el verdadero sentido de la descentralización. Si bien está es mas administrativa que fiscal, el éxito del proceso depende de la responsabilidad local. Esa responsabilidad local se traduce en una escogencia entre mejorar o ampliar los servicios mínimos que se ofrecen gracias a los recursos transferidos del nivel central, con esfuerzos de administración y tributación local.

Con respecto a los porcentajes de utilización por sectores, claramente el espíritu de la descentralización y sus alcances, es como dijimos anteriormente que se garanticen una base mínima de servicio. En ese sentido las propuestas de modificación a la Ley 60 se deben orientar, como fue postulado por varios alcaldes, hacia un sistema que una vez estén garantizados los niveles básicos de servicios, los remanentes se puedan utilizar para reforzar otras áreas de competencia.

En las distintas regionales se planteo la preocupación de una reducción en el crecimiento de la participación en los ingresos corrientes de la nación, como lo ha venido postulando el gobierno central. En esta materia la posición es clara, en términos nacionales, disminuir el ritmo de crecimiento, durante el presente gobierno, no tendría efecto diferente de posponer mas no solucionar de manera alguna los problemas de la administración nacional, dado que la Constitución es tajante en cuanto al monto a ser transferido y el plazo de cumplimiento. Lo que proponen los alcaldes es que se de una definición más clara de las competencias a fin de evitar que se pretenda financiar con recursos nacionales y municipales.

Dentro de las recomendaciones mas urgente que salieron de las reuniones es que la Federación Colombiana de Municipios solicite la continuación de la resolución Conpes 032 de 1995, que especifica las áreas a las cuales se le pueden destinar recursos de la participación, para 1996.

Igualmente, se recomendó revisar la formula de participación de los municipios de manera tal que ofrezca un incentivo a aquellos municipios que realizan esfuerzos propios, premio al buen manejo.

Sistema de Cofinanciación

Antes de hacer un recuento sobre las observaciones que los alcaldes tienen sobre el sistema de cofinanciación es necesario mirar sus aspectos fundamentales para poder explicar como las desviaciones que se han dado y los problemas que se están generando son el resultado de un distanciamiento de las ideas básicas de cofinanciación.

El fundamento del sistema de cofinanciación es que este es un instrumento para orientar la asignación de recursos por parte de las entidades territoriales hacia áreas que la nación tiene un interés especial, “donde hay ganancias netas para la colectividad si el tratamiento del problema es global y no puntual y particular”.⁴

De los principios del sistema de cofinanciación, establecidos en el Decreto 2132 de 1992, destacamos los siguientes: 1- a través de los fondos de cofinanciación se deben ejecutar los recursos del Presupuesto Nacional para **apoyar** la ejecución de programas y

⁴ Ver Wiesner, Eduardo, 1995.

proyectos de competencia de las entidades territoriales; 2- los recursos de cofinanciación tienen carácter **complementario**; 3- las entidades nacionales competentes en el sector no participarán en la ejecución.

El incumplimiento de los dos primeros principios mencionados, apoyo y complementariedad, se puede observar en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1995-1998, Ley 188 de 1995. Esta prevé un programa de inversiones en el área social de \$21.8 billones de pesos de 1994, donde la participación de las transferencias a los departamentos y municipios equivale a \$12.2 billones y la inversión nacional es de \$9.3 billones. Los recursos destinados por la nación para complementar los recursos de las transferencias equivale a un 76% de los recursos de transferencias. Igualmente en lo que concierne a 1996 el presupuesto general aprobado contempla una participación en los ingresos corrientes de los municipios de aproximadamente \$1.5 billones de pesos y los fondos de cofinanciación en el presupuesto general son de aproximadamente \$1 billones. Una relación de cofinanciación cercana al 80%.

Claramente estos números ponen en evidencia que el nivel de gasto del nivel central, en las funciones que le han sido asignadas a los municipios y departamentos es muy alta. Este nivel propuesto obviamente conlleva a que los recursos con que cuenta el estado no alcance para ser cubierta con los ingresos tributarios, aun con la aprobación de la reforma tributaria que esta a consideración del Congreso, lo cual conlleva a que se requiere de un incremento sustancial del endeudamiento nacional para poder financiar las metas del plan de desarrollo.

De este análisis se evidencia el criterio que ha tenido el gobierno nacional para restringir el acceso a los mercados de crédito a los gobiernos territoriales. Su propio plan de desarrollo de por sí requiere de una financiación a crédito importante y en aras de mantener la estabilidad económica restringe a los gobiernos regionales; igualmente tiene prioridad, dentro de su plan, darle cumplimiento al gasto que figura para las entidades nacionales sobre la transferencia de los municipios. Lo que llama la atención es que, contrario a los principios de complementariedad y apoyo, las entidades del orden nacional aparecen con prioridad dentro de los planes de gobierno.

Adicional a las dificultades financieras que conlleva el exagerado monto de recursos de cofinanciación, es importante puntualizar que en últimas estos niveles de cofinanciación pueden terminar minando el fortalecimiento de las rentas propias de los municipios. Si por cada peso de transferencias los municipios pueden tener acceso a ochenta centavos de cofinanciación, claramente los esfuerzos administrativos se orientarán a obtener estos recursos. Adicionalmente, siendo estos recursos no reembolsables las autoridades municipales tomarán estos como parte normal de lo que el gobierno debe transferir.

Tenemos entonces que el sistema de cofinanciación está siendo nocivo para los municipios en dos sentidos. El primero, es que el gobierno ve en esos programas su actuar directo y por lo tanto quiere abrirle espacio, a costas de las transferencias. En segundo lugar el nivel de cofinanciación que está incorporado en el Plan de Desarrollo y en el presupuesto para 1996, el cual alcanza un 80% de la participación de los ingresos corrientes de la

nación, tiene un efecto perverso sobre el esfuerzo municipal de mejorar sus ingresos propios.

Pasando a las inquietudes generales sobre el sistema de cofinanciación, presentadas por los alcaldes en las reuniones regionales tenemos que el mayor número se dio alrededor del tema del sistema de cofinanciación y las entidades que están involucradas en él. Para resumir, la mayor inquietud se dio alrededor de la inflexibilidad y la inoperancia de el esquema.

La incertidumbre sobre la oportunidad de las decisiones y el complejo y desarticulado sistema de calificación de proyectos han tenido como consecuencia que los proyectos a ejecutar se vean retrasados y por consiguiente se esté desperdiciando tiempo y oportunidades para desarrollar otros proyectos.

La situación que enfrentan los alcaldes por las demoras de los fondos de cofinanciación se pueden resumir así:

- Existen recursos asignados dentro de los presupuestos municipales como contrapartida para proyectos de inversión, que hasta que no se defina por parte de la entidad cofinanciadora del orden nacional los recursos quedan congelados.

- Una aprobación tardía por parte de las entidades cofinanciadoras ponen en peligro que se pueda dar comienzo a la celebración de contratos a fin de no posponer la ejecución al siguiente periodo presupuestal.

- Los proyectos que están siendo aprobados por los fondos en ocasiones son de programas que se presentaron hace uno o mas años. Por lo cual dentro de sus presupuestos de la vigencia no están presupuestado los proyectos y es necesario modificar los acuerdos de presupuesto.

- Para la elaboración del presupuesto de 1996, solo pueden presupuestar las contrapartidas de aquellos proyectos que esperan poner a consideración de los fondos de cofinanciación.

Adicional a estos problemas de orden operativo, los alcaldes encuentran que muchos de los recursos de cofinanciación ya tienen destinaciones específicas. Estas destinaciones específicas no necesariamente coinciden con los programas municipales, obedecen a las prioridades de los senadores y representantes. Esta proliferación de las destinaciones específicas están entorpeciendo los principios de la cofinanciación. Se supone que se la cofinanciación quiere enfatizar áreas de trabajo, pero no al extremo de prefijar los destinatarios exclusivos de los recursos. Se supone que todos deben tener capacidad de acceso a los recursos de acuerdo a los méritos de los proyectos presentados a consideración de los fondos. En la medida que los recursos tengan destinación específica se rompe esta equidad.

Las propuestas de los alcaldes en general van orientadas a que los recursos de cofinanciación sean efectivamente transferidos a los departamentos, para que estos a través de las Unidades Especializadas de Cofinanciación -UDECO- los administren . Igualmente se propuso que todos los recursos de cofinanciación sean administrados por un solo fondo.

Para evitar los traumas operativos enfrentados por las administraciones municipales, es importante que los fondos de cofinanciación utilicen la modalidad de ejecución de vigencias futuras. De esta manera se puede dar certeza razonable de cuando y como se pueden desarrollar los diferentes proyectos y permitir una adecuada planeación tanto a nivel nacional como municipal.

Una queja que fue generalizada es el costo de los estudios de viabilidad financiera de los proyectos que cobran los asesores contratados por los fondos de cofinanciación. Tal es el caso de Findeter, cuya tarifa básica de viabilización de los proyectos es del diez por ciento del proyecto, no importando su cuantía total. Igualmente el Fondo para la Inversión Social -FIS- tiene una tarifa del cuatro por ciento por la revisión de los términos de los proyectos. Si bien se necesita que los estudios de viabilidad técnica y financiera de los proyectos se haga, claramente las tarifas que se están cobrando son excesivas.

De estas consideraciones generales sobre el sistema de cofinanciación pasamos a mirar los comentarios de los asistentes a las entidades que hacen parte del sistema de cofinanciación que participaron en las reuniones regionales de la Federación Colombiana de Municipios.

Red de Solidaridad Social

La presentación de la Red se concentro en hacer énfasis la metodología de concentración, discusión democrática y de inclusión de los sectores mas marginados de la población haciendo énfasis en que el papel de los recursos económicos son un medio para lograr los fines de democracia participativa y no el fin.

Dentro de la operación la Red reconoció las dificultades que esta había experimentado en su primer ejercicio de participación. Sin embargo en términos del récord como mecanismo de participación ha sido bueno. Se coordinaron mesas de solidaridad en más de 900 de los mil cincuenta municipios con que cuenta el país. A su vez los recursos que se asignaron en el presupuesto para 1995 están todos comprometidos y en este momento se está en la fase de giro de los dineros.

Sin embargo las inquietudes que presentaron los representantes municipales en las reuniones tienen que ver con la campaña de divulgación que realizó la Red durante el año. La posición de los alcaldes es que las expectativas que se generaron en torno a sus proyectos son más grandes que los recursos que se le han destinado.

De los programas Red el que más queja tuvo es el de vivienda. La existencia de una acumulación de proyectos para financiar ha hecho que los proyectos nuevos que se concertaron en las mesas municipales y departamentales a mediados del año no se hayan visto incorporados en la ejecución de 1995. Igualmente, existen dificultades en cuanto a que proyectos de vivienda obtienen sus recursos de Inurbe o Caja Agraria. Esto lo veremos más en detalle en la sección del Inurbe.

Una de las mayores inquietudes que se reflejó en las reuniones es el por qué los proyectos que se definen en las instancias de las mesas de solidaridad municipales y departamentales, que tienen posteriormente el visto bueno de las UDECO no entran directamente a ser considerados por las otras entidades de cofinanciación.

Esta preocupación tiene lógica dado que el sistema de cofinanciación tiene como uno de sus principios que los municipios organicen un sistema de participación comunitaria para la determinación de los programas y proyectos. La red claramente esta desarrollando este principio pero no así el resto de los fondos de cofinanciación. La propuesta de los alcaldes es de que aquellos proyectos que se presenten de acuerdo a una metodología unificada de evaluación y sean producto del proceso de concertación deben tener prioridad sobre aquellos que no han surtido el mismo tramite.

En otras palabras, lo que solicitan los alcaldes es que el mecanismo participativo que ha liderado la Red de Solidaridad Social sea la base de los proyectos de cofinanciación.

Inurbe

Dado que el setenta por ciento de los recursos del presupuesto del Inurbe esta dedicado a los programas de la Red, la interrelación entre estas dos entidades es fundamental. El Inurbe presento los avances que han tenido en reducir el monto de proyectos en espera de financiación y plantearon que para 1996 los programas aprobados dentro de las mesas de concertación y que cumplan con los requisitos técnicos serán cubiertos por el sistema.

Sin embargo se detectaron que existían varias inconsistencias en la manera como el Inurbe esta operando. Dentro de estas se destaca que el Inurbe, para efectos de considerara si un municipio es sujeto de cofinanciación la base de la población que están utilizando es el censo de 1985 estrictamente. Obviamente, el atraso de esta estadística hace que la realidad sea bien diferente. Municipios que en la actualidad cuentan con mas de dos mil

quinientos habitantes en su cabecera municipal que en 1985 no los tenían, son sujetos de cofinanciación a través de la Caja Agraria.

La solución a este problema procedimental es que el Inurbe utilice, como el resto del gobierno, las proyecciones de población que el Dane produce anualmente.

Los municipios que solo son sujeto de cofinanciación por la Caja Agraria plantearon una situación crítica frente al funcionamiento de esta organización. El grado de atraso y desconocimiento de las funciones que la Caja Agraria debe cumplir han limitado seriamente el componente de vivienda rural. Si bien se hicieron anuncios de que la Caja Agraria está reestructurando esta área de la organización, no se plantearon soluciones concretas por parte de los representantes del gobierno que asistieron a las reuniones.

Otro problema que surgió en las regionales fue que para efectos de que un proyecto se considere para ser cofinanciado requiere del permiso ambiental otorgado por las corporaciones regionales. La propuesta es que este requisito sea exigible en el momento de que el proyecto se vaya a ejecutar, que para la fase de estudio solo sea necesario que el estudio ambiental se esté tramitando.

Alrededor de los permisos ambientales, tanto para obras en el sector de vivienda como en otros, se hizo mucho énfasis en la exigencia de permisos para todo tipo de proyectos así estos no se vea que son relevantes. Casos como la necesidad de un permiso ambiental para adelantar una reconstrucción de un inmueble, puesto que este generaba desechos de construcción, es sintomático de un exceso en esta materia. La recomendación que tienen los alcaldes es que se le de una revisión al alcance de las normas que

reglamentan el medio ambiente, puesto que su proliferación y en algunos casos lo absurdo que estas resultan están logrando poner un freno al desarrollo de proyectos y programas.

Finalmente se presentan los resultados de la encuesta realizada a los participantes con respecto a su concepto del Inurbe. La gran mayoría de los municipios conocen la actividad del Inurbe, sin embargo consideran que es necesario que se le de una mayor divulgación a las normas que rigen sus programas. Por otra parte los municipios reclaman una mayor agilidad en los tramites.

Apoyo a la Gestión de las Alcaldías

Para orientar la acción futura de la Federación Colombiana de Municipios en el área de apoyo técnico a sus afiliado se adelanto una encuesta entre los participantes para que estos indicaran cuales son las áreas de mayor interés de capacitación para los municipios. El orden de prioridades resultante es el siguiente:

- 1- Manejo Presupuestal
- 2- Evaluación y formulación de proyectos
- 3- Administración Tributaria
- 4- Sistemas de cofinanciación
- 5- Organización institucional
- 6- Contabilidad
- 7- Saneamiento básico
- 8- Ley 60 y otras leyes

De los temas sobre los cuales los alcaldes expresaron su mayor interés, las reuniones regionales cubrieron los siguientes: manejo presupuestal y administración tributaria, conferencia a cargo de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda; la evaluación y formulación de proyectos fue presentada por Fonade; el tema de

cofinanciación se trato con la participación de dos de las agencias del estado que participan del sistema de cofinanciación la Red de Solidaridad Social y el Inurbe; el tema de contabilidad fue presentado por la Dirección General de Contaduría del Ministerio de Hacienda; finalmente el tema de saneamiento básico se cubrió dentro de las conferencias que dicto el Ministerio de Desarrollo Económico Dirección , el cual presento la política urbana en el país y su herramienta de orientación Portafolio.

A continuación se presentan las inquietudes expresadas por los alcaldes alrededor de cada uno de los temas de apoyo a la gestión tratados.

Administración Tributaria y Manejo Presupuestal Ministerio de Hacienda - Dirección de Apoyo Fiscal -DAF-

La exposición de la DAF se concentro en un recuento de los tributos municipales y en puntualizar las fallas más comunes que se presentan en los estatutos tributarios municipales. con respecto a la aplicación y utilización de las herramientas de control. El resumen de su presentación se encuentra en el anexo.

Fuera de las inquietudes que surgieron alrededor de la administración tributaria y de preguntas específicas a la problemática de algunas alcaldías, es importante anotar las inquietudes mas macro que se dieron.

En primer lugar se destaco como la reforma al sistema tributario municipal nunca ha tenido la prioridad que debe tener y mas ahora en el proceso de descentralización. Como se ha reflejado en otras partes de este documento, el proceso de descentralización depende en gran medida del fortalecimiento de las administraciones municipales. Como herramienta básica para ese fortalecimiento esta la necesidad de modernizar la estructura y forma de

administrar los tributos. Sin embargo esta modernización depende en gran medida de que se revise a nivel del Congreso Nacional las leyes que reglamentan y crean los impuestos locales.

En el pasado, 1992, se presento un proyecto de Ley que no se le dio tramite en el congreso. Dentro de los impuestos que merecen una revisión total se encuentran el de Industria y Comercio y el de Circulación y transito, así como la racionalización de los múltiples otros impuestos que pueden aplicar las administraciones municipales, que por su disparidad y dificultad de administración son necesarios revisar.

El impuesto de Industria y Comercio es un impuesto que se quedo atrás. En la medida en que el país se ha ido desarrollando se ha dado una transformación en la manera como el sector industrial opera. Gracias a los sistema de comunicación ya no es necesario que los centros de producción incorporen todas las áreas de administración. Por lo tanto las ventas de los productos industriales pueden estar desligados del sitio de producción, resultando en que el impuesto se pague predominantemente en los centros urbanos.

En cuanto al impuesto de circulación y transito, si bien las normas dan para que se aplique adecuadamente, el nivel de desarrollo de las administraciones municipales y departamentales da para que sea inoperante en aquellos municipios que no cuentan con oficinas de transito. Adicionalmente los costos de mantener una oficina de transito son altos y no se justifica dado los recursos esperados.

Un impuesto que se puede considerar como la base de la gestión tributaria municipal es el Predial. Este impuesto requiere de una mayor acción de administración municipal.

En cuanto a los temas presupuestales, de los 54 municipios que contestaron la encuesta, 32 han modificado sus acuerdo presupuestal a las nuevas disposiciones de la Ley Orgánica de Presupuesto de 1994. La necesidad de que estos se pongan al día para lograr así una mejor coordinación entre los diferentes niveles de la administración pública es imperiosa. Mucha de la reglamentación que sobre endeudamiento, utilización de recursos depende en forma crucial de que los conceptos que se están manejando sean estándares en toda la administración pública.

Evaluación y Formulación de Proyectos

Fonade

La importancia de la evaluación y formulación de proyectos, así como el papel que juega Fonade en la asesoría a los municipios fue el tema central de la presentación. Dentro de los aspectos en los cuales se dio un mayor énfasis fue en los servicios que la entidad presta a los municipios en la conformación de su banco de proyectos y metodologías de evaluación.

Organización Institucional y Normas sobre el Desarrollo Urbano

Ministerio de Desarrollo - Viceministerio de la Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable

El ministerio presento la nueva política de desarrollo urbano, Ciudades y Ciudadanía. El principal aspecto a destacar de esta política es la globalidad con la que se quiere afrontar los problemas del desarrollo de los centros urbanos. Se quiere que las definiciones sobre vivienda, espacio, servicios básicos y dotación de infraestructura sean concebidos dentro de un marco que cobije todos los aspectos.

En la practica esta política se ha reflejado que para la aprobación de la cofinanciación de vivienda, es necesario que se contemplen la prestación de los servicios básicos, así como la disposición de espacios verdes, centros de educación y salud. Los aspectos principales de esta se presentan en el anexo.

Igualmente se presento la nueva versión de su programa de apoyo a la planeación y gestión urbano el Portafolio de Asistencia Técnica al Desarrollo Urbano. De los municipios que contestaron la encuesta solo 9 de los 54 conocían la versión anterior y solo cinco le estaban dando algún uso. Esta nueva herramienta esta diseñada para que sea utilizada por todos los involucrados en el proceso de planeación y administración del desarrollo urbano.

Las mayores inquietudes que se dieron alrededor de este tema tuvieron que ver con la coordinación de la entidades nacionales que intervienen en el proceso y la necesidad de depurar los procesos de elaboración y presentación de proyectos.

Contabilidad

Ministerio de Hacienda - Dirección Contaduría General de la Nación

Dentro de las responsabilidades que tiene las autoridades municipales la contabilidad estaba relegada a un segundo plano. Con la creación de la figura del Contador General se le ha dado un vuelco a esta área y los compromisos que tiene los alcaldes son de gran importancia.

En el país la contabilidad se había relegado a la contabilidad meramente presupuestal. La nueva dirección obliga, a que sin desechar la contabilidad presupuestal, se comience a llevar una verdadera contabilidad. La necesidad de esta información para

efectos de evaluación y seguimiento de la gestión administrativa, como para la misma administración es imperiosa.

Las obligaciones que tiene los alcaldes en esta materia se concentran en la presentación de un balance financiero de 1995 a más tardar en febrero de 1996. Este balance tiene la característica de ser un balance de asiento contable, sobre el cual se seguirá adelantando una tarea de depuración y mejoramiento.

Las inquietudes fueron múltiples, pero dentro de ellas es importante destacar tres. Primero, no es necesario que las administraciones tengan en planta el contador. La función de contador se puede realizar bajo la modalidad de contrato por servicios técnicos. Segundo, solo se deben incorporar al balance aquellos bienes para los cuales la administración cuenta con los documentos que demuestran su pertenencia al municipio. Sobre aquellos bienes que se tengan dudas solo se deben incorporar cuando se haya aclarado su situación jurídica. Tercero, la valoración de los bienes se debe realizar de la manera más técnica posible. Para estos efectos pueden contar con la asesoría de profesionales dentro de las administraciones y del departamento.

La necesidad de esta información es de la más alta prioridad. Solo en la medida que se tenga conocimiento sobre los pasivos y los activos con que cuenta una administración se puede mejorar sustancialmente el proceso de administración.

De los participantes que contestaron la encuesta, 54, solo 15 conocían las nuevas normas que rigen la contabilidad pública. La necesidad de dar una mayor capacitación

sobre las normas es evidente, la mitad dijo tener necesidad de una información mas amplia y detallada.

La Seguridad Ciudadana y los Alcaldes **Consejeria Para la Defensa y la Seguridad Ciudadana**

La Consejeria para la Defensa y la Seguridad Ciudadana presento el ordenamiento constitucional y legal que rige en cuanto a las funciones de policia que ejercen los alcaldes. Dentro de la normativa se tiene que el alcalde es la autoridad máxima de policia a nivel municipal, sujeto a coordinación con la gobernación y esta a su vez de la presidencia. Igualmente se puntualizo la forma en que el alcalde se relaciona con las fuerzas militares y los conceptos legales a los cuales se debe sujetar su actuar.

La necesidad de que las administraciones municipales tomen la iniciativa en el manejo de los problemas de seguridad en sus comunidades se presenta como uno de los ingredientes fundamentales para disminuir el grado de violencia que enfrenta el país.

La discusión alrededor de este tema fue amplia. Dentro de los principales puntos se hizo referencia a que si bien las normas establecían la relación alcalde policia y fuerza pública de una manera estricta, la realidad en muchas áreas del país es que esto no se da. Por otra parte se puntualizo sobre las necesidades que a nivel local se tienen de reforzar los comandos o los puestos de policia. El numero de agentes se considera insuficiente a sí como las instalaciones con que estos cuentan.

Sobre los puntos de insuficiente presencia de la policia, los representantes de la Consejeria hacen referencia a las limitaciones presupuestales, y por lo tanto la importancia

que tiene la conformación de los fondos de seguridad, como forma de complementar los recursos necesarios.

Dentro del debate se puntualizó sobre la necesidad de actualizar el Código de Policía, la herramienta básica con la que cuenta un alcalde para ejercer sus funciones en el área de convivencia y seguridad ciudadana. Sobre este aspecto se hizo referencia a la comisión que en estos momentos está adelantando el estudio para reformar el código, dentro de la cual están representados los alcaldes por intermedio de la Federación Colombiana de Municipios. Se le encomendó a la Federación que adelante una acción de levantamiento de información y de reporte de los alcances logrados en esta materia.

CONCLUSIONES

Las reuniones regionales de la Federación Colombiana de Municipios permitió hacer un balance del estado de la descentralización en Colombia. La importancia de este diagnóstico es que se puntualizan las principales áreas donde se evidencia los problemas que esta enfrentando la descentralización.

El proceso en el cual está el país, como se ha podido ver a lo largo de este documento, está lleno de retos. Buena parte de la estabilidad económica de la que ha gozado el país ha dependido de el manejo prudente que se le ha dado a los temas fiscales.

Si bien la descentralización no es simplemente una cosa de presupuestos, transferencia e impuestos, sino algo que involucra toda la dimensión del estado y la

sociedad, si es imperioso, por su propia sostenibilidad, que el aspecto económico se entienda y se ajuste a la realidad del país.

Las principales conclusiones de este estudio son:

- El mayor numero de criticas y problemas que se discutieron en las reuniones regionales obedecieron a una interpretación diferente de los alcances de la descentralización y de su verdadera naturaleza en la actualidad

- Existe un condicionamiento fundamental que se ha dado en las descentralizaciones exitosas, asegurar que las transferencias actúen como incentivo al mayor esfuerzo fiscal local y a la mejor gerencia pública local

- El debate a nivel nacional sobre la situación fiscal del país ha tendido a presentar la descentralización como la principal causa de los desbalances fiscal que el país enfrenta. Si embargo, el plan de desarrollo de este gobierno se advierte como fuera de las transferencias distribuidas el nivel central pretende continuar realizando gastos en las áreas para cuales las transferencias fueron asignadas, ignorando las recomendaciones que siempre se hicieron con respecto al proceso y la necesidad de disminuir el actuar del gobierno central.

- Las normas que rigen el endeudamiento territorial en la actualidad para todos los efectos prácticos han restringido severamente el acceso al crédito por parte de las entidades territoriales. Los mayores costos de financiamiento reducen la capacidad de adelantar una adecuada gestión financiera por parte de los municipios y los costos de esta estrategia son

trasladados en menores servicios y en disminución de la capacidad de utilizar un mayor monto de sus recursos para financiar los servicios ofrecidos

-El proyecto de Ley que cursa en el Congreso para reglamentar el endeudamiento territorial constituye un paso importante a aclarar los alcances de la descentralización. Es en el mejor interés de todos los involucrados que se establezcan unas reglas claras de endeudamiento con el fin de poder contar con un marco adecuado de manejo macroeconómico.

- Si bien la reforma constitucional recientemente aprobada ha disminuido las dificultades que enfrentaron los municipios para financiar sus gastos de funcionamiento hay que recalcar que la descentralización, en estos momentos, necesita que se articulen los esfuerzos de los municipios para la consecución de mayores niveles de gestión administrativa. Este aspecto tiene dos partes, en primer termino, la necesidad de que se incrementen los recursos propios y que se adopten practicas administrativas que permitan maximizar los recursos recibidos en términos de los servicios ofrecidos a las comunidades.

- Es necesario delinear precisamente las áreas y responsabilidades transferidas a fin de disminuir la duplicidad que se esta dando en la actualidad.

- En cuanto a sí los recursos transferidos son suficientes para cubrir a satisfacción las responsabilidades asignadas, claramente se puede postular que no lo son. Sin embargo esto no debe implicar que se incrementen las transferencias. Es necesario mirar el sistema de descentralización como uno que garantiza un mínimo de servicios a nivel nacional.

Sobre esa base uniforme de servicios, es decisión de cada comunidad mejorar o ampliar los servicios de acuerdo a su propio esfuerzo.

- La propuesta que ha presentado para mejorar el panorama fiscal de disminuir el ritmo de crecimiento de las transferencias, durante el presente gobierno, no tendría efecto diferente de posponer mas no solucionar de manera alguna los problemas de la administración nacional, dado que la Constitución es tajante en cuanto al monto a ser transferido y el plazo de cumplimiento.

- El sistema de cofinanciación esta siendo nocivo para los municipios en dos sentidos. El primero, es que el gobierno ve en el sistema de cofinanciación, y mas específicamente en las entidades nacionales que conforman el sistema, su actuar directo y por lo tanto quiere abrirle espacio, a costas de las transferencias. En segundo lugar el nivel de cofinanciación que esta incorporado en el Plan de Desarrollo y en el presupuesto para 1996, tiene un efecto perverso sobre el esfuerzo municipal de mejorar sus ingresos propios.

- Las propuestas de los alcaldes para superar los problemas de operatividad del sistema de cofinanciación es que todos los recursos destinados a estos programas sean administrados por un solo fondo.

- Las expectativas que se generaron en torno a los proyectos de la Red de Solidaridad son mayores que los recursos que se le han destinado.

- Los alcaldes proponen que aquellos proyectos que se presenten de acuerdo a una metodología unificada de evaluación y sean producto del proceso de concertación deben tener prioridad sobre aquellos que no han surtido el mismo tramite.

- Se debe dar una revisión al alcance de las normas que reglamentan el medio ambiente, puesto que su proliferación y en algunos casos lo absurdo que estas resultan están logrando poner un freno al desarrollo de proyectos y programas

- La reforma al sistema tributario municipal nunca ha tenido la prioridad que debe tener y mas ahora en el proceso de descentralización.

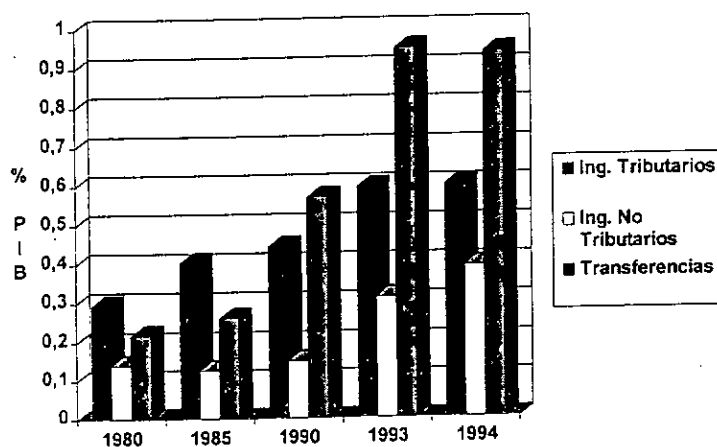
-La necesidad de que las administraciones municipales tomen la iniciativa en el manejo de los problemas de seguridad en sus comunidades se presenta como uno de los ingredientes fundamentales para disminuir el grado de violencia que enfrenta el país

ANEXO ESTADISTICO

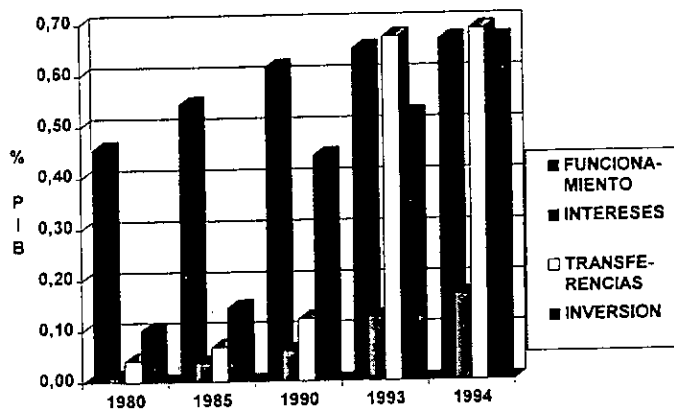
POBLACION Y NUMERO DE MUNICIPIOS SEGUN RANGO DE POBLACION

<u>Rango</u>	<u>Definición</u>	<u>Numero de municipios</u>	<u>POBLACION</u>	
			<u>1990</u>	<u>1994</u>
1	menos de 5,000	86	298.944	294,901
2	5,000-10,000	144	1.032.295	1.050,074
3	10,000-30,000	270	4.574.461	4.766,775
4	30,000-100,000	101	4.487.006	4.869,630
5	mas de 100,000	28	7.953.727	8.515.001
TOTAL		629	18.346.433	19.496.381

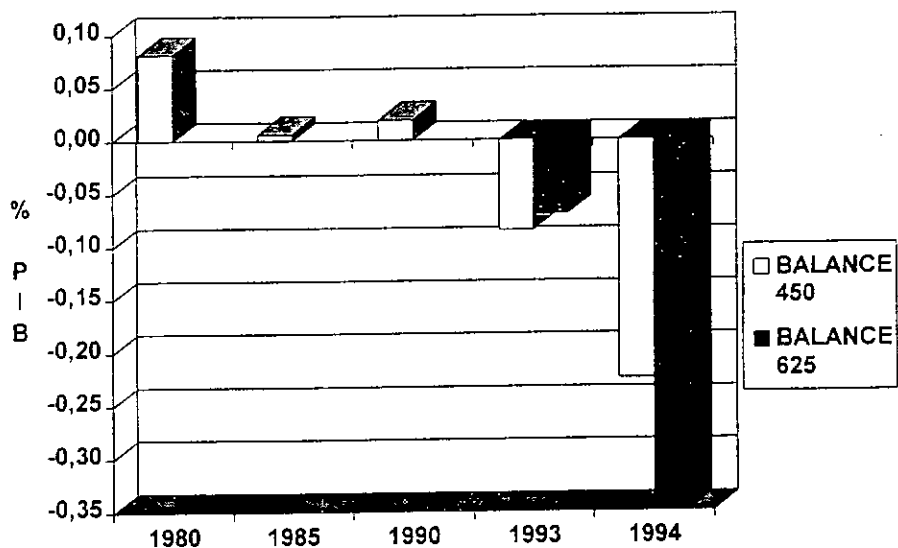
COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS MUNICIPALES



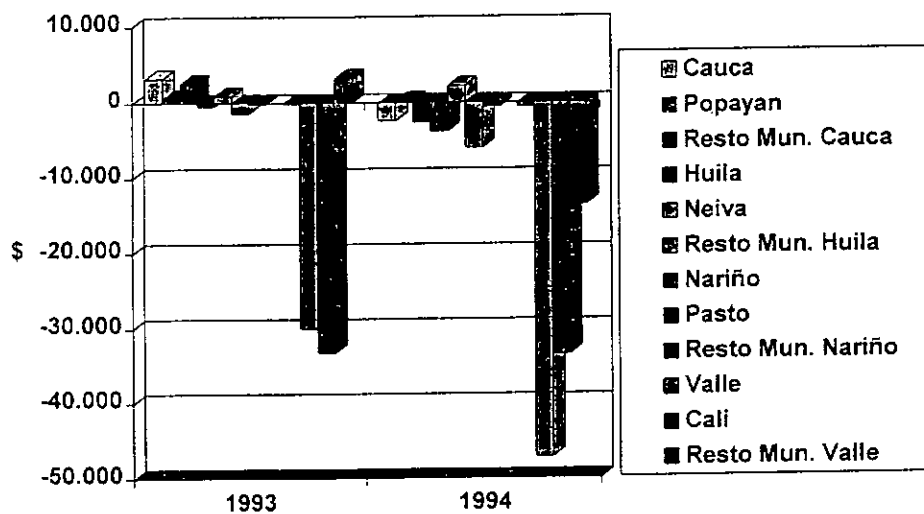
COMPORTAMIENTO DE LOS GASTOS MUNICIPALES



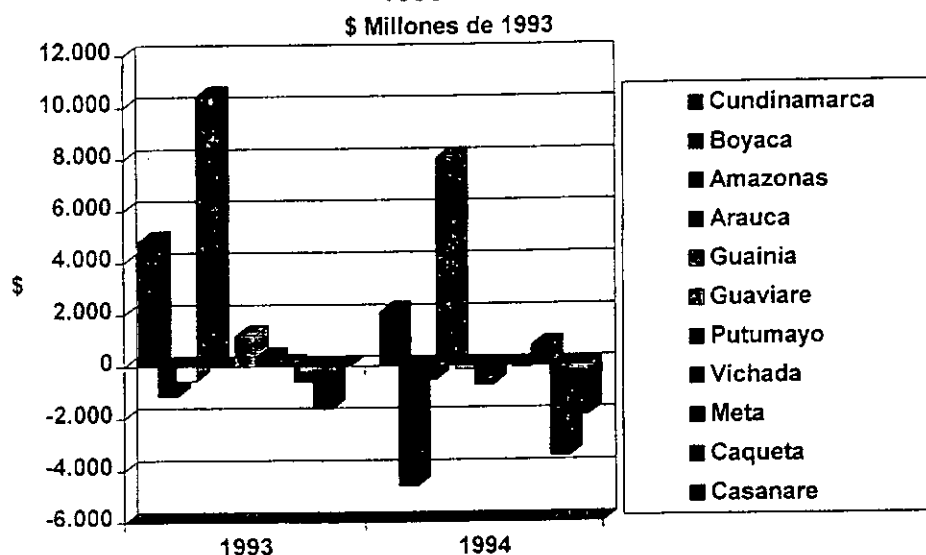
BALANCE FINANCIERO MUNICIPAL DE TODOS LOS MUNICIPIOS DE LA MUESTRA



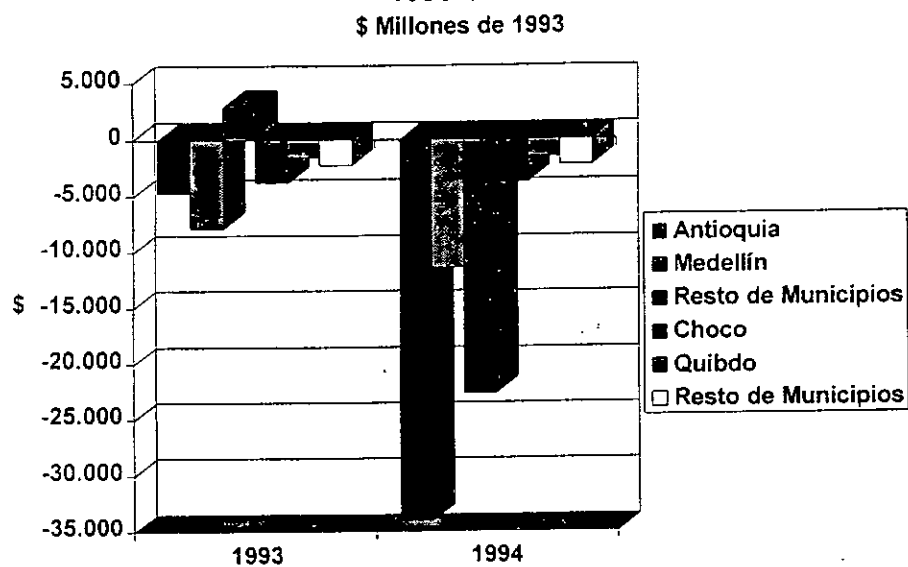
Balance Fiscal Municipios Suroccidente 1993-1994 \$ Millones de 1993



**Balance Fiscal Municipios Cundinamarca, Meta y
Nuevos Departamentos
1993-1994**



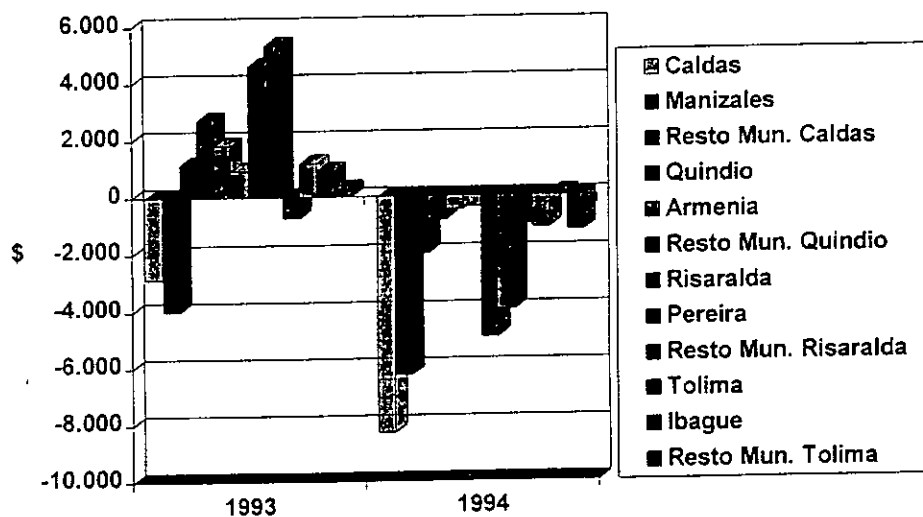
**Balance Fiscal Municipios de Antioquia y Choco
1993-1994**



Balance Fiscal Municipios del Eje Cafetero

1993-1994

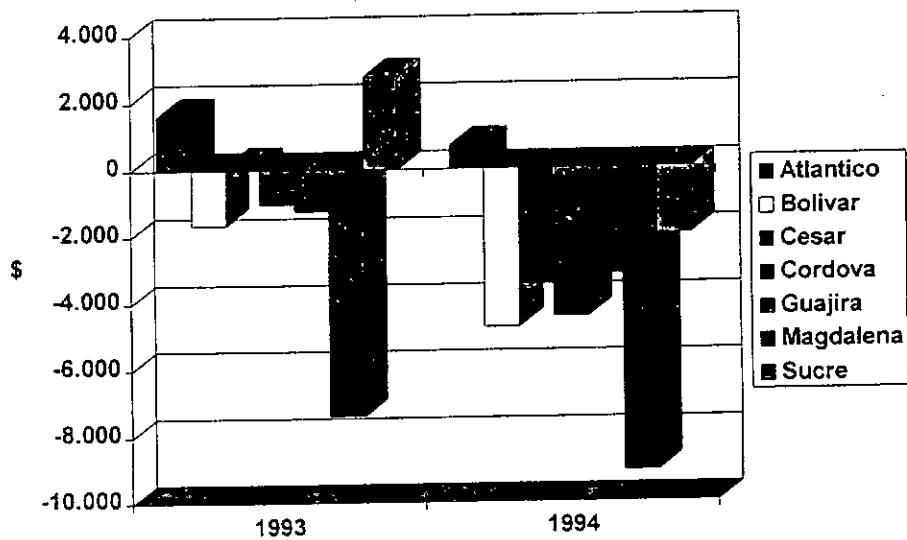
\$ Millones de 1993



Balance Fiscal Municipios de la Costa Atlantica

1993-1994

\$ Millones de 1993



INDICADORES DE DESEMPEÑO FINANCIERO

Dependencia de Transferencias (%)

	1993	1994
Rango 1	84.07	82.80
Rango 2	78.25	79.22
Rango 3	78.83	78.80
Rango 4	72.69	69.14
Rango 5	25.99	27.14

Dependencia de Transferencias Municipios del Suroccidente (%)

	1993	1994
Cauca	78.45	75.57
Popayan	43.29	46.35
Resto Mun. Cauca	87.66	86.09
Huila	73.01	73.32
Neiva	56.88	58.69
Resto Mun. Huila	79.36	78.82
Nariño	85.34	84.87
Valle	28.53	26.89
Cali	15.98	17.09
Resto Mun. Valle	48.28	44.63

Fuente: Ospina y Gutiérrez, Fedesarrollo

Dependencia de Transferencias Municipios de Antioquia y Choco (%)

	1993	1994
Antioquia	36.91	33.82
Medellín	13.35	15.05
Resto Mun. Antio.	56.17	54.24
Choco	89.17	86.98
Quibdo	89.30	87.94
Resto Mun. Choco	89.11	86.38

Fuente: Ospina y Gutiérrez, Fedesarrollo

**Dependencia de Transferencias Municipios
Eje Cafetero(%)**

	1993	1994
Caldas	62.34	57.47
Manizales	42.43	38.92
Resto Mun. Caldas	79.21	78.29
Quindio	61.90	54.55
Armenia	40.88	35.23
Resto Mun. Quindio	79.20	73.30
Risaralda	38.56	43.74
Pereira	22.50	33.03
Resto Mun. Risaralda	65.96	61.08
Tolima	69.55	65.98
Ibague	44.48	43.34
Resto Mun. Tolima	81.26	77.40

Fuente: Oplon y Gobierno, Fedesarrollo

**Dependencia de Transferencias Municipios
Costa Atlantica (%)**

	1993	1994
Atlantico	73.02	77.19
Bolivar	88.92	92.52
Cesar	84.37	82.00
Cordoba	81.39	81.52
Guajira	77.94	77.51
Magdalena	66.71	66.84
Sucre	77.17	93.45

Fuente: Oplon y Gobierno, Fedesarrollo

**Dependencia de Transferencias Municipios
Santander y Norte Santander (%)**

	1993	1994
Santander	55.24	55.71
Santander sin capital	63.91	65.62
Norte Santander sin Capital	88.63	79.22

Fuente: Oplon y Gobierno, Fedesarrollo

**Dependencia de Transferencias Municipios
Municipios de Cundinamarca, Boyaca y Nuevos Departamentos (%)**

	1993	1994
Cundinamarca	65.04	65.18
Boyaca	81.45	79.33
Amazonas	74.69	67.81
Arauca	88.73	89.68
Guainia	93.84	94.05
Guaviare	76.15	61.93
Putumayo	93.12	90.54
Vichada	93.42	84.94
Meta	79.67	79.24
Caqueta	67.45	75.38
Casanare	73.70	68.80

Fuente: Oplon y Gobierno, Fedesarrollo

INDICADORES SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

**Incremento en los Ingresos tributarios necesarios
para financiar de los gastos de funcionamiento:**

RANGO	1993	1994
1	113	102
2	73	85
3	94	112
4	52	51
5	-21	-21

**Incremento de los Ingresos Tributarios Necesarios
Para Financiar de los Gastos de Funcionamiento
Municipios del Suroccidente**

	1993	1994
Cauca	102.82	106.47
Popayan	13.33	-0.97
Resto Mun. Cauca	210.51	255.72
Huila	43.34	47.03
Neiva	19.92	10.40
Resto Mun. Huila	62.30	73.92
Nariño	162.26	141.11
Valle	-23.28	-23.10
Cali	-38.69	-37.21
Resto Mun. Valle	16.10	15.16

Fuente: Orjales y Galarraga, Polioeconómico

**Incremento de los Ingresos Tributarios Necesarios
Para Financiar de los Gastos de Funcionamiento
Municipios de Antioquia y Choco**

	1993	1994
Antioquia	-11.92	-16.64
Medellín	-27.34	-32.87
Resto Muni. Antio.	13.02	16.13
Choco	542.73	415.69
Quibdo	635.05	432.78
Resto Muni. Choco	498.64	406.25

Fuente: Orjales y Galarraga, Polioeconómico

**Incremento de los Ingresos Tributarios Necesarios
Para Financiar de los Gastos de Funcionamiento
Municipios del Eje Cafetero**

	1993	1994
Caldas	14.92	18.58
Manizales	-24.63	-14.72
Resto Mun. Caldas	106.22	123.65
Quindio	11.46	2.83
Armenia	-19.35	-22.54
Resto Mun. Quindio	83.59	62.58
Risaralda	-15.45	5.61
Pereira	-35.85	-7.52
Resto Mun. Risaralda	63.84	42.22
Tolima	53.18	36.53
Ibague	16.83	7.93
Resto Mun. Tolima	103.45	72.72

Fuente: Orjales y Galarraga, Polioeconómico

**Incremento de los Ingresos Tributarios Necesarios
Para Financiar de los Gastos de Funcionamiento
Municipios de la Costa Atlantica**

	1993	1994
Atlantico	59.37	72.70
Bolivar	291.44	477.23
Cesar	222.94	184.58
Cordoba	147.10	176.59
Guajira	112.20	131.36
Magdalena	90.10	102.23
Sucre	53.71	455.52

Fuente: Orquestas y Gobierno, Fedemercado

**Incremento de los Ingresos Tributarios Necesarios
Para Financiar de los Gastos de Funcionamiento
Municipios de Santander y Norte Santander**

	1993	1994
Norte Santander	206.89	168.37
Santander	45.04	78.64

Fuente: Orquestas y Gobierno, Fedemercado

**Incremento de los Ingresos Tributarios Necesarios
Para Financiar de los Gastos de Funcionamiento
Municipios de Cundinamarca, Boyaca y Nuevos Departamentos**

	1993	1994
Cundinamarca	-1.63	6.53
Boyaca	102.11	86.48
Amazonas	157.76	82.69
Arauca	65.63	77.74
Guainia	623.78	537.97
Guaviare	53.40	40.29
Putumayo	438.20	447.56
Vichada	405.80	646.64
Meta	121.96	106.49
Caqueta	85.56	129.34
Casanare	6.09	7.15

Fuente: Orquestas y Gobierno, Fedemercado

**INDICADORES SOSTENIBILIDAD
FINANCIERA**

**Servicio de la Deuda Como Proporción del
Ahorro:**

RANGO	1993	1994
1	9.18	7.78
2	8.55	13.54
3	15.17	23.22
4	22.73	30.64
5	136.16	102.66

**Servicio de la Deuda Como Proporción del Ahorro
Municipios del Suroccidente**

	1993	1994
Cauca	4.91	7.77
Popayan	0.00	0.00
Resto Mun. Cauca	5.84	11.55
Huila	28.37	35.22
Neiva	47.76	39.93
Resto Mun. Huila	19.67	32.07
Nariño	3.35	8.11
Valle	145.98	137.78
Cali	578.05	186.13
Resto Mun. Valle	35.35	70.64

Fuente: Ospiza y Corderos, Fedesarrollo

**Servicio de la Deuda Como Proporción del Ahorro
Municipios de Antioquia y Choco**

	1993	1994
Antioquia	87.65	71.15
Medellín	185.67	80.32
Resto Muni. Antio.	36.19	57.67
Choco	-38.54	61.95
Quibdo	0.00	0.00
Resto Muni. Choco	163.23	175.94

Fuente: Ospiza y Corderos, Fedesarrollo

**Servicio de la Deuda Como Proporción del Ahorro
Municipios del Eje Cafetero**

	1993	1994
Caldas	16.00	47.46
Manizales	26.92	61.18
Resto Mun. Caldas	8.23	22.53
Quindío	8.65	15.55
Armenia	5.71	15.94
Resto Mun. Quindío	10.57	15.15
Risaralda	31.03	62.73
Pereira	30.98	88.19
Resto Mun. Risaralda	31.25	23.17
Tolima	30.72	19.46
Ibagué	41.78	0.00
Resto Mun. Tolima	27.99	23.28

Fuente: Ospiza y Corderos, Fedesarrollo

**Servicio de la Deuda Como Proporción del Ahorro
Municipios de la Costa Atlántica**

	1993	1994
Atlántico	25.70	13.21
Bolívar	22.57	16.25
Cesar	18.10	40.61
Córdoba	18.62	35.36
Guajira	27.56	62.30
Magdalena	109.02	125.42
Sucre	11.12	16.57

Fuente: Ospina y Gutiérrez, Fedesarrollo

**Servicio de la Deuda Como Proporción del Ahorro
Municipios de Santander y Norte Santander**

	1993	1994
Norte Santander	15.73	21.47
Santander	42.29	118.15

Fuente: Ospina y Gutiérrez, Fedesarrollo

**Servicio de la Deuda Como Proporción del Ahorro
Municipios de Cundinamarca, Boyaca y Nuevos Departamentos**

	1993	1994
Cundinamarca	8.10	13.52
Boyaca	15.57	23.27
Amazonas	0.00	0.00
Arauca	23.62	12.85
Guainia	0.00	0.00
Guaviare	0.00	0.00
Purumayo	2.85	40.33
Vichada	0.00	0.00
Mera	9.34	8.20
Caqueta	12.89	10.86
Casanare	5.58	13.71

Fuente: Ospina y Gutiérrez, Fedesarrollo