



IMPACTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN LAS FINANZAS PÚBLICAS
MUNICIPALES EN COLOMBIA: UN ESTUDIO DE CASO PARA EL MUNICIPIO DE
QUIBDÓ

DANIEL ELIAS CRISTANCHO VEGA
GERMAN EDUARDO CARRERO SOSA

UNIVERSIDAD DE LA SALLE
FACULTAD DE ECONOMÍA
BOGOTÁ D.C
2004

www.zonaeconomica.com

IMPACTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN LAS FINANZAS
PÚBLICAS MUNICIPALES EN COLOMBIA: UN ESTUDIO DE CASO PARA EL
MUNICIPIO DE QUIBDÓ

DANIEL ELIAS CRISTANCHO VEGA
Cod. 10991028

GERMAN EDUARDO CARRERO SOSA
Cod. 10991020

MONOGRAFÍA

Director
RODOLFO LEÓN CANO BLANDÓN
ECONOMISTA

UNIVERSIDAD DE LA SALLE
FACULTAD DE ECONOMÍA
BOGOTÁ D.C
2004

Dedicatoria

A Dios, por hacer todo posible y darme los mejores padres del mundo, Jesusa y Daniel Alexis, quienes con su humildad y sacrificio, han entregado lo mejor de sus vidas para hacer este gran sueño realidad. A mis hermanos Vivian y Fredy, mi vieja Uge, familiares, amigos y aquellos que de alguna manera contribuyeron para sacar adelante este proyecto, a todos mil gracias.

Daniel

Dedicatoria

A Dios, y a mis padres Eduardo y Betty por apoyarme y creer en mi. Mil gracias a todos aquellos que a lo largo de mi vida compartieron sus consejos y sabiduría, para guiarme y hoy poder cumplir esta meta. A mi amada y recordada abuela Alicia una dedicatoria especial.

Germán

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1

	Pág.
1. Caracterización estratégica del municipio de Quibdó	11
1.1 Antecedentes Históricos del municipio	11
1.2 Localización Geográfica	11
1.2.1 Límites	12
1.3 Población	12
1.3.1 Desplazamiento	13
1.4 Economía	14
1.5 Servicios Públicos	15
1.5.1 Acueducto	15
1.5.2 Alcantarillado	15
1.5.3 Matadero	16
1.5.4 Plaza de Mercado	16
1.5.5 Aseo	16
1.5.6 Educación	17
1.5.7 Sistema de Salud	17
1.5.8 Instalaciones Deportivas	18

CAPÍTULO 2

2. Marco Legal	19
2.1 Art. 356 y 357 de la Constitución Política	19
2.2 Ley 60 de 1993 (Ley de Competencias y Recursos)	20
2.3 Ley 100 de 1993 (Ley de seguridad social)	21
2.4 Ley 115 de 1994 (Ley general de educación)	23
2.5 Leyes de Saneamiento Fiscal	23
2.5.1 Ley 358 de 1997	23
2.5.2 Ley 550 de 1999	24
2.5.3 Ley 617 de 2000	24
2.5.4 Acto Legislativo 01 de 2001 y Ley 715 de 2001	25
2.5.5 Ley 819 de 2003	26

CAPÍTULO 3

3. Propósito de la Descentralización	27
3.1 Propósito de la Descentralización Fiscal	29

3.2 Evaluación de la Descentralización	32
3.3 Antecedentes y Características de la Descentralización en Colombia	32
3.4 Antecedentes y Evolución de la Descentralización Fiscal en Colombia	35
3.5 Competencias del Municipio	37
CAPÍTULO 4	
4. Análisis de la Descentralización Fiscal en el municipio de Quibdó (1993-2003)	41
4.1 Situación Fiscal del municipio de Quibdó	44
4.2 Los Ingresos del municipio	47
4.2.1 Participación del municipio de Quibdó en los Ingresos Corrientes de la nación (1993-2003)	47
4.2.2 Ingresos de Capital	49
4.2.3 Ingresos Corrientes	54
4.3 Los Gastos del municipio	61
4.4 Deuda del municipio	67
4.5 Déficit o Ahorro Corriente del municipio	71
4.6 Impacto socio económico de la descentralización en el municipio de Quibdó	75
4.7 La administración municipal y el manejo de los recursos	79
5. CONCLUSIONES	83
6. RECOMENDACIONES	86
BIBLIOGRAFÍA	89

LISTA DE ANEXOS

Anexo A. Mapa del Municipio de Quibdó

Anexo B. Organización Territorial Municipal

Anexo C. Instancias de Endeudamiento (Ley 358 de 1997)

Anexo D. Asignación de Recursos

Anexo E. Descripción de Ingresos

Anexo F. Estructura de los Egresos Municipales

Anexo G. Formato de Operaciones Efectivas Para el Municipio de Quibdó (1993-2003)

INTRODUCCIÓN

Como señala el Departamento Nacional de Planeación,¹ en Colombia el proceso de descentralización surgió debido a las tendencias internacionales que lo venían imponiendo en la región y como respuesta a los problemas internos.² El proceso se profundizó a principios de la década de los noventa cuando se introdujeron una serie de reformas fiscales y administrativas que estuvieron dirigidas a otorgar mayor autonomía a los entes territoriales, se redefinieron las responsabilidades de gasto de todos los niveles de gobierno y se modificó el sistema de transferencias del nivel central hacia los gobiernos departamentales y municipales.³

El municipio de Quibdó presenta altos índices de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas⁴ entre su población. Alrededor de esto existe el problema del déficit fiscal que no permite una mayor inversión social y que autores como (Córdoba, 1998) consideran que se debe a que el municipio depende cada día más de las transferencias del Estado, los ingresos por los diferentes conceptos y de impuestos en términos reales se mantienen constantes y los gastos de funcionamiento han crecido notoriamente.

Según lo argumentado por (Duque, 1997), antes del proceso de descentralización fiscal en Colombia, tanto los departamentos como los municipios gozaban de una mayor estabilidad fiscal, ya que presentaban tasas estables de crecimiento en la generación de recursos propios, lo cual empezó a cambiar a partir de dicho proceso.

¹ DNP-GTZ, *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: Balance de una década*, Tomo I, marco conceptual y resultados del progreso municipal, Bogotá, 2002.

² Crisis de legitimidad y gobernabilidad del Estado colombiano, la cual se expresaba principalmente en las restricciones a la democracia, el deterioro en la provisión de bienes y servicios públicos locales, especialmente en los municipios más pequeños y atrasados, y en el surgimiento de protestas sociales y paros cívicos que confrontaban al gobierno.

³ Véase Ley 60 de 1993 y Ley 715 de 2001.

⁴ Indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) 80.5%, calculado con información del censo 1993.

Así mismo existe un alto nivel de dependencia de los municipios de las transferencias y se presentan innumerables deficiencias en materia de recursos propios (Rodríguez, 1997).

En Colombia el recaudo tributario se mantiene altamente centralizado pero el gasto está descentralizado, éste arreglo crea riesgos de desequilibrio fiscal, ya que el nivel del gobierno que gasta no asume completamente los costos de su gasto. La mayor asignación en los recursos por parte de los gobiernos locales para cubrir necesidades y preferencias de la población no se ha alcanzado (Alesina, Carrasquilla y Echavarría, 2001).

En particular, el municipio de Quibdó presenta dificultades en sus finanzas, las cuales se evidencian por el elevado déficit fiscal, gastos de funcionamiento altos y gran dependencia de las transferencias entre otras. Lo anterior impide que el municipio pueda cumplir eficientemente con sus funciones, y se encuentra limitado para realizar inversión social, inversión en infraestructura, etc. A pesar de que recibe recursos considerables son muchos los factores que contribuyen a que esta situación empeore y como consecuencia se vea afectado el bienestar social del municipio.

Estos hallazgos se obtuvieron después de analizar la situación fiscal del municipio durante once años (1993-2003), se utilizó la metodología del Departamento Nacional de Planeación para determinar el desempeño fiscal de las entidades territoriales. Esta metodología se basa en el análisis de una serie de indicadores que se construyen a partir de las ejecuciones presupuestales de la entidad territorial.

La presente investigación identifica los problemas estructurales del municipio y formula recomendaciones de política que se espera contribuyan con una buena gestión fiscal y con el desarrollo tanto económico como social de la entidad territorial.

El informe consta de seis secciones, de las cuales esta introducción es la primera. La segunda sección presenta una caracterización estratégica del municipio de Quibdó.

La tercera describe el marco legal en el cual se fundamenta el proceso de descentralización en Colombia y la presente investigación. La cuarta señala cuáles son los propósitos de la descentralización fiscal, además algunos criterios de evaluación, antecedentes, características y evolución de la misma en Colombia. En la quinta se analiza el impacto de la descentralización fiscal en las finanzas del municipio de Quibdó para el período 1993-2003. Por último, se plantean las conclusiones de la investigación y las recomendaciones consideradas para mejorar la gestión administrativa del municipio.

1. CARACTERIZACIÓN ESTRATÉGICA DEL MUNICIPIO DE QUIBDÓ

1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO⁵

“Fue antigua ciudad del estado soberano del Cauca, fundada por primera vez con el nombre “citará”, gracias a Fray Matías Abad en el año de 1648, pero fue incendiada en diversas ocasiones por los indios. En 1654, fue reconstruida por los jesuitas Pedro Cáceres y Francisco de Orta”. Hacia 1690, Don Manuel Cañizales, colono antioqueño y minero de profesión, fundó una población en tierras de los caciques “Guasebá y Quibdó”. Quibdó, proclamó su independencia, el 2 de febrero de 1813. “En el año de 1702, aumentaron los pobladores y el colono español “Francisco de Berro, le dió el carácter de población, mediante acta firmada por los vecinos, con el nombre de “San Francisco de Quibdó”.

Por decreto ejecutivo del 30 de marzo de 1825, se creó como cabecera del distrito, habiendo sido designada capital del departamento del Chocó, el 15 de junio de 1948. En 1966, la ciudad fue semidestruida por un incendio y después reconstruida.

1.2 LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA⁶

El municipio de Quibdó tiene un total de 27 corregimientos,⁷ de los cuales Tutunendo, Neguá, Paimadó, Alta Gracia y Tanguí son los más importantes (Véase Anexo A). Tiene un área de 3337.5 km² y una población de 97.714 habitantes, según el censo de 1993, la cual representa el 32% del total del departamento. El 65% se encuentran en el área urbana.

⁵ Tomado de la página oficial del municipio de Quibdó. www.alcaldiadequibdo.gov.co

⁶ *Ibid.*

⁷ Altagracia, Bella Luz, Calahorra, Pueblo Nuevo (Gitradó), Guarandó, Winandó, San Pedro Claver (Mojaudó), El Jaguo, El Tambo, Campo Bonito, Puerto Murillo, San Rafael de Neguá (El Llano), Boca de Nematá, Boca de Nauritá, Villa del Rosario, El Fuerte, Las Mercedes, Loma de Belén, (Barranco), San Ceno, Tagachí, Boca de Tanando, Guayabal, La troje, Tutunendo, Guadalupe, San Francisco de Ichó, Pacurita.

1.2.1 Límites.⁸ El municipio de Quibdó limita por el norte con el municipio de Medio Atrato, por el sur con los municipios de Río Quito y Lloró, por el oriente con el municipio de El Carmen de Atrato, por el nororiente con el departamento de Antioquia, por el occidente con el municipio de Alto Baudó.

1.3 POBLACIÓN⁹

La población del municipio es de 99.126 habitantes, de los cuales 73.838 están localizados en la zona urbana es decir el 75,56% y 25.288 en la zona rural, o sea el 24,44%.¹⁰

En las primeras décadas del siglo Quibdó recibió inmigrantes de procedencia Siria y libanesa; la mayoría llegaron procedentes de sus países de origen, pero otros vinieron de la Costa Atlántica.

La población blanca de la región se concentró en Quibdó alrededor de la administración pública y el comercio. Mantuvieron el monopolio de la administración hasta los años 60. La construcción de la carretera Quibdó-Medellín atrajo inmigrantes principalmente de Antioquia, quienes se asentaron en inmediaciones de la vía.

En cierto sentido, Quibdó es un laboratorio de la adaptación del hombre campesino a un hábitat urbano. Una buena parte de las familias de los estratos más pobres, vive de ingresos de origen rural, agrícola, minero y pesquero. Hombres y mujeres viajan periódicamente a sus cultivos y minas y es posible observar grupos que regresan al atardecer a Quibdó después de minear durante el día.

⁸ Tomado de la página oficial de la alcaldía de Quibdó. www.alcaldiadequibdo.gov.co

⁹ Myriam Jimeno, María Lucía Sotomayor, Luz María Valderrama; *CHOCÓ DIVERSIDAD CULTURAL Y MEDIO AMBIENTE*, www.banrep.gov.co/blaavirtual/letra-c/choco/indice.htm.

¹⁰ Fuente: DANE estadísticas y proyecciones a Junio de 2004.

1.3.1 Desplazamiento.¹¹ En torno a los desplazados que se encuentran en la ciudad de Quibdó, se conocen los siguientes datos parciales:

Cuadro N° 1
REGISTRO ÚNICO DE POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA
ACUMULADO HOGARES Y PERSONAS INCLUIDOS POR
DEPARTAMENTOS COMO RECEPTOR Y EXPULSOR
HASTA EL 15 DE JULIO DEL 2004

RECEPTOR	N° DE HOGARES	N° DE PERSONAS
QUIBDÓ	2280	11013
CHOCÓ	10114	46651

Fuente: Red de Solidaridad Social

Las comunidades desplazadas en Colombia viven por su cuenta. Aparte de alguna presencia de ONGs y de la Iglesia, las comunidades que viven en Quibdó cuentan con poca o ninguna asistencia del gobierno o de la comunidad internacional. Existe la necesidad de hacer un llamado al Gobierno para afrontar el problema y las necesidades más urgentes de las comunidades desplazadas, en especial en las áreas de salud, educación, condiciones sanitarias, alojamiento, agua, registro y oportunidades económicas. El Gobierno también debe garantizar la protección física y las condiciones para el regreso o restablecimiento de las poblaciones desplazadas.¹²

Esta situación tiene implicaciones en las finanzas del municipio, ya que de esta forma se incrementa la población con necesidades básicas por atender, lo cual hace necesario que el municipio destine recursos para desarrollar programas que beneficien a esta población y suplir así las necesidades más apremiantes. Dadas las restricciones presupuestales, el municipio se ve en dificultades para desarrollar dichos programas, pues se encuentra en una situación deficitaria, que asciende a \$ 2'950.035,542 (miles de pesos de 2004) para el año 2003 (Véase Anexo G).

1.4 ECONOMÍA

¹¹ Diagnóstico y situación de derechos humanos en el Chocó – Colombia, Corporación Jurídica Libertad.

¹² Equipo Nizkor - Informe sobre desplazamiento forzado en Colombia, 1999.

La base económica del municipio de Quibdó gira en torno a la pequeña agricultura, a la minería, a la explotación forestal y a la pesca; estas actividades por el hecho de no contar con tecnologías apropiadas, se realizan en pequeña escala y sin adecuados mecanismos de comercialización y cultivos, lo que ha impedido la generación de excedentes de importancia que permitan la expansión y diversificación de los mismos.

Quibdó constituye el principal centro comercial del Chocó y el puerto más importante sobre el río Atrato. El comercio es otra actividad económica que viene aportando cierto espacio para la mano de obra laboral, ante todo el comercio organizado y formal. Pues el comercio informal viene creciendo de manera exagerada y desorganizada con el ya consabido problema de la economía informal.

En el sector productivo del municipio de Quibdó se puede observar igualmente una serie de microempresas que realizan distintas actividades económicas entre las que se pueden identificar: las zapaterías, las confecciones, las ebanisterías, las bloqueras, panaderías, restaurantes, joyerías, tipografías, reparación de electrodomésticos, cerrajerías, fabrica de hielos, agua, heladería, etc.¹³

La parte agrícola está representada por alimentos que componen la dieta regional como: maíz, yuca, arroz, caña, plátano, ñame, banano, cacao; árboles frutales sujetos a las condiciones de cosecha, las principales variedades son: piña, chontaduro, aguacate, guama y el borjón cuyo cultivo es promisorio para el futuro. La agricultura del municipio es de autoconsumo e incipiente.

Con respecto a la minería los principales minerales que se explotan en el municipio de Quibdó tenemos: el oro que constituye el modus vivendus de muchos corregimientos, y el platino.

¹³ PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE QUIBDÓ 2004 – 2007. “Desarrollo, compromiso social y equidad”

La pesca fluvial se realiza en las aguas del río Atrato, ríos menores, y quebradas. Es continua durante el año, en cantidades que no abastecen las necesidades de consumo, pero en los meses de Enero y Febrero es abundante por ser época de subienda.

1.5 SERVICIOS PÚBLICOS (Véase Anexo B)¹⁴

1.5.1 Acueducto. El acueducto de la cabecera municipal se abastece de las aguas del río Cabí, sitio donde se encuentra ubicada la bocatoma, éste río presenta una problemática bastante grande, debido a que su parte alta se encuentra afectada por la acción de la minería, la deforestación, vertimiento de desechos y por la actividad agropecuaria en menor escala, factores que inciden progresivamente en el deterioro de la calidad del agua.

El servicio de acueducto es administrado por las empresas públicas de Quibdó, entidad que atraviesa por una seria crisis de orden financiero y administrativo. La cobertura actual del acueducto de la capital chocoana sólo alcanza el 40% de la población, la que recibe el servicio unas tres veces al día que sumadas no llegan a las 6 horas diarias. Gracias al nivel de lluvias que se registra en el departamento y al obligatorio uso de tanques para el almacenamiento de agua, los pobladores de Quibdó superan con mucha dificultad la carencia de agua.

1.5.2 Alcantarillado. El servicio es prestado por las empresas públicas de Quibdó, y cubre el 30% del total de la población. El servicio se presta únicamente en el sector céntrico de la ciudad, careciendo así, de éste importante servicio la mayoría de barrios periféricos, donde remedian esta situación mediante la utilización de pozos sépticos, generando graves problemas ambientales y de difícil solución, en atención a que estos desechos son conducidos directamente a las diversas quebradas de la ciudad, aumentándoles el grado de contaminación y produciendo focos de infección que desmejoran la calidad de vida de los habitantes de Quibdó.

¹⁴ Tomado de www.geocities.com/framomo/quibdo.htm

De otra parte, el sistema de redes de la ciudad, aún no cuenta con planta de tratamiento de aguas residuales, por lo que sus vertimientos caen al río Atrato y a las quebradas la Yesca y la Aurora, elevando los niveles de contaminación.

1.5.3 Matadero. Este servicio es administrado por las empresas públicas municipales, sin embargo sus instalaciones no cumplen con los requerimientos sanitarios mínimos, además el pésimo estado de la red hidrosanitaria genera problemas de descarga para el alcantarillado y las fuentes aledañas.

1.5.4 Plaza de mercado.¹⁵ No se cumple con los requerimientos sanitarios mínimos para un buen funcionamiento. La gran producción de desechos no ha podido ser controlada por las empresas públicas municipales; los desechos son recogidos todos los días, sin embargo, ésta frecuencia es insuficiente, por lo que la gente suele tirar los desperdicios al río Atrato.

1.5.5 Aseo. El servicio de recolección de basuras es prestado por las empresas públicas de Quibdó (EPQ). La empresa de aseo cuenta con una infraestructura administrativa y operativa inadecuada que genera insuficiencia en materia de recolección de basuras, ya que adolece de falta de equipos necesarios para prestar un servicio óptimo a la comunidad.

La empresa así mismo contribuye con el deterioro ambiental, al ubicar el botadero de basuras municipales a 5 Km. del centro de la ciudad en la vía que de Quibdó conduce a Medellín.

En el último tiempo se ha implementado la recolección de basuras a través de trabajadores informales (escobitas) los cuales prestan un buen servicio en el anillo vial, pero descuidando los barrios en cuyas esquinas es frecuente encontrar basureros que afectan a los vecinos de los mismos.

¹⁵ Andrés Correa y Ana Montoya, *Diagnóstico de residuos sólidos en la zona comercial de Quibdó*, 2000.

1.5.6 Educación. El municipio cuenta con 45 escuelas de básica primaria, 24 colegios de básica secundaria y media vocacional, un centro de educación especial (IPC), el Sena, y a nivel universitario la universidad tecnológica del chocó (UTCH), la cual imparte educación presencial, además existen otras universidades privadas de educación superior como la cooperativa, la Antonio Nariño, la ESAP entre otras que imparten educación presencial y a distancia, las cuales han mitigado la demanda del servicio de educación superior que presentaba la ciudad.

El analfabetismo en la población mayor de 15 años se ha estimado en cerca del 10%, en gran parte compuesto por los adultos que han emigrado de la zona rural del municipio y del departamento; sin embargo, éste porcentaje se eleva al 12% cuando se trata de población en situación de miseria.¹⁶

La tasa de ausentismo escolar para niños de 4 a 11 años es en promedio de 2.8%, pero ésta misma tasa en población de miseria se eleva al 28.6%.

1.5.7 Sistema de salud. El Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS- está conformado por las personas afiliadas a los regímenes contributivo y subsidiado. Las personas con capacidad de pago o que estén vinculadas mediante un contrato de trabajo deben pertenecer al régimen contributivo, a diferencia de las personas más pobres y vulnerables que al no tener capacidad de pago para su afiliación al SGSS deben ser subsidiadas.¹⁷

En el siguiente cuadro se presenta el déficit de cobertura en el Chocó¹⁸ y el municipio de Quibdó entre 2001 y 2002.

¹⁶ www.geocities.com/ramono/quibdo.htm

¹⁷ Por otra parte están las personas pobres no aseguradas al SGSSS que son aquellas sin capacidad de pago, sin vinculación laboral y que aún no están cubiertas por el régimen subsidiado las cuales tienen derecho a los servicios de atención de salud que prestan las instituciones públicas y aquellas privadas que tengan contrato con el Estado.

¹⁸ En 2003, del total de afiliados al SGSS del Departamento, se encontraban en el Régimen Contributivo 19.898 personas, en el Régimen Subsidiado 183.177 y en regímenes especiales 834 personas. En éste año se encontraban por fuera del Sistema 207.935 personas (49,3%) en el departamento de Chocó.

Cuadro N° 2
Déficit de cobertura del Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS- en
el departamento del Chocó y el municipio de Quibdó
(2001-2002)

	2001	2002
Nacional	56.09%	55.02%
Chocó (déficit Cobertura)	49.3%	49.1%
Quibdó (déficit de cobertura)	45.0%	47.7%

Fuente: Información básica departamental, Chocó 2004. DNP.

1.5.8 Instalaciones deportivas. La demanda por espacios deportivos y de recreación es alta; el municipio cuenta con tres parques, dos en mal estado y uno aún sin terminar. La ciudad presenta además muy pocos espacios de uso público y de zonas para la recreación; las áreas verdes de uso comunitario son cada vez más escasas en comparación con la densidad poblacional.

Estas deficiencias vienen a ser llenadas un poco con las playas, ríos, ciénagas, cascadas que posee la ciudad en sus alrededores; es de anotar que éstos sitios naturales no cuentan con la infraestructura necesaria que contribuya verdaderamente a la recreación de la población, por el contrario se hace uso de ellos en una forma inadecuada, lo que conlleva a la contaminación de éstos sitios turísticos.

En conclusión, la situación de servicios públicos es difícil ya que la prestación de éstos servicios es deficiente e inadecuada, no se cuenta con la infraestructura suficiente para prestar un buen servicio bajo los criterios de eficiencia y calidad. A la anterior situación se suma el fenómeno del desplazamiento, el cual aumenta la población que demanda éstos servicios y dificulta cada vez más el aumento en la cobertura, dada la imposibilidad de estas empresas para realizar inversiones que permitan atender éste aumento de la población.

2. MARCO LEGAL

2.1 ART. 356 Y 357 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

La década del noventa se inició bajo un ambiente de crisis política e institucional caracterizado por la falta de legitimidad y gobernabilidad del Estado colombiano, la cual se expresaba principalmente en las restricciones a la democracia, el deterioro en la provisión de bienes y servicios públicos locales, especialmente en los municipios más pequeños y atrasados, y en el surgimiento de protestas sociales y paros cívicos que confrontaban al gobierno. Esto condujo a la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente y a la expedición de una Nueva Constitución Política en 1991.

En materia de descentralización fiscal la Constitución Política, y las siguientes normas reglamentarias, aumentaron el volumen de transferencias del gobierno central hacia los departamentos y municipios, redefinieron las funciones de los distintos niveles de gobierno y aumentó las responsabilidades de las entidades territoriales.¹⁹

Los Artículos 356 y 357 de la Constitución establecieron el marco general tanto para la asignación de funciones entre los gobiernos subnacionales, como para la distribución de las transferencias del gobierno nacional hacia las entidades territoriales. En particular, el Artículo 356 definió el destino de los recursos del situado fiscal y fijó las pautas para la distribución de éstos recursos entre los gobiernos departamentales y los distritos especiales.²⁰ Así mismo, éste artículo estableció que no se “podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para

¹⁹ En el campo político, se instauró la elección popular de gobernadores, el tarjetón, la financiación de campañas y las consultas populares en los niveles territoriales (Departamento Nacional de Planeación, 1991).

²⁰ “El 15% del situado se distribuirá en partes iguales entre los departamentos, el distrito capital y los distritos de Cartagena y Santa Marta. El resto se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios de salud y educación, teniendo en cuenta, además, el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial” (Constitución Política de la República de Colombia 1991, Art. 356).

atenderlas.” Es importante anotar que en este artículo no se fijó el porcentaje de los ingresos corrientes que constituye el situado fiscal.

Por otro lado, el Artículo 357 fijó los porcentajes sobre los ingresos corrientes de la nación que deben transferirse a los municipios y a otras entidades territoriales y estableció algunos criterios para su distribución. Si bien el artículo señala que las “participaciones” municipales se destinan a la inversión social, no definió los programas específicos que se financian con estos recursos.²¹

2.2 LEY 60 DE 1993 (LEY DE COMPETENCIAS Y RECURSOS)

La Ley 60 de 1993 definió las funciones de los departamentos y municipios, la distribución territorial del situado fiscal y de las participaciones y los criterios que deben seguir las entidades territoriales para la asignación de los recursos transferidos por la nación.

En el caso del situado fiscal, la Ley 60 señaló de nuevo que el 15% de la transferencia se distribuye en partes iguales entre los departamentos y los distritos especiales, y el 85% restante se asigna de acuerdo con una fórmula que tiene en cuenta criterios de “eficiencia fiscal y administrativa y la demanda actual y potencial de los servicios de salud y educación por parte de la población”.

Así mismo, la ley señaló que para los años 1994, 1995 y 1996 la participación del situado en los ingresos corrientes debe ser como mínimo el 23%, 23.5% y 24.5%, respectivamente. Con relación al uso de estos recursos la ley estableció que el 60% debe destinarse a educación, el 20% a salud y el 20% restante a salud y educación dependiendo de las prioridades de las entidades a cargo de estos servicios. Del 20% que se destina a salud, el 50% “como mínimo” debe destinarse al primer nivel de atención, y

²¹ De acuerdo con este Artículo, “la participación de los municipios se incrementará, año por año, del 14% de los ingresos corrientes de la nación en 1993 hasta alcanzar el 22% como mínimo en el año 2002.” Así mismo, el Artículo estableció que “el 60% de las participaciones se distribuirá en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población de cada municipio.” El 40% restante deberá distribuirse “de acuerdo a la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida” (Constitución Política de la República de Colombia 1991, Art. 357).

de estos recursos al menos el 5% debe destinarse a “prevención de la enfermedad y al fomento de la salud”.

En el caso de las transferencias a los municipios, la ley estableció que el 5% del total de los recursos se asigna a municipios con menos de 50.000 habitantes y el 1.5% a los municipios ribereños del río Magdalena. Una vez descontadas estas asignaciones, el monto restante se distribuye de la siguiente forma: el 40% con base en el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas, el 20% en proporción al grado de pobreza relativa de las municipalidades, el 22% en proporción a la población, y el restante 18% en proporción a indicadores de eficiencia fiscal y administrativa y de necesidades básicas insatisfechas. Con respecto a la destinación de la transferencia, el 30% se destina a educación, el 25% a salud, el 20% a agua potable y saneamiento básico (“cuando no se haya cumplido la meta de cobertura de un 70% de la población”), el 5% a educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre, y el 20% a libre inversión de acuerdo con la participación para sectores sociales mencionada en el Artículo 21 de la misma ley.²²

2.3 LEY 100 DE 1993 (LEY DE SEGURIDAD SOCIAL)²³

Por medio de esta ley se crea el sistema de seguridad social integral y otras disposiciones en la materia. De acuerdo con esto el congreso de la republica decreta en su preámbulo lo siguiente: “La Seguridad Social Integral es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, en especial las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad”.

²² A partir de la sentencia de la Corte Constitucional C-151 de 1995 todos los recursos son de forzosa inversión.

²³ Tomado de: <http://juriscol.banrep.gov.co:1025/home.html>

Dicha ley cuenta con unos principios generales en los que comprende los objetivos que buscan la creación de esta ley y las responsabilidades del Estado para garantizar el cubrimiento de servicios de salud, prestaciones económicas y servicios complementarios, con prioridad hacia los menos favorecidos y de esta forma mejorar la calidad de vida de nuestra sociedad.

Como consta en el Artículo 2º del capítulo principios generales, el servicio público esencial de seguridad social se prestará con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación.

El capítulo segundo especifica la creación del sistema de seguridad social integral. En desarrollo del Artículo 48 de la Constitución Política, organizase el Sistema de Seguridad Social Integral cuya dirección, coordinación y control estarán a cargo del Estado, en los términos de la presente ley. Sus objetivos serán:

1. Garantizar las prestaciones económicas y de salud a quienes tienen una relación laboral o capacidad económica suficiente para afiliarse al sistema.
2. Garantizar la prestación de los servicios sociales complementarios en los términos de la presente ley.
3. Garantizar la ampliación de cobertura hasta lograr que toda la población acceda al sistema, mediante mecanismos que en desarrollo del principio constitucional de solidaridad, permitan que sectores sin la capacidad económica suficiente como campesinos, indígenas y trabajadores independientes, artistas, deportistas, madres comunitarias, accedan al sistema y al otorgamiento de las prestaciones en forma integral.

El Sistema de Seguridad Social Integral está instituido para unificar la normatividad y la planeación de la seguridad social, así como para coordinar a las entidades prestatarias de las mismas, para obtener las finalidades propuestas en la presente ley.

2.4 LEY 115 DE 1994 (LEY GENERAL DE EDUCACIÓN)

La presente ley señala las normas generales para regular el servicio público de la educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y la sociedad.

Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, y en su carácter de servicio público.

La reglamentación de esta ley ha sufrido modificaciones a través del Decreto extraordinario No. 2150 de 1995, "Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública", publicado en el Diario Oficial No. 42.137 del 6 de diciembre de 1995, la Ley 397 de 1997, "Por la cual se desarrollan los Artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias", publicada en el Diario Oficial No. 43102, del 7 de agosto de 1997 y Modificada por la Ley 715 de 2001, publicada en el Diario Oficial No 44.654, de 21 de diciembre de 2001, "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los Artículo 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

2.5 LEYES DE SANEAMIENTO FISCAL

2.5.1 Ley 358 de 1997. Con la Ley 358 de 1997, se buscó limitar el endeudamiento territorial, que el gobierno afirmó estaba desbordado y podría representar riesgos macroeconómicos, y ajustar la normatividad sobre el punto a las condiciones previstas en el Artículo 364 de la Constitución (Cabrera, 2003).

La Ley 358 de 1997, estableció un sistema denominado de semáforos, con el cual no se limita la posibilidad real de realizar operaciones de crédito, pero si se crean instancias (Véase Anexo C) para obtenerlo dependiendo del nivel de endeudamiento del ente territorial.

2.5.2 Ley 550 de 1999. La Ley 550 de 1999 fué concebida con el fin de construir un mecanismo alternativo a los concordatos para salvar las empresas en crisis, dada la situación económica que atravesaba el país. A esta ley de intervención económica, se le incluyó un capítulo para entidades territoriales y sus entidades descentralizadas a fin de efectuar procesos de saneamiento fiscal exclusivamente a entidades en situaciones críticas, que no estaban dispuestas a realizar procesos de ajuste voluntario a través de convenios de desempeño o a las cuales los instrumentos actuales no le permitían resolver su problema fiscal (Cabrera, 2003).

Según Cabrera, esta ley presenta una gran ventaja para efectos de un proceso de saneamiento, esta ventaja radica en que representa un blindaje contra los embargos, que desbarataban cualquier flujo financiero programado para pagar acreencias. Poder reunir a todos sus acreedores a concertar un plan de pagos, constituye su estrategia principal.

2.5.3 Ley 617 de 2000. Esta norma, establece límites a los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales y fija los requisitos para la creación de municipios. Así mismo, permite que la Nación otorgue garantía al endeudamiento de estas entidades siempre y cuando las contrataciones de créditos nuevos se utilicen para efectuar programas de ajuste fiscal (Iregui, 2001).

Con la Ley 617 de 2000 se buscó realizar el ajuste fiscal y prevenir generalización de la crisis fiscal de las entidades territoriales, tomando decisiones desde el nivel nacional. La ley intentó tocar el problema de fondo al determinar criterios más exigentes para la creación de municipios; sin embargo, no se establecieron las condiciones generales del ordenamiento territorial y terminó sólo con un aumento en los requisitos de población y

recursos; criterios que no son los únicos que caracterizan el tipo de entidad territorial viable en nuestro contexto político, geográfico y cultural (Cabrera, 2003).

Vale la pena mencionar que la ley contiene una cantidad de instrumentos que inciden en términos de autonomía para los entes territoriales. La ley se inicia con una categorización presupuestal de los departamentos hasta esa fecha inexistente como norma legal y una modificación de las categorías creadas con la Ley 136 de 1994.

Estas nuevas categorías se establecieron para fijar límites a los gastos de funcionamiento así como a los salarios de servidores territoriales.

Después la ley determina que las entidades territoriales deberán, con sus ingresos corrientes de libre destinación, financiar la totalidad de los gastos de funcionamiento y además generar un excedente para inversión. De la misma manera determinó qué recursos se prohibían para financiar el funcionamiento, listado que ha disminuido como producto de las sentencias de la Corte Constitucional.

2.5.4 Acto Legislativo 01 de 2001 y Ley 715 de 2001. Como señala Cabrera y Naranjo,²⁴ el Congreso aprobó el Acto Legislativo 01 de 2001, por medio del cual se modificó el sistema de transferencias a los entes territoriales. Se estableció que dichas transferencias crecerán a una tasa de 2% real por año en el período 2002-2005 y de 2.5% por año entre los años 2006 y 2008. A partir de ese momento crecerán de acuerdo con el incremento promedio de los últimos cuatro años de los ingresos corrientes de la Nación.

Por otra parte la Ley 715 de 2001 separó las competencias de los diferentes niveles de gobierno y le puso un tope transitorio al crecimiento de los costos asociados con la prestación de los servicios. Un punto fundamental de esta reforma fué el cambio en la

²⁴ Carlos Cabrera y Rodrigo Naranjo, *ORDENAMIENTO TERRITORIAL, Reivindicación de la descentralización para el desarrollo. Las Leyes de saneamiento fiscal y su efecto sobre la descentralización*, 2003.

manera de distribuir los recursos hacia las regiones, el cual pasó de un sistema de nómina a uno de población atendida.

Dichas normas se encuentran orientadas más a garantizar el cumplimiento de unos objetivos sectoriales especialmente en materia de educación y salud, que a garantizar el desarrollo armónico del territorio.

Los principales objetivos en materia de política macroeconómica de estas normas se pueden sintetizar en los siguientes:

- Desvincular las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación, a fin de viabilizar las políticas nacionales de financiación del déficit.
- Reducir por esta vía la tasa de crecimiento de las transferencias a fin de liberar los recursos para financiar el déficit.
- Corregir deficiencias identificadas en el sistema de transferencias intergubernamentales.

2.5.5 Ley 819 de 2003. Esta ley fué diseñada de conformidad con los acuerdos suscritos con el FMI, busca “garantizar la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico”. La ley no ha sido desarrollada, pero se inicia con la creación de un nuevo instrumento de planificación financiera de mediano plazo. El marco fiscal de mediano plazo –MFMP- como se denomina el nuevo instrumento, se construye con el propósito de establecer un superávit primario, que garantice el pago de la deuda.

En síntesis las leyes de saneamiento fiscal han implicado un fuerte recorte en la autonomía de las entidades territoriales y por tanto, un retroceso permanente en el proceso de descentralización.

3. PROPÓSITO DE LA DESCENTRALIZACIÓN²⁵

Mediante la descentralización se ha buscado en su aspecto más general aumentar la legitimidad y gobernabilidad del Estado que se veían muy cuestionadas. Estos propósitos generales se han expresado a su vez en un conjunto de objetivos generales que se mantienen a lo largo del proceso, aunque sus énfasis y componentes específicos han sufrido modificaciones.

- Mejoramiento en la provisión de los servicios locales

- Educación
- Salud
- Agua potable y saneamiento básico
- Cultura, recreación y deporte
- Infraestructura vial y urbana
- Servicio de asistencia técnica agropecuaria
- Otros servicios locales

El mejoramiento comprende tanto el incremento en las coberturas y en la calidad, como la eficiencia asignativa y productiva con la que se alcanzan estos resultados. Igualmente este objetivo de mejoramiento se expresa en diferentes formas: en el aumento de la capacidad general para producir los bienes y servicios locales, en la búsqueda de unos niveles mínimos de provisión en todas las entidades territoriales de determinados servicios o en la búsqueda de niveles uniformes de provisión.

- Mayor equidad territorial y personal
- Mayor democracia representativa y participativa

²⁵ La descentralización es un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, a unidades descentralizadas o alejadas del centro. Se aplica tanto en organizaciones privadas como públicas con el propósito general de mejorar la eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos.

Para el logro de estos objetivos finales la reforma (Ley 60 de 1993 y posteriormente la Ley 715 de 2001) ha buscado los siguientes objetivos intermedios:

- Aumento del esfuerzo fiscal
- Mejoramiento de la capacidad de gestión y de la eficiencia administrativa

Estos objetivos generales han variado a lo largo del proceso. En la primera etapa, que comprende desde comienzos de la década de los ochenta hasta la promulgación de la Constitución de 1991, los objetivos principales fueron:

- a) Aumentar y mejorar la provisión de infraestructura de bienes y servicios locales en su conjunto dejando libertad a las entidades territoriales para escoger los sectores prioritarios.
- b) Redistribuir con énfasis en los municipios; el departamento prácticamente no se reformó.
- c) Impulsar la democratización de la vida local.

En la segunda etapa, los objetivos se dirigen a: a) Garantizar la provisión de unos niveles mínimos de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, en condiciones de mayor eficiencia; b) Garantizar mayor equidad entre departamentos y municipios; c) Apoyar a los municipios pequeños pero con menor énfasis que en la etapa anterior; d) Focalizar hacia la población más pobre; e) Incrementar la democracia representativa y participativa.

Por otra parte, como señala Fernando Rojas,²⁶ la descentralización trae consigo ciertas ventajas en la gestión que producen efectos interesantes, tales como:

²⁶ Tomado de *Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia: balance de una década*, Tomo IV, La descentralización en Colombia desde la perspectiva de los organismos internacionales, Banco Mundial (DNP, 2002).

- Inculcar responsabilidad fiscal.
- Racionalización en las fuentes de financiación del gasto.
- Asegurar la democracia representativa, representación próxima, incluso la movilización de sociedad civil.
- Mejoramiento en la gestión, y administración.

3.1 PROPÓSITO DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

En la década de 1980, a partir de la Misión de Finanzas Intergubernamentales, Bird-Wiesner en 1981, se agregaron a los términos de descentralización administrativa y técnica, las discusiones sobre descentralización fiscal, con énfasis en el desarrollo municipal, la eficiencia del gasto público y la generación de recursos propios en todos los niveles de gobierno. La Ley 14 de 1983 acentuó la autonomía tributaria de las entidades territoriales y modernizó y amplió sus bases gravables, especialmente la del predial.

La Ley 12 de 1986 señaló que el porcentaje del Impuesto al Valor Agregado –IVA– que se traspasaba a los municipios debía ser creciente, y decretos posteriores (el 077 de 1987, por ejemplo) definieron una serie de responsabilidades municipales, referidas a la provisión de servicios sociales básicos y apuntaron también a la reducción de la participación del gobierno central en una serie de tareas y servicios de tipo local, en cuya prestación los municipios presentan ventajas comparativas por su relación directa con la comunidad. De igual forma se frenó el acceso al Presupuesto Nacional de entidades territoriales con capacidad para generar rentas propias.²⁷

El proceso de descentralización fiscal en Colombia ha tenido como principal objetivo la distribución de competencias y recursos entre las entidades territoriales, así mismo acercar el Estado más al ciudadano quien es en últimas quien conoce mejor sus principales necesidades, lo cual facilita la asignación eficiente de recursos. Otro de sus objetivos es dar mayor estabilidad fiscal a las finanzas de la Nación y de los entes territoriales.

²⁷ *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*, Tomo I, DNP.

Este proceso de descentralización tiene en cuenta el principio de **disciplina fiscal** que recomienda el consenso de Washington, temas de ajuste estructural que formaron parte de los programas del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo durante la crisis de la deuda desatada en agosto de 1982, como mecanismo para evitar los trastornos macroeconómicos que puedan desprenderse de los desajustes fiscales. Otro principio que tiene en cuenta es el de establecer **prioridades en el gasto público**, ya que los recursos con que se cuenta para atender las necesidades de la población son limitados, por ello la estrategia de acercar el Estado al ciudadano, dándole la oportunidad de intervenir de forma directa en las decisiones de inversión, dando prioridad a las necesidades más apremiantes.

En términos generales, los objetivos que persiguen los procesos de descentralización son: el crecimiento económico, la distribución equitativa del ingreso, la eficiencia en la asignación de recursos económicos, para fortalecer el papel del Estado.

Algunos autores como Vilorio,²⁸ consideran que la descentralización tiene entre sus objetivos principales administrar y asignar de manera más eficiente los recursos escasos, así como crear mayores espacios de participación al interior de los entes territoriales. Con la descentralización se pretende acercar el gobernante a los ciudadanos, como una forma de conseguir mayor eficiencia en el gasto público en sectores que no disponen de economías de escala que justifiquen su manejo centralizado.

De acuerdo con lo anterior, el proceso de descentralización podría ofrecer algunas ventajas, como atender en forma diferenciada a las necesidades y/o preferencias de las distintas localidades de un mismo país, lograr una rendición de cuentas más transparente, y mejorar la capacidad fiscal del Gobierno.

En resumidas cuentas y de conformidad con el DNP, existen seis aspectos en los cuales se fundamentan los propósitos de la descentralización fiscal:

²⁸ Joaquín Vilorio, *DESCENTRALIZACIÓN EN EL CARIBE COLOMBIANO*: Las finanzas departamentales en los noventas. No. 20 Abril, 2001. Banco de la República, Cartagena de indias.

- **Aumento del esfuerzo fiscal:** inducir a que las entidades territoriales incrementen sus ingresos propios o lo que es lo mismo se genere una diligencia fiscal y no una negligencia en la obtención de los ingresos propios, amparada en las transferencias.

- **Control al crecimiento de los gastos de funcionamiento:** La tendencia a separar las decisiones de gasto de las decisiones de ingresos observada hasta la expedición de la Ley 617 de 2000 generó que los gastos de funcionamiento crecieran muy por encima de los ingresos de libre destinación, al punto de generar situaciones deficitarias que han limitado la capacidad de los gobiernos locales para cubrir los gastos inaplazables, tales como las mesadas pensionales y los intereses de la deuda.

- **Generación de ahorro corriente:** Con la premisa del modelo descentralista de fortalecer la autonomía en generación de las rentas propias territoriales, se pensó inicialmente en la posibilidad de que éstas produjeran un nivel de ahorro corriente, que permitiera ser utilizado en el financiamiento de la inversión social. En otro caso, se consideró la posibilidad de generar un ahorro primario que permitiera atender el servicio de la deuda.

- **Nivel adecuado del monto de la deuda:** en la exposición de motivos de la Ley 617 de 2000 se señalaba que las entidades territoriales habían adquirido obligaciones por montos muy superiores a los ingresos corrientes, lo que trajo como consecuencia que las deudas fuesen superiores a la capacidad de pago y el servicio de la deuda, una carga de difícil soporte.

- **Mejoramiento de la capacidad de gestión fiscal:** El recaudo de ingresos propios está sujeto a la capacidad económica que tenga el municipio y a la capacidad de gestión que la administración desarrolle, en el marco de los instrumentos tributarios, de planificación financiera y de sistemas de información.

- **Fortalecer la inversión local:** Las mayores competencias trajeron consigo el aumento de los recursos para inversión en los diferentes sectores señalados en la Ley 60 de 1993.

Así mismo, se previó que éste sistema propiciaría el desarrollo económico local, de manera que pudiesen incrementarse las rentas propias para inversión.

3.2 EVALUACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Desde el punto de vista del Banco Mundial, para hacer una evaluación de la descentralización se presenta una pregunta específica, la cual hay que resolver, y es cuál es la particularidad de la descentralización en la administración de un determinado sector, es decir, qué implica la descentralización que no se pueda hacer con un modelo centralizado. De esta forma se tendrá claro cuales son los resultados atribuibles a la política de descentralización y a las estrategias diseñadas para avanzar en el proceso.

La descentralización permite y requiere que los gobiernos subnacionales operen con autonomía²⁹. Es necesario que haya una clara división de tareas, de responsabilidades, sin perjuicio de la coordinación. Se requiere saber quién hace qué. También requiere lo que los especialistas llaman equidad vertical; es decir, que los departamentos o municipios cuando reciban ciertas funciones, tengan acceso a fuentes de recursos suficientes para atender bajo ciertos estándares, bajo ciertos resultados, esas funciones.

3.3 ANTECEDENTES Y CARACTERÍSTICAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA.

El proceso de descentralización colombiano se ha caracterizado por la integralidad y la gradualidad. La descentralización territorial ha sido integral porque combinó tanto medidas políticas como administrativas y fiscales. En particular, la reforma (Ley 60 de 1993 y posteriormente la Ley 715 de 2001) ordenó un incremento muy importante de transferencias automáticas a los gobiernos subnacionales, lo que garantiza que los municipios y departamentos cuenten con una fuente segura de recursos para el cumplimiento de sus funciones. Así mismo, las transferencias han estado acompañadas

²⁹ Significa que gobiernos departamentales y municipales puedan manejar los factores de producción de unos servicios, de lo contrario no hay responsabilidad.

de medidas destinadas a incrementar los recursos propios y a posibilitar el acceso al crédito.

El Acto Legislativo N° 1 de 1968 instauró en Colombia el situado fiscal como una transferencia de la Nación a los departamentos, para financiar los gastos en educación primaria y salud. Estas funciones se continuaron administrando en forma centralizada a través de los Fondos Educativos Regionales (FER) y de los Servicios Seccionales de Salud (SSS), lo que generó ineficiencias en la prestación de los mencionados servicios públicos como deficiente cobertura y mala calidad.³⁰

En la década de 1980 se presentó un proceso de reconocimiento a las exigencias regionales por mayor descentralización y autonomía: en 1983 se expidió la ley que fortalecía los fiscos de las entidades territoriales (municipios y departamentos) por la vía del establecimiento de nuevas escalas tarifarias y la actualización de las bases gravables. En 1986 un acto legislativo cedió a los entes territoriales una parte de los recursos del IVA, se estableció la elección de alcaldes por sufragio universal y se aprobó el estatuto básico de la administración municipal.

Con la expedición de la Constitución Política de 1991, se reforzó en Colombia el modelo descentralista, más inclinado hacia el escogimiento público local. En términos de responsabilidades y recursos, se estructuró la asignación de competencias interterritoriales, se modificó la política del situado fiscal y se definieron criterios para su distribución. Así mismo, se incluyeron reformas al régimen de regalías, destacándose la creación del Fondo Nacional de Regalías.³¹

El proceso de descentralización en Colombia no ha estado exento de complicaciones. Así por ejemplo, algunos problemas están relacionados con la falta de liderazgo al que se ha visto sometido el proceso de descentralización en el país, toda vez que la

³⁰ Ana Ferreira y L. Valenzuela, "Descentralización fiscal: el caso colombiano", Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ, Política Fiscal, N° 49, Santiago, Chile, 1993.

³¹ Joaquín Vilorio D., *Gestión del desarrollo y gobernabilidad: opciones de política para el departamento de La Guajira*, ILPES/CEPAL/ONU, Doc. 97/44, Santiago, Chile, 1997, p. 30.

responsabilidad institucional se ha diluido en diferentes instancias nacionales. A nivel de desarrollo institucional se observa una débil capacidad de gestión en diversas entidades territoriales, en especial aquellas menores de 100.000 habitantes, así como escasa participación de la ciudadanía en el proceso.³²

Otro de los problemas es que no existe claridad en la asignación de transferencias entre regiones o sectores, presentándose exceso de rigidez y a la vez incumplimiento. El gobierno nacional continúa dictando la política y condicionando gran parte de los recursos que transfiere a las entidades territoriales, como por ejemplo el situado fiscal, el cual debe gastarse al menos un 80% en salud y educación.³³ Es que las reformas fiscales en Colombia, derivadas de la Constitución de 1991, no han estado orientadas a establecer mayor autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales, sino más bien a “mejorar la efectividad del gasto público nacional mediante la canalización de un importante volumen de recursos hacia las regiones”.³⁴

El sistema de tributación centralizado y gasto descentralizado imperante en Colombia ha generado serios problemas de desequilibrio fiscal, como generación de abultados déficit y acumulación de grandes deudas por parte de las entidades territoriales. El endeudamiento de las entidades territoriales ha sido creciente en la medida en que los gobiernos locales están autorizados para contraer créditos con el sistema financiero.³⁵

³² José Antonio Ocampo, *“Ponencia inaugural del Seminario Internacional de Descentralización Fiscal”*, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ, Política Fiscal, N° 7, Santiago, Chile, 1995.

³³ Eduardo Wiesner, *La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia*, DNP/ANIF/FINDETER, Bogotá, 1995, p. 25; DNP, Plan Nacional de Desarrollo – *Cambio para construir la paz*, Bogotá, 1998, p. 149.

³⁴ Ana María Iregui, et al., *“Análisis de la descentralización fiscal en Colombia”*, Borradores de economía, N° 175, Banco de la República, Bogotá, 2001, p. 9.

³⁵ Alberto Alesina, *Reformas institucionales en Colombia*, Libros de Cambio-Alfaomega- Fedesarrollo, Bogotá, 2001, p. 19.

Las entidades territoriales³⁶ para el ejercicio de su autonomía gozan de los siguientes derechos:

- Gobernarse por autoridades propias.
- Ejercer las competencias que le señala la constitución y la ley.
- Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- Participar de las rentas nacionales.

De acuerdo con Juan Carlos Echeverry,³⁷ fueron tres razones las que dieron origen al proceso de descentralización en Colombia:

- La existencia de una tendencia centralista en el manejo del Estado y los recursos públicos.
- Se presentó una crisis en la provisión de los servicios públicos por parte del nivel nacional.
- Desde el punto de vista económico y político, la verdad esta en las regiones. Es allí donde se genera la actividad económica y política, la innovación, la creación de empresas y de empleo.

3.4 ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN COLOMBIA (Véase Anexo D)

Antes de la descentralización en Colombia, iniciada desde los ochenta y profundizada en los noventa, el país fué definido por la Constitución de 1886 como un Estado centralizado en el campo político y descentralizado en lo administrativo, lo que se tradujo en que los actos de una autoridad debían ser refrendados por la autoridad inmediatamente superior. Así las cosas, el Presidente resultó ser el responsable de los actos de gobierno. La descentralización administrativa era territorial, en el sentido de

³⁶ En Colombia, según la Constitución Política, las entidades territoriales son seis: departamentos, municipios, distritos, entidades territoriales indígenas, provincias (dos o más municipios de un departamento) y regiones (dos o mas departamentos). Vale la pena aclarar que hasta el momento solo se han desarrollado las tres primeras, las otras tres están sujetas a la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

³⁷ Ex director Departamento Nacional de Planeación (DNP).

que el poder ejecutivo definía y decidía sobre algunas funciones y responsabilidades de los departamentos y los municipios, tales como el cobro de ciertos impuestos.³⁸

Durante casi todo el siglo veinte Colombia se caracterizó por tener un sistema fiscal centralizado, en el cual el gobierno nacional era el principal recaudador de impuestos y proveedor de bienes y servicios públicos. Si bien éste proceso se inició con la consolidación del Estado-Nación, consagrado en la Constitución de 1886, su fortalecimiento ocurrió sólo hasta después de la segunda guerra mundial (Ocampo, 1984).³⁹ Durante este período el gobierno central canalizó a su favor los ingresos fiscales más importantes y asumió la mayoría de los gastos.

El proceso de descentralización fiscal en Colombia se ha caracterizado por ser un programa de ajuste gradual, el cual ha atravesado varias etapas, las cuales describiremos a continuación⁴⁰:

Una primera etapa que comprende el período 1968-1982, donde se creó la participación en el impuesto a las ventas con la Ley 33 de 1968. Dicha ley estableció la participación del 30% en el impuesto a las ventas de los departamentos y municipios. También se creó el situado fiscal por medio de la Ley 46 de 1971, la cual determinó que un 13 % de los ingresos ordinarios de la Nación estarían destinados a la financiación de la salud y la educación.

Una segunda etapa que comprende el período 1983-1990, donde se introdujeron algunas reformas como la del sistema de transferencias (Ley 12 de 1986) que cambió el mecanismo de distribución y aumentó el porcentaje de participación del impuesto a las ventas, también se reformaron los impuestos locales con la Ley 14 de 1983 y se creó el esquema de cofinanciación.

³⁸DNP, *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*, tomo I, 2002.

³⁹ El proceso de centralización se inició con la Constitución de 1886. En principio los Estados guardaron autonomía fiscal y sólo hasta 1920 se empezó a observar una centralización de ingresos y gastos.

⁴⁰ DNP, *Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia: Balance de una década*, Tomo IV, 2002.

La tercera etapa comprende el periodo 1991-1998, y se caracterizó por la reforma al sistema de transferencia (Ley 60 de 1993), se establecen participaciones y situado fiscal como porcentajes de los Ingresos Corrientes de la Nación. Se organizó el Sistema Nacional de Cofinanciación en 1992 y se creó la Ley 141 de 1994 (Ley de regalías).

La última etapa comprende los años 1999-2001, y se caracteriza por una profundización del proceso. Se reformó el sistema de participaciones (Acto legislativo 01 de 2001 y Ley 715 de 2001). Se creó el fondo nacional de pensiones de las entidades territoriales, FONPET (Ley 549 de 1999). Alivios a la deuda territorial con recursos del Fondo de Ahorro y estabilización Petrolera (FAEP).

3.5 COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO

La Ley 60 de 1993 o Ley de competencias y recursos redefinió nuevas funciones a las entidades territoriales y a la Nación.

Con respecto a los municipios, el Artículo 2° de la misma indica que le corresponde a los Municipios, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas municipales competentes, en su carácter de entidades ejecutoras principales de las acciones en materia social, dirigir, prestar o participar en la prestación de los servicios directamente, conforme a la ley, a las normas técnicas de carácter nacional, a las ordenanzas y a los respectivos acuerdos municipales, así:

En el **sector educativo**, conforme a la Constitución Política y a las disposiciones legales sobre la materia:

- Administrar los servicios educativos estatales de educación preescolar, básica primaria y secundaria y media.
- Financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación y asegurar su mantenimiento, y participar con recursos propios y con las participaciones municipales en la financiación de los servicios educativos estatales y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos.

- Ejercer la inspección y vigilancia, y la supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales.

En el **área de la salud**, conforme al Artículo 49 de la Constitución Política, corresponde dirigir el Sistema Local de Salud, ejercer las funciones establecidas en el Artículo 12 de la Ley 10 de 1990,⁴¹ realizar las acciones de fomento de la salud, prevención de la enfermedad, asegurar y financiar la prestación de los servicios de tratamiento y rehabilitación del primer nivel de atención de la salud de la comunidad, en forma directa a través de sus dependencias o entidades descentralizadas, de conformidad con los Artículos 4° y 6° de la misma ley; o a través de contratos con entidades públicas, comunitarias o privadas, según lo dispuesto en el Artículo 365 de la Constitución Política, la Ley 10 de 1990 y las disposiciones reglamentarias sobre la materia.

En desarrollo del principio de complementariedad de que trata el Artículo 3°. literal e) de la Ley 10 de 1990,⁴² los municipios pueden prestar servicios correspondientes al

⁴¹ Artículo 12. Dirección local de Sistema de Salud. En los municipios, el Distrito Especial de Bogotá, el Distrito Cultural y Turístico de Cartagena y las áreas metropolitanas, corresponde a la Dirección Local del Sistema de Salud, que autónomamente se organice:

- a) Coordinar y supervisar la prestación del servicio de salud en el correspondiente territorio local.
- b) Programar para su respectivo municipio, la distribución de los recursos recaudados para el sector salud.
- c) Contribuir a la formulación y adopción de los planes, programas y proyectos del sector salud en su jurisdicción, en armonía con las políticas, planes y programas nacionales, o de la entidad territorial seccional, correspondiente, según el caso.
- d) Sugerir los planes, programas y proyectos que deben incluirse en los planes y programas nacionales, o de la entidad territorial seccional, correspondiente, según el caso.
- e) Estimular la participación comunitaria, en los términos señalados por la ley, y en las disposiciones que se adopten, en ejercicio de las facultades de que trata el Artículo 1° de esta ley.
- f) Supervisar y controlar el recaudo de los recursos locales que tienen destinación específica para salud.
- g) Cumplir y hacer cumplir en su jurisdicción local, las políticas y normas trazadas por el Ministerio de Salud, de acuerdo con la adecuación hecha por la respectiva Dirección Seccional del Sistema de Salud.
- h) Desarrollar planes de formación, adiestramiento y perfeccionamiento del personal del sector salud, en coordinación con las entidades especializadas del mismo sector, o con las del sector educativo, poniendo especial énfasis, en la integración docente-asistencial y en la administración y mantenimiento de las instituciones de salud, así, como identificar las necesidades de formación y perfeccionamiento del recurso humano para el sector.
- i) Promover la integración funcional.

⁴² Complementariedad: las entidades públicas responsables de la prestación de servicios de salud en determinado nivel de atención, pueden prestar servicios correspondientes a niveles superiores, siempre y cuando su capacidad científica, tecnológica, financiera y administrativa se lo permita y atiendan debidamente el nivel que les corresponde, previa aprobación del Ministerio de Salud, o la entidad en la cual éste delegue, conforme a lo previsto en la presente ley.

segundo y tercer nivel de atención en salud, siempre y cuando su capacidad científica, tecnológica, financiera y administrativa se lo permita, y garanticen debidamente la prestación de los servicios y las acciones de salud que le corresponden, previo acuerdo con el respectivo departamento.

La prestación de estos servicios públicos de salud, con cargo a los recursos del Situado fiscal, se hará en forma autónoma por los municipios determinados por los departamentos conforme a lo dispuesto por el Artículo 16 de la presente ley, caso en el cual tanto la planta de personal como las instituciones, tendrán carácter municipal.

Financiar la dotación, construcción, ampliación, remodelación y el mantenimiento integral de las instituciones de prestación de servicios a cargo del municipio; las inversiones en dotación básica, la construcción y mantenimiento integral de los centros de bienestar del anciano; para todo lo cual deberán concurrir los departamentos.

En el **sector de agua potable y saneamiento básico**, asegurar la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, soluciones de tratamiento de aguas y disposición de excretas, aseo urbano, y saneamiento básico rural, directamente o en asociación con otras entidades públicas, comunitarias o privadas, o mediante contratación con personas privadas o comunitarias. Ejercer la vigilancia y control de las plazas de mercado, centros de acopio o mataderos públicos o privados; así como ejercer la vigilancia y control del saneamiento ambiental, y de los factores de riesgo del consumo, las cuales podrán realizarse en coordinación con otros municipios y con el departamento.

En materia de vivienda, en forma complementaria a la Ley 3a de 1991, por medio de la cual se creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones, con la cooperación del sector privado, comunitario y solidario, promover y apoyar programas y proyectos y otorgar subsidios para la vivienda de interés social, definida en la ley, de conformidad con los criterios de

focalización reglamentados por el gobierno nacional, conforme al Artículo 30⁴³ de la presente ley.

Otorgar subsidios a la demanda para la población de menores recursos, en todas las áreas a las cuales se refiere este artículo de conformidad con los criterios de focalización previstos en el Artículo 30 de la presente ley.

Promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios de que trata este artículo, para lo cual podrán celebrar con ellas los contratos a que haya lugar. En el sector educativo se procederá según el Artículo 8° de la presente ley.

En el **sector agropecuario**, promover y participar en proyectos de desarrollo del área rural campesina y prestar la asistencia técnica agropecuaria a los pequeños productores de su jurisdicción.

Para cumplir con las competencias de inversión y provisión de bienes y servicios, los gobiernos locales cuentan, en términos generales, con las siguientes fuentes básicas de ingresos: las transferencias otorgadas por el gobierno central, la determinada por el cobro de tarifas, impuestos y tributos propios de cada municipio y de recursos extraordinarios o de una sóla vez, como pueden ser los derivados de la venta de bienes de propiedad pública.

⁴³ ARTÍCULO 30. La persona que presente documento o información falsa con el objeto de que le sea adjudicado un Subsidio Familiar de vivienda, quedará inhabilitado por el término de diez (10) años para volver a solicitarlo.

4. ANÁLISIS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN EL MUNICIPIO DE QUIBDÓ (1993-2003)

De acuerdo con los estudios de evaluación de la descentralización realizados por el Departamento Nacional de Planeación, el proceso de descentralización en Colombia surgió al tiempo con las tendencias internacionales que lo imponían, pero como respuesta a factores internos diferentes a las necesidades del mercado internacional, sin embargo, se considera que el factor fundamental es consolidar las estructuras de poder existentes, dándole de esta forma mayor legitimidad a las autoridades locales (alcaldes y gobernadores) y mayor flexibilidad y capacidad de respuesta a sus necesidades.

Dado los argumentos anteriores, se puede afirmar que las reformas descentralistas se originaron por una crisis de legitimidad y gobernabilidad del Estado colombiano, la cual se expresaba principalmente en las restricciones a la democracia, el deterioro en la provisión de bienes y servicios públicos locales, especialmente en los municipios más pequeños y atrasados, y en el surgimiento de protestas sociales y paros cívicos que confrontaban al gobierno. Así mismo, se busca acercar el Estado más al ciudadano quien es en últimas quien conoce mejor sus principales necesidades, lo cual facilita la asignación eficiente de recursos, dar mayor estabilidad fiscal a las finanzas de la nación y de los entes territoriales y contribuir con el crecimiento de la economía y el desarrollo del país.

Antes de comenzar un análisis sobre la descentralización fiscal y su impacto en las finanzas públicas del municipio de Quibdó, es necesario entender la situación económica y fiscal que atravesaba el país a la hora de la expedición de las distintas normas que reformaron la distribución de recursos y competencias entre los diferentes niveles de gobierno (Ley 60 de 1993), teniendo en cuenta sus objetivos y el impacto que buscaban en las finanzas de las entidades territoriales.

A partir del año 1994, las finanzas públicas empezaron a presentar un deterioro, particularmente en las del gobierno central, unido a una de las más severas crisis

internacionales, lo cual demandó de las autoridades colombianas un ajuste fiscal rápido, coherente y profundo, ya que sólo de esta manera la economía colombiana podría recuperar la senda de crecimiento elevado y sostenido observado en los primeros años de la presente década.⁴⁴ La difícil situación de las finanzas públicas llegó a su estado más crítico en 1999 como se observa en el cuadro N° 3. La comunidad financiera internacional le hizo saber al país que el deterioro de las finanzas públicas debía empezar a ser corregido, de lo contrario enfrentaría un drástico encarecimiento de los recursos externos y, eventualmente, un agotamiento de los mismos. El ajuste implica un esfuerzo tanto en el frente tributario para mejorar los ingresos, como en el de pagos para recortar aquellos gastos de funcionamiento e inversión que no sean estrictamente imprescindibles.

Este proceso de ajuste fiscal, el cual hace parte del ajuste estructural que emprendió el Estado influenciado por la comunidad financiera internacional, posteriormente dió lugar al acuerdo extendido que se firmó con el Fondo Monetario Internacional en el año 1999,⁴⁵ proceso que hoy continúa en el marco del nuevo acuerdo *stand by*- suscrito en 2003.

Dentro de las principales medidas de ajuste se destacan las siguientes:

- Para el mediano plazo, el plan fiscal prevé una fuerte reducción del déficit del SPNF, al 3.6 % del PIB en el año 2000, 2.5 % del PIB en el año 2001, y al 1.5 % del PIB en el año 2002.
- Restablecer el crecimiento del PIB real en el 2000 al 3 % e incrementarlo a cerca del 5 % para el 2002, mientras se reduce la inflación del 10 al 6 %.
- El déficit de cuenta corriente, el cual se espera que caiga a cerca del 1.3 % del PIB en 1999, aumentaría al 2.4 % del PIB en el 2000 y se mantendría un poco por encima del 3 % del PIB en los años 2001 y 2002.

⁴⁴ CONFIS, el ajuste fiscal del gobierno central para 1999. DOCUMENTO ASESORES 14/98. (1998).

⁴⁵ ACUERDO EXTENDIDO DE COLOMBIA CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Santa fe de Bogotá D. C., Colombia 3 de diciembre de 1999.

- Una meta anual de inflación de 5.5% para el año 2003.

Cuadro N° 3
Déficit del GNC y del SPNF como % del PIB

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 pr
Gobierno Nacional	-1.4	-2.3	-3.7	-3.7	-4.7	-7.6	-5.6	-5.7	-6.5
Déficit Total SPNF	0.1	-0.4	-1.8	-3.7	-3.4	-8.0	-3.1	-3.0	-3.0

SPN: Sector público no financiero

GNC: Gobierno Nacional central

Pr: Proyectado

Tomado de ORDENAMIENTO TERRITORIAL, Reivindicación de la descentralización para el desarrollo.

Fuente: Confis.

Como señala (Cabrera, 2003),⁴⁶ el ajuste estructural de las finanzas públicas se agrupa alrededor de tres propósitos principales:

- i) Suprimir rigideces presupuestales y eliminar fuentes de gasto público de mala calidad.
- ii) Mejorar los instrumentos de control de gastos y el control fiscal.
- iii) Mejorar los ingresos públicos, especialmente los tributarios.

Se establecieron metas específicas para la reducción del déficit del sector público consolidado a 3.5% del PIB en 2000, 2.5% en 2001 y 1.5% en 2002. Se creó el Fondo de Pensiones de las Entidades territoriales (Fonpet) con el propósito de ahorrar parte de sus ingresos, especialmente los de privatizaciones para el pago de pensiones. Siguiendo esta línea de ajuste se orientó la Ley 643 de 2000, relacionada con el sistema de juegos de suerte y azar, lo cual incrementó los recursos disponibles para el sector salud. Por otra parte, la Ley 617 de 2000 impuso un estricto control a los gastos de funcionamiento tanto a nivel nacional como territorial. Dicha ley permite que las entidades territoriales con graves problemas de endeudamiento firmen convenios de desempeño con el gobierno nacional, a cambio de los cuales la nación garantizaría hasta el 40% de las

⁴⁶ Cabrera, Carlos y Naranjo, Rodrigo, *Las leyes de saneamiento fiscal y su efecto sobre la descentralización*, en: *ORDENAMIENTO TERRITORIAL*, Reivindicación de la descentralización para el desarrollo, GTZ-FESCOL, 2003.

deudas de dichas entidades con el sistema financiero nacional. Se modificó el sistema de transferencias a los entes territoriales (Acto legislativo 01/2001), estableciendo que dichas transferencias crecerán a una tasa de 2% real por año en el período 2002-2005 y 2.5% real por año entre los años 2006-2008. A partir de ese momento crecerán de acuerdo con el incremento promedio de los últimos cuatro años de los ingresos corrientes de la nación. Se separaron las competencias de los diferentes niveles de gobierno y se puso un tope transitorio al crecimiento de los costos asociados con la prestación de los servicios, se cambió la manera de distribuir los recursos a las regiones (Ley 715/2001).

4.1 SITUACIÓN FISCAL DEL MUNICIPIO DE QUIBDÓ

El municipio de Quibdó se ha caracterizado por poseer una difícil situación fiscal a lo largo de la década de los 90. De acuerdo con la administración municipal del doctor Patrocinio Sánchez Montes de Oca, alcalde de Quibdó (2001-2003),⁴⁷ los índices de desempleo del municipio rondan el 40%, cifra que duplica el promedio nacional. El subempleo en el comercio vincula a un 35% de la población, situación que se refleja en las dificultades tributarias que padece la administración municipal. Dada las condiciones económicas del municipio (Economía Incipiente), el gobierno local constituye la principal fuente de generación de empleo, lo cual ha hecho que el municipio posea unas obligaciones administrativas particularmente altas y de otra parte se encuentra el hecho de que no percibe ingresos suficientes para atender la alta demanda que originan sus habitantes en materia de servicios públicos e inversión social.

Pese a ser capital del departamento, Quibdó fué recategorizado en octubre de 2000, como Municipio de cuarta (4ª) categoría y en la actualidad en cumplimiento de la Ley 617 se encuentra ubicado en sexta categoría (6ª).

El déficit financiero de la administración municipal de Quibdó, estaba estimado en enero de 2001 en \$16.000 millones, donde los pasivos laborales se constituyen en el principal generador de deuda por falta de cumplimiento en el pago.

⁴⁷ Oficio N° 190, presentado por la Administración municipal del Dr. Patrocinio Sánchez Montes De Oca (Alcalde de Quibdó 2001-2003) a la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Mayo de 2003.

Las situaciones antes descritas ofrecen una idea de la difícil situación económica y fiscal que vive el municipio, esto se puede observar en forma más detallada y clara en los principales indicadores de desempeño fiscal que han sido elaborados con base en el formato de operaciones efectivas (Véase Anexo G), éste último se obtiene a partir de las ejecuciones presupuestales reportadas por el municipio al Departamento Nacional de Planeación (DNP), los cuales se muestran a continuación en el cuadro N° 4 y serán analizados en forma independiente a lo largo del presente capítulo.

Cuadro N° 4

PRICIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL

INDICADOR/AÑO	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Forma de Calculo ⁴⁸
Grado de dependencia de los recursos del SGP (%)	194,40	124,71	260,70	360,17	318,13	335,23	520,26	407,98	336,64	341,50	441,99	<u>PICN (SGP)</u>
												ING TO
												*100
Esfuerzo Fiscal (%)	9,86	10,30	10,51	7,03	7,75	17,58	12,74	15,98	10,06	14,54	10,89	<u>ING TRI</u>
												ING TO
												*100
Capacidad de financiamiento de los pagos de admón. con recursos corrientes (%)	186,79	130,68	243,68	222,22	245,63	131,57	184,13	169,53	139,79	133,22	122,67	<u>GTO FU.</u>
												ING CTES
												*100
Generación de Ahorro corriente (%)	-46,04	-29,72	-32,56	-28,58	-27,30	-12,01	-15,82	-16,12	-8,11	-8,09	-5,06	<u>AH CTE</u>
												ING TO
												*100

Fuente: Formato de Operaciones Efectivas (Véase Anexo G), elaborado por los autores con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por el municipio al DNP.
Año base 2004.

⁴⁸ PICN (SGP): Porcentaje de ingresos corrientes de la nación. Sistema General de Participaciones

ING TO: Ingresos totales

ING TRI: Ingresos tributarios

ING CTES: Ingresos corrientes

GTO FU: Gastos de funcionamiento

AH CTE: Ahorro corriente

4.2 LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO (Véase Anexo E)

4.2.1 Participación del municipio de Quibdó en los ingresos corrientes de la nación (1993-2003). La Ley 60 de 1993 definió las funciones de los departamentos y municipios, la distribución territorial del situado fiscal y de las participaciones y los criterios que deben seguir las entidades territoriales para la asignación de los recursos transferidos por la nación.

En el caso de las transferencias a los municipios, la ley estableció que el 5% del total de los recursos se asigna a municipios con menos de 50.000 habitantes y el 1.5% a los municipios ribereños del río Magdalena. Una vez descontadas estas asignaciones, el monto restante se distribuye de la siguiente forma: el 40% con base en el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas,⁴⁹ el 20% en proporción al grado de pobreza relativa de las municipalidades,⁵⁰ el 22% en proporción a la población,⁵¹ y el restante 18% en proporción a indicadores de eficiencia fiscal (6%)⁵² y administrativa⁵³ y de necesidades básicas insatisfechas.⁵⁴

⁴⁹ Se calcula por municipio multiplicando el NBI municipal por su población total, para luego determinar la participación en el total de la población pobre del país, indica el porcentaje de personas pobres que tiene determinado municipio con relación al total nacional.

⁵⁰ Se mide teniendo en cuenta el NBI municipal, frente al total nacional del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas.

⁵¹ Mide la participación que tiene la población del municipio con relación al resto del país.

⁵² Se determina por la diferencia positiva que exista entre los ingresos tributarios municipales per cápita de dos vigencias consecutivas, ponderando la variación en forma inversa por el índice de necesidades básicas insatisfechas.

⁵³ Se mide como la relación entre los gastos de funcionamiento per cápita y el porcentaje de habitantes con servicios públicos domiciliarios (Acueducto, Alcantarillado y Aseo).

⁵⁴ Se determina sobre los municipios que tengan una variación positiva en su nivel relativo de pobreza mediante la comparación del INBI reportados en los dos últimos Censos (Vigencia 1997 Censo 1985 y Censo 1993).

Cuadro N° 5
DESTINACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS MUNICIPALES
(Ley 60 de 1993)

SECTOR	PORCENTAJE
Educación	30%
Salud	25%
Agua potable y saneamiento básico	20%*
Educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre	5%
Libre inversión (de acuerdo al Art. 21 de la Ley 60 de 1993)	20%

* Cuando no se haya cumplido la meta de cobertura de un 70% de la población.

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES⁵⁵
(LEY 715 DE 2001)

El SGP es un componente del Sistema Intergubernamental de Transferencias, constituido por el conjunto de recursos que la Nación transfiere, por mandato de los Artículos 356 y 357 de la Constitución Política (reformados por el Acto Legislativo 01 de 2001),⁵⁶ a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y los definidos en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001.

Cuadro N° 6
Sistema General de Participaciones

SECTOR	PORCENTAJE
Educación (municipios, distritos y departamentos)	58.5%
Salud (municipios, distritos y departamentos)⁵⁷	24.5%
Propósito General(municipios y distritos)⁵⁸	17%

Gráfico N° 1

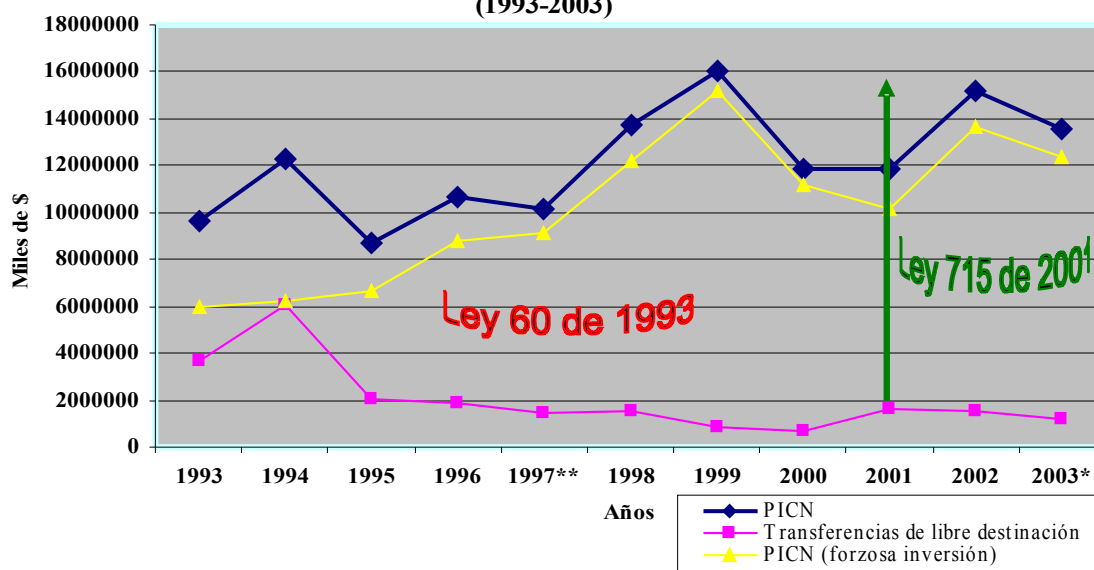
⁵⁵ Asignaciones especiales 4% (alimentación escolar 0.5%, ribereños río magdalena 0.08%, fondo de pensiones territoriales 2.9% y resguardos indígenas 0.52%) y distribución sectorial 96%.

⁵⁶ Modifica el cálculo del Situado Fiscal y la Participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación.

⁵⁷ Salud Pública (municipios, distritos y departamentos), Régimen subsidiado (municipios y distritos) y Prestación del servicio (municipios certificados, distritos y departamentos).

⁵⁸ Servicios públicos (agua potable y saneamiento básico), vivienda, sector agropecuario, transporte, medio ambiente, centros de reclusión, deporte y recreación, cultura, prevención y atención de desastres, promoción del desarrollo, atención a grupos vulnerables, equipamiento municipal, desarrollo comunitario, fortalecimiento institucional, justicia y restaurantes escolares.

**PARTICIPACIÓN DEL MUNICIPIO DE QUIBDÓ EN LOS INGRESOS
CORRIENTES DE LA NACIÓN
(1993-2003)**



* Datos suministrados por el municipio de Quibdó.

** Para 1997, el municipio no reportó información por lo que los datos de este año se calcularon mediante una regresión simple.

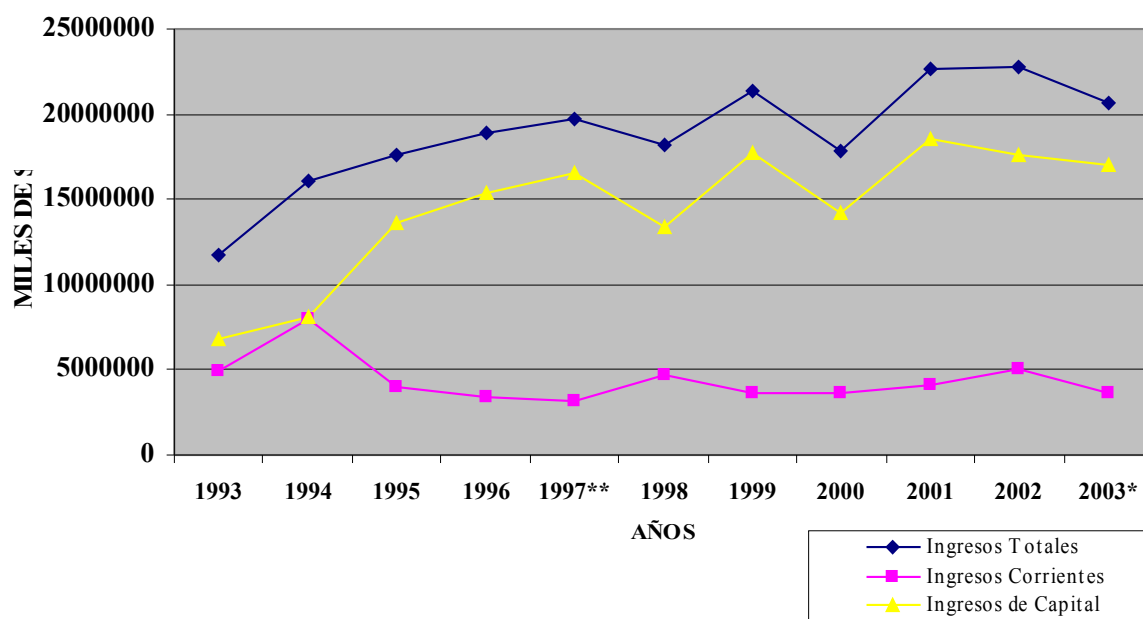
Fuente: Formato de Operaciones Efectivas (Véase Anexo G), elaborado por los autores con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por el municipio al DNP.

Datos en miles de pesos de 2004.

4.2.2 Ingresos de capital. A lo largo de la década en estudio 1993-2003, se puede observar en el Gráfico N° 2 que dentro de los ingresos totales del municipio de Quibdó, los ingresos de capital constituyen la principal fuente de recursos del municipio, donde se encuentran las transferencias de forzosa inversión que representan su mayor componente. Cabe mencionar que los ingresos totales han tenido la misma dinámica de los ingresos de capital y los ingresos corrientes han tenido un comportamiento menos dinámico y con escasas variaciones en el transcurso de la década.

Gráfico N° 2

INGRESOS DEL MUNICIPIO DE QUIBDÓ



* Datos suministrados por el municipio de Quibdó.

** Para 1997, el municipio no reportó información por lo que los datos de este año se calcularon mediante una regresión simple.

Fuente: Formato de Operaciones Efectivas (Véase Anexo G), elaborado por los autores con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por el municipio al DNP.

Datos en miles de pesos de 2004.

Los ingresos de capital constituyen la principal fuente de ingresos del municipio (Véase Anexo G). Para analizar los distintos rubros que conforman dichos recursos utilizamos el indicador del grado de dependencia de los recursos del SGP⁵⁹ que permite ver el peso que tienen los recursos del SGP en el total de los ingresos.

Cuadro N° 7

⁵⁹ Sistema General de Participación (SGP).

**INDICADOR DEL GRADO DE DEPENDENCIA
DE LOS RECURSOS DEL SGP⁶⁰**

INDICADOR	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Grado de dependencia de los recursos del SGP	194.4	124.7	260.7	360.1	330.5	335.2	520.2	407.9	336.6	341.5	441.9

Fuente: Formato de Operaciones Efectivas (Véase Anexo G), elaborado por los autores con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por el municipio al DNP.
Año base 2004.

La lectura del indicador, es a mayor valor del indicador, mayor es el grado de dependencia de los recursos del sistema general de participaciones. Esto permite identificar situaciones que en algunos casos pueden explicar el fortalecimiento o debilitamiento de la capacidad que posee la entidad territorial para generar mayores recursos propios. Es importante tener en cuenta que en algunos casos la capacidad fiscal del ente territorial juega un papel importante a la hora de calificar la dependencia de las transferencias VS esfuerzo fiscal, ya que existen grandes diferencias en el tamaño de estas entidades y en sus economías locales.

Como se aprecia en el gráfico N° 3, el municipio ha experimentado un creciente grado de dependencia de los recursos del SGP, lo cual se puede explicar por el hecho de que los recursos del SGP están creciendo a una tasa más elevada que la de los demás rubros que conforman los ingresos totales.

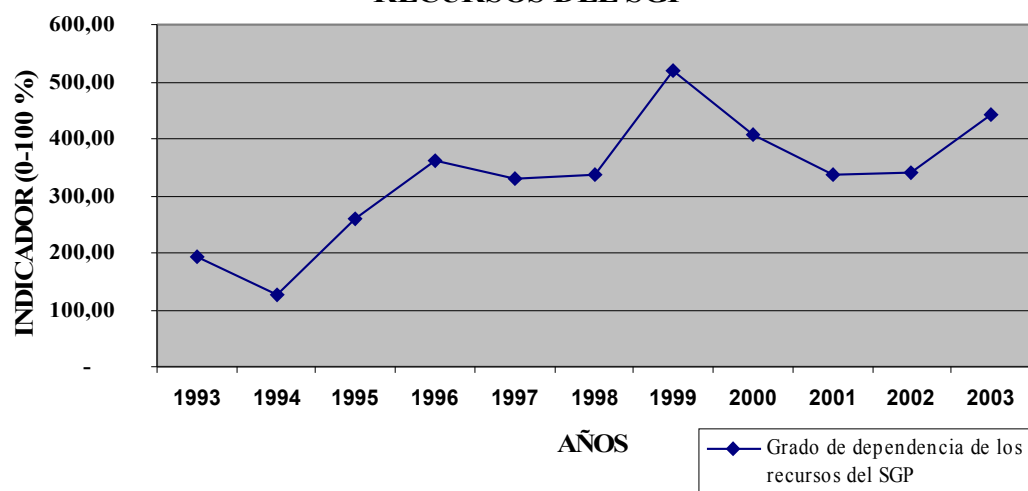
Las transferencias constituyen la principal fuente de ingresos del municipio. La participación de los ingresos tributarios, como fuente de financiación del gasto, no ha experimentado cambios notables que permitan contribuir a reducir la dependencia que presenta el municipio sobre los recursos del SGP. Por otra parte se puede afirmar que los ingresos tributarios han tenido un comportamiento y una dinámica similar al de la

⁶⁰ Este indicador es el cociente entre el monto de los recursos del SGP recibidos por el municipio sobre el total de ingresos del mismo.

economía nacional, como sucedió en el año 1999, situación en la cual dichos recursos disminuyeron en su recaudo y el crecimiento real de la economía cayó,⁶¹ (Cuadro N° 8).

Gráfico N° 3

INDICADOR DEL GRADO DE DEPENDENCIA DE LOS RECURSOS DEL SGP



Fuente: Formato de Operaciones Efectivas (Véase Anexo G), elaborado por los autores con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por el municipio al DNP.
Cifras en Miles de pesos de 2004

⁶¹ El PIB real de Colombia pasó de \$ 75'421.325 en 1998 a \$ 72'250.601 en 1999 (\$ Mill.) (Millones de pesos de 1994), mientras los ingresos tributarios del municipio pasaron de \$ 3'195.030,03 en 1998 a \$ 2'727.748,14 en 1999 (miles de pesos de 2004), DNP.

CUADRO N° 8
PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE QUIBDÓ

FUENTES DE INGRESOS	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
INGRESOS TOTALES (antes del financiamiento)	11794588,52	16031212,8	17574494	18885470,2	19687680,9	18169397	21412070,1	17883835,1	22660908,8	22736274,9	20665171,7
INGRESOS TRIBUTARIOS	1163444,833	1651034,79	1847520,7	1326746,01	1524872,02	3195030,03	2727748,14	2858245,31	2280604,99	3305160,55	2250751,77
TRANSFERENCIAS DE LIBRE DESTINACIÓN	3704205,547	6098662,04	2030017,77	1877844,6	1040750,71	1526284,19	844660,661	659214,158	1656888,3	1561184,13	1215017,29
RECURSOS DEL SGP (PICN FORZOSA)	5949827,09	6191380,68	6678986,19	8749159,31	9113738,86	12214848,3	15218731,3	11205431,5	10164042	13665306,1	12361564,6

Fuente: Formato de Operaciones Efectivas (Véase Anexo G), elaborado por los autores con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por el municipio al DNP.
Año base 2004

4.2.3 Los ingresos corrientes del municipio. Dentro de los ingresos corrientes del municipio las transferencias de libre destinación constituían la principal fuente de estos recursos, a partir del año 1994 empiezan a perder participación como consecuencia del aumento en el recaudo de impuestos, pero solo perdiendo su relevancia hasta el año 1997, donde los ingresos tributarios empiezan a tener una mayor participación (Cuadro N° 9). Los recursos tributarios representan el principal componente de los ingresos corrientes a partir de 1997, de igual manera se evidencia una caída de los recursos tributarios en 1999 como consecuencia de la difícil situación económica que empezó a vivir el país.⁶²

Sin embargo, a pesar del notable aumento en la participación de los ingresos tributarios en los ingresos corrientes este no ha compensado la caída en el monto de las transferencias de libre destinación que ha comienzos de la década de los noventa representaba el mayor porcentaje dentro de los ingresos corrientes y como consecuencia de su disminución dichos ingresos han decrecido en términos reales en los años 1995-1996-1997-1999 y 2003, presentando una tendencia similar con las transferencias de libre destinación (Gráfico N° 4). Esto reafirma la gran importancia que poseen las transferencias del nivel nacional en los ingresos del municipio.

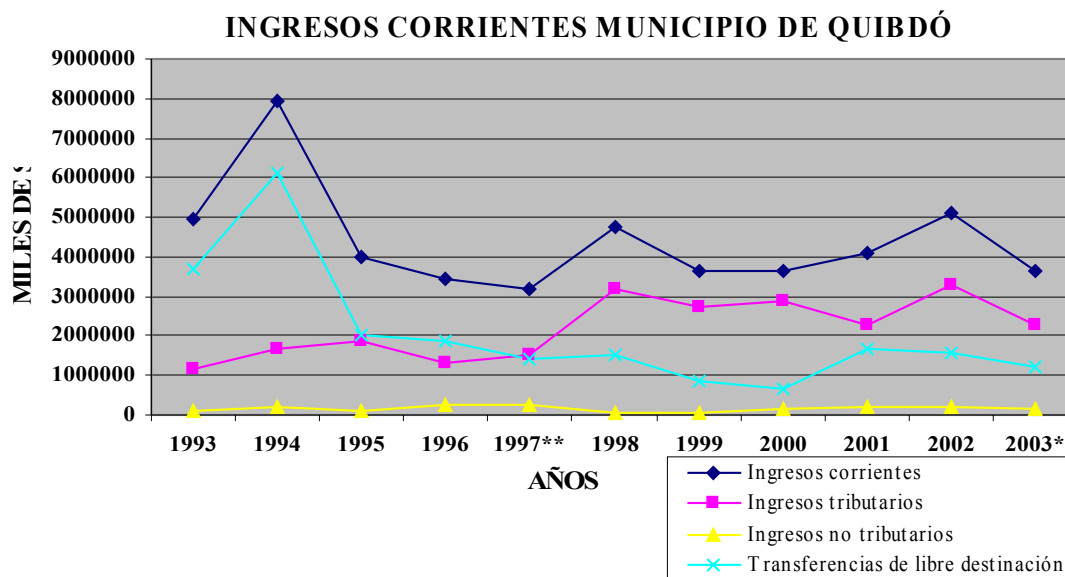
⁶² El PIB real de Colombia pasó de \$ 75'421.325 en 1998 a \$ 72'250.601 en 1999 (\$ Mill.) (Millones de pesos de 1994), DNP.

Cuadro N° 9
INGRESOS CORRIENTES DEL MUNICIPIO DE QUIBDÓ

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
INGRESOS CORRIENTES	4966177,896	7935173,31	3982783,35	3457657,66	2796434,96	4748696,38	3637185,33	3654540,88	4119624,86	5086247,64	3634886,67
INGRESOS TRIBUTARIOS	1163444,833	1651034,79	1847520,7	1326746,01	1524872,02	3195030,03	2727748,14	2858245,31	2280604,99	3305160,55	2250751,77
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	98527,51657	185476,481	105244,88	253067,061	230812,226	27382,1513	64776,535	137081,405	182131,573	219902,963	169117,619
TRANSFERENCIAS DE LIBRE DESTINACIÓN	3704205,547	6098662,04	2030017,77	1877844,6	1040750,71	1526284,19	844660,661	659214,158	1656888,3	1561184,13	1215017,29

Fuente: Formato de Operaciones Efectivas (Véase Anexo G)
Año base 2004.

Gráfico No. 4



* Datos suministrados por el municipio de Quibdó.

** Para 1997, el municipio no reportó información por lo que los datos de este año se calcularon mediante una regresión simple.

Fuente: Formato de Operaciones Efectivas (Véase Anexo G), elaborado por los autores con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por el municipio al DNP.

Año base 2004.

INDICADOR DEL ESFUERZO FISCAL DEL MUNICIPIO

El esfuerzo fiscal depende de la base económica que tenga el municipio, por ello habrá municipios que incrementen sus recursos tributarios por debajo del crecimiento de las transferencias recibidas y no por ello significa que estén mostrando o evidenciando pereza fiscal.

Una de las tesis que sustenta la pereza fiscal es la existencia de transferencias no condicionadas que llevaría a las administraciones locales a preferir la consecución de estas fuentes del gobierno nacional, antes que a intentar fortalecer sus recursos propios, para lo cual requieren enfrentar a los votantes locales. Esta situación generaría aumentos en la dependencia de las transferencias nacionales y reduciría cualquier tipo de esfuerzo fiscal.

Sin embargo, estudios recientes (Gutiérrez y Ospina 1996, Maldonado y Moreno 1995 y González 1994) han cuestionado esta tesis, sobre la base del análisis de las cifras consolidadas, y han mostrado que los recursos propios presentaron crecimientos sostenidos, paralelos a las transferencias, en todas las categorías de municipios, siendo incluso los de menor tamaño los que mayor esfuerzo realizan. Adicionalmente, se cuestionan los instrumentos diseñados para medir el esfuerzo fiscal (Maldonado, Moreno 1995), ya que estos no consideran la base económica de los municipios.

Teniendo en cuenta estas salvedades, el principal objetivo de este indicador es conocer si la entidad territorial realiza esfuerzos al interior de la administración para aumentar el recaudo de impuestos.

Cuadro N° 10
INDICADOR DE ESFUERZO FISCAL DEL MUNICIPIO DE QUIBDÓ (%)
(1993-2003)

INDICADOR	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
ESFUERZO FISCAL	9.86	10.30	10.51	7.03	7.75	17.58	12.74	15.98	10.06	14.54	10.89

Fuente: Formato de Operaciones Efectivas (Véase Anexo G), elaborado por los autores con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por el municipio al DNP. Año base 2004.

Al aplicar el indicador de esfuerzo fiscal, a las cifras de ingreso del municipio se observa un pequeño esfuerzo fiscal entre 1993 y 1995, ya que hubo un aumento en el recaudo de impuestos, el cual contrasta con una situación similar en los ingresos totales, solo que los primeros (ingresos tributarios) crecieron en mayor proporción que los ingresos totales. Para el año 1996 se presentó un declive en el esfuerzo fiscal pues el recaudo disminuyó, mientras los ingresos totales crecieron. A partir de este año, la situación mostró un mejor desempeño en el recaudo de impuestos cuando por otro lado los ingresos totales decrecieron levemente. A partir del año 1999 los ingresos tributarios comienzan a experimentar una situación de poco crecimiento y en algunos casos disminuciones en el recaudo, al pasar en 1998 de \$3'195.030,03 a \$2'727.748,14 en 1999 (miles de pesos de

2004),⁶³ paralelamente a la crisis económica que atravesaba la economía colombiana evidenciada por la caída en el Producto Interno Bruto que se ubicó en 0.57 en 1998 y paso a -4.20 en 1999.⁶⁴ Lo anterior hace ver que en los últimos años el municipio ha hecho un esfuerzo fiscal muy pequeño de acuerdo con los resultados del indicador de esfuerzo fiscal, lo cual también se evidencia por el alto grado de dependencia de las transferencias.

Sumado a la situación anterior, la base económica del municipio es muy limitada, sus principales actividades económicas son incipientes y están sustentadas en la explotación de los recursos naturales; la minería, la pesca y la producción agrícola de plátano, arroz y maíz entre otras. Este escenario hace que los esfuerzos del municipio por aumentar sus ingresos tributarios no reflejen buenos resultados en términos monetarios, ya que la base gravable no experimenta notables crecimientos, por lo cual sus políticas se dirigen más hacia el control de la evasión.⁶⁵

⁶³ Véase Ingresos Totales y corrientes, Formato de Operaciones Efectivas, elaborado por los autores con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por el municipio al DNP.

⁶⁴ Fuente DNP, crecimiento PIB Real año base 1994.

⁶⁵ Véase Ingresos Tributarios, Formato de Operaciones Efectivas, elaborado por los autores con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por el municipio al DNP.

Cuadro N° 11
INDICADOR DE LA VARIACIÓN MARGINAL DEL RECAUDO REAL

IMPUESTO/AÑO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
INDUSTRIA Y COMERCIO	127,19	- 28,19	- 34,14	29,38	- 14,54	2,65	- 4,82	- 17,18	103,77	- 39,85
PREDIAL	21,41	50,21	- 30,15	32,33	107,53	- 27,20	20,39	- 43,82	72,72	- 73,70

Fuente: Formato de Operaciones Efectivas (Véase Anexo G), elaborado por los autores con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por el municipio al DNP.
Año base 2004.

El objetivo de este indicador es examinar año a año el crecimiento real del recaudo. A mayor valor del indicador más crecimiento real presentó el impuesto en el período analizado.

$$\Delta yt = [(yt/yt-1)-1] * 100$$

yt = Monto del recaudo en el año t

$yt-1$ = Monto del recaudo en el año inmediatamente anterior a t

Este indicador se calcula para cada impuesto que la administración recauda, pero por razones prácticas solo se tomaron los dos impuestos más representativos para el municipio de Quibdó.

En el cuadro N° 11, se puede observar que el recaudo del impuesto de Industria y Comercio aumentó en el último año de las dos primeras administraciones (1994 y 1997), para la administración que correspondió a Arnobio Córdoba (1998-2000) el esfuerzo se realizó en el segundo año de dicha administración, lo mismo sucedió en la última administración que correspondió a Patrocinio Sánchez, con la diferencia de que el esfuerzo fue considerable para el año 2002.

Con relación al impuesto Predial, este se caracterizó por mejorar su recaudo en los últimos años de las administraciones, excepto en la última administración (2001-2003), donde el mayor esfuerzo por aumentar dicho recaudo se presentó en el segundo año de la administración, tal como sucedió con el impuesto de Industria y Comercio.

Como se puede observar, el esfuerzo por aumentar el recaudo de estos impuestos se realiza por lo general en el último año de cada administración y no en el primer año de gestión donde deberían implementarse con mayor fuerza las políticas dirigidas a mejorar el recaudo para adquirir mayores recursos que permitan atender los programas de inversión que se buscan desarrollar en cada administración.

4.3 LOS GASTOS DEL MUNICIPIO (Véase Anexo F)

La legislación colombiana ha impulsado normas que establecen reglas fiscales para limitar los gastos de funcionamiento y la reestructuración de deudas bancarias entre otros (Ley 617/00). Las nuevas reglas de juego buscan armonizar los resultados fiscales territoriales con los objetivos macroeconómicos y financieros del Gobierno Central y los gobiernos subnacionales, por medio de la limitación del uso de los recursos propios por la Ley 617 de 2000. La norma busca ponerle límites a los gastos de funcionamiento respecto a los ingresos de recaudo propio de las entidades territoriales.

La categorización es una nueva herramienta legal para reducir la estructura de los gastos de funcionamiento. Los nuevos criterios de categorización propician un descenso en la estructura de gastos de funcionamiento por la vía de la reducción de los salarios de los alcaldes, los personeros, los contralores y los honorarios de los concejales que iniciaron mandato a comienzos del 2001 y cuyas jurisdicciones bajaron de categoría. El proceso de categorización permitió a las entidades territoriales adecuar sus gastos de funcionamiento a su disponibilidad real de ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) que son los ingresos tributarios y no tributarios de recaudo propio más los ingresos transferidos por concepto de participación en los ingresos corrientes de la Nación que tienen libre destinación por mandato constitucional y legal.⁶⁶

Los nuevos criterios de categorización implican un ajuste fiscal de carácter permanente por cuanto a partir de la entrada en vigencia de la ley, el criterio fundamental para determinar la categoría y por tanto el tren de los gastos de funcionamiento es el nivel de los ICLD⁶⁷ y no la población como ocurría a nivel municipal antes de la entrada en vigencia de la ley.

⁶⁶ De acuerdo con la Ley 60/93 los municipios de categorías 4ª, 5ª y 6ª podían gastar hasta el 15% en gastos de funcionamiento, del 100% total de su participación en los ICLD. Con la ley 715/01 éstos pueden destinar el 28% del 100% de los recursos destinados por el Sistema General de Participaciones para propósito general.

⁶⁷ Ingresos corrientes de Libre Destinación (ICLD).

La categorización es una herramienta de ajuste que opera de manera complementaria con otros instrumentos de racionalización de gastos definidos en la Ley 617, como son los límites de gastos sobre ingresos corrientes de libre destinación,⁶⁸ los límites a las transferencias a los organismos de control político y fiscal, y las modificaciones al régimen salarial de los concejales y diputados.

Además la Ley 617 de 2000 estableció a las entidades territoriales como principales requisitos de acceso a las garantías de la nación los siguientes requisitos:

- Estar en una situación de insolvencia en los términos fijados por la Ley 358/97 para servir su deuda.
- Comprometerse a realizar un plan de saneamiento fiscal y financiero para recortar gastos de funcionamiento.
- Demostrar no contar con recursos propios para financiar dicho plan.
- Tener deudas bancarias pendientes de reestructuración.

La norma además determinó que las entidades que podían acceder a las garantías de la Nación debían cumplir con los requisitos contemplados en dicha norma a más tardar al 30 de junio de 2001.⁶⁹

En el análisis de la situación de gastos del municipio, se encontró que en los gastos totales se presenta un aspecto de gran importancia y es la notable participación de los gastos de inversión en el total de gastos, según la información reportada por el municipio al DNP, lo

⁶⁸La Ley 617 de 2000 en sus Artículos 6 y 53 establece que el límite máximo permanente de los ingresos corrientes de libre destinación que pueden destinar los municipios y distritos (categorías 4ª, 5ª y 6ª) a gastos de funcionamiento a partir de la vigencia fiscal 2004 corresponde al 80%.

⁶⁹ Esta parte del artículo se basó en el documento: Dirección de Apoyo Fiscal, *Principales efectos de los alivios de la ley 617 de 2000 sobre la deuda interna territorial*, Bogotá junio de 2002, Mimeo.

cual constituye un avance del municipio en el proceso de descentralización, aunque es claro que se debe hacer una evaluación de los logros que dicho aumento de los gastos de inversión produjo en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población del municipio.

Otro aspecto de gran importancia es la reducción de los gastos corrientes a lo largo de la década, los cuales pasaron de \$ 10'396.643,12 (miles de pesos de 2004) en 1993 a \$ 4'680.666,95 (miles de pesos de 2004) en el 2003. Lo anterior se puede explicar por la disminución, y en algunos casos el sostenimiento de los gastos de funcionamiento de la entidad durante los últimos años, gastos que fueron de \$ 9'276.178,905 (miles de pesos de 2004) en el año 1993 y pasaron a \$ 4'459.024,44 para el año 2003, donde los servicios personales constituyen el origen de dicho comportamiento, cuando a la vez los gastos generales experimentaban un notable crecimiento.⁷⁰

Los servicios personales pasaron de representar el 54.29% de los gastos de funcionamiento en 1993 a 23.50% en 2003, mientras los gastos generales después de representar el 27.19% en 1993 se situaron en 70.68% para el año 2003.

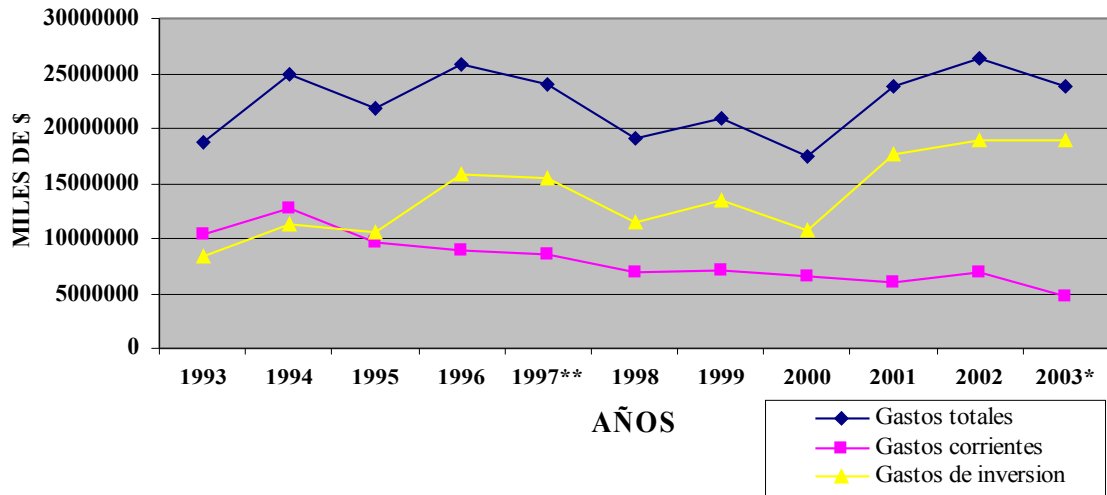
Por otra parte, es importante mencionar que la disminución en el pago de intereses de la deuda, a lo largo de la década, también ha contribuido con la disminución de los gastos corrientes. Estos pagos en el año 1993 se estimaban en \$ 1'120.464,215 (miles de pesos de 2004) y para el año 2003 se estiman en \$ 221.642,511 (miles de pesos de 2004).

En síntesis, los gastos totales del municipio, luego de experimentar un relativo descenso desde el año 1996, presentaron un notable ascenso a partir del año 2000, debido al crecimiento en los gastos de inversión, mientras los gastos corrientes y en especial los de funcionamiento presentaban una tendencia hacia abajo, lo cual se puede explicar por la entrada en vigencia de la Ley 617 de 2000, la cual pone límites y regula el nivel de recursos que pueden destinar a funcionamiento las entidades territoriales.

⁷⁰ Véase Anexo G.

Gráfico N° 5

GASTOS TOTALES MUNICIPIO DE QUIBDÓ



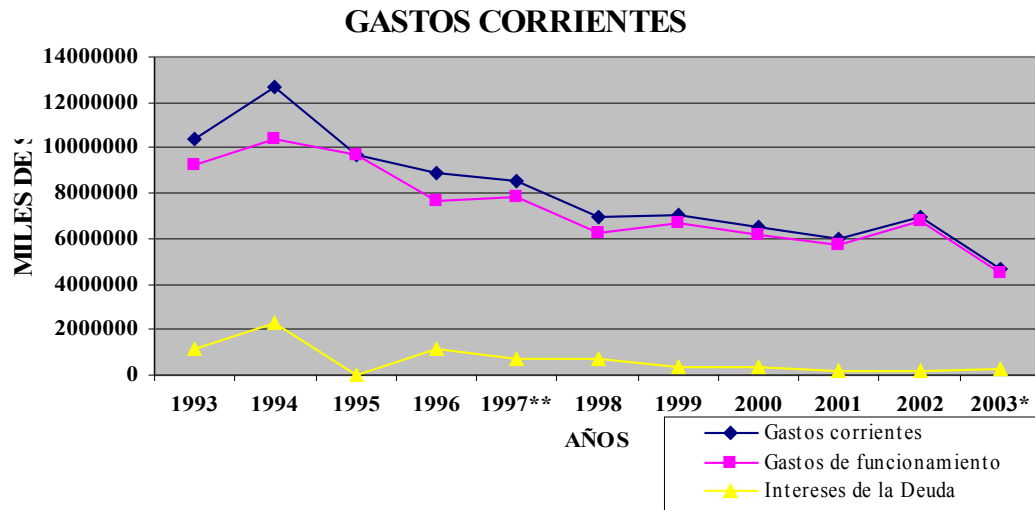
* Datos suministrados por el municipio de Quibdó.

** Para 1997, el municipio no reportó información por lo que los datos de este año se calcularon mediante una regresión simple.

Fuente: Formato de Operaciones Efectivas (Véase Anexo G), elaborado por los autores con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por el municipio al DNP.
Cifras en Miles de pesos de 2004

El gráfico N° 6 muestra la tendencia de los gastos de funcionamiento, los cuales tienen la misma dinámica del gasto corriente, debido a la notable participación de estos (gastos de funcionamiento) en el total de los gastos corrientes.

Gráfico N° 6



* Datos suministrados por el municipio de Quibdó.

** Para 1997, el municipio no reportó información por lo que los datos de este año se calcularon mediante una regresión simple.

Fuente: Formato de Operaciones Efectivas (Véase Anexo G), elaborado por los autores con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por el municipio al DNP. Cifras en Miles de pesos de 2004

INDICADOR DE LA CAPACIDAD DE FINANCIAMIENTO DE LOS PAGOS DE ADMINISTRACIÓN CON RECURSOS CORRIENTES

Este indicador se define como el porcentaje de cada peso de los ingresos corrientes de libre destinación que se utiliza para pago de funcionamiento.

A mayor valor del indicador, más recursos de los ingresos corrientes destina la entidad territorial para financiar pagos de funcionamiento, también se puede ver como la capacidad de pagos de la administración con recursos de los ingresos corrientes de libre destinación.

Cuadro N° 12
INDICADOR DE LA CAPACIDAD DE FINANCIAMIENTO DE LOS PAGOS DE
ADMINISTRACIÓN CON RECURSOS CORRIENTES

Indicador/Año	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Capacidad de financiamiento de los pagos de administración con recursos corrientes %	186,79	130,68	243,68	222,22	245,63	131,57	184,13	169,53	139,79	133,22	122,67

Fuente: Formato de Operaciones Efectivas (Véase Anexo G), elaborado por los autores con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por el municipio al DNP.
Año base 2004

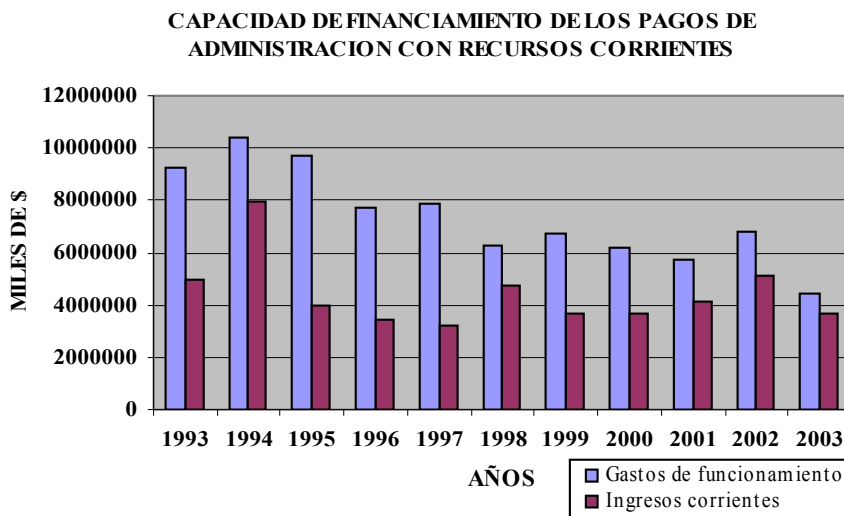
Como se puede observar en el Gráfico N° 7, los gastos de funcionamiento del municipio representan más del 100% de los ingresos corrientes de libre destinación, lo cual supera el tope establecido por la Ley 617 de 2000 en sus Artículos 4° a 7°. Así mismo durante las vigencias fiscales 2001, 2002 y 2003 se aplicará un régimen gradual de transición, dependiendo de la categoría en la cual se encuentre el municipio, con los siguientes porcentajes de los ingresos corrientes de libre destinación: en el caso de los municipios, y en particular el municipio de Quibdó,⁷¹ los que se encuentren en las categorías 4ª, 5ª y 6ª el porcentaje será de 95%, 90% y 85% para los años en mención.

Por otra parte, es de resaltar el hecho de que a partir del año 2000 el municipio emprendió un ajuste en sus gastos de funcionamiento en cumplimiento de la Ley 617 de 2000, lo cual ha permitido que dichos gastos experimenten una tendencia hacia la baja, exceptuando el año 2002, donde hubo un crecimiento con respecto al año anterior, debido al crecimiento exagerado de los gastos generales que pasaron de \$ 312.865,966 (miles de pesos de 2004) en el año 2001 a \$ 3'695.790,340 (miles de pesos de 2004) en el año 2002, de acuerdo con

⁷¹ El municipio de Quibdó, en cumplimiento de la Ley 617 de 2000 pasó de la categoría 4ª en la administración de Patrocinio Sánchez Montes de Oca a la categoría 6ª, y en la presente administración continua en la misma categoría.

la información suministrada por el municipio al DNP,⁷² esto se debió gracias al aumento exagerado de los gastos generales de la alcaldía.

Gráfico N° 7



Fuente: Formato de Operaciones Efectivas (Véase Anexo G), elaborado por los autores con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por el municipio al DNP.
Cifras en Miles de pesos de 2004

Es claro que la Ley 617 de 2000 ha conducido a que el municipio realice programas de ajuste y saneamiento fiscal que le permitan ceñir los gastos de funcionamiento de acuerdo a su capacidad de pago, pero es evidente que las dificultades financieras persisten y los esfuerzos no han sido suficientes para contrarrestar la difícil situación fiscal del municipio.

4.4 DEUDA DEL MUNICIPIO (Ley 358 de 1997)

Los elevados niveles de endeudamiento de la nación (Véase Cuadro N° 13) y los problemas fiscales (Véase Cuadro N° 3), han planteado la necesidad de adoptar medidas encaminadas a ajustar las finanzas del Estado, tanto a nivel central como en los entes territoriales.

⁷² Véase Anexo G, Gastos Corrientes. Formato de Operaciones Efectivas

Dichas políticas de ajuste adoptadas en las áreas fiscal y macroeconómica, perjudican en última instancia la política social a nivel territorial, al reducir los recursos con los que cuentan los gobiernos locales para tales fines. Esta reducción del margen de maniobra para invertir en educación, salud y otros servicios sociales públicos, pone en juego el mejoramiento de las condiciones de vida de la población más necesitada del país y el desarrollo regional a mediano y largo plazo.

Cuadro N° 13
DEUDA SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF) DE COLOMBIA

	EN MILLONES DE DÓLARES			EN PORCENTAJE DEL PIB		
	EXTERNA*	INTERNA**	TOTAL	EXTERNA*	INTERNA**	TOTAL
1990	15.471	4.362	19.833	33.0	9.3	42.3
1995	15.540	10.877	26.417	16.8	11.8	28.6
1996	16.359	12.232	28.591	16.8	12.6	29.4
1997	16.887	16.453	33.340	15.8	15.4	31.3
1998	18.964	16.780	35.744	19.2	17.0	36.2
1999	20.332	17.403	37.735	24.0	20.5	44.5
2000	20.694	19.576	40.270	25.5	24.1	49.5
2001(e)	22.687	19.616	42.303	27.9	24.1	52.0
2002(Pr)	23.141	20.793	43.933	27.7	24.9	52.6

* Incluye deuda de corto plazo y la deuda del sector financiero. También incluye Leasing y titularizaciones.

** Incluye deuda territorial y la de empresas públicas.

Fuente: Elaborado con base en Banco de la Republica (2002) y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Hasta antes de la Ley 358 de 1997, la capacidad legal de endeudamiento estaba medida por la relación servicio de la deuda (incluyendo la del nuevo empréstito) a ingresos ordinarios; si esta relación era igual o menor al 30 %, la entidad territorial tenía capacidad legal de endeudamiento y podía celebrar operaciones de crédito público sin autorizaciones especiales.

Cuadro N° 14

CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO DEL MUNICIPIO

ANTES DE LA LEY 358 DE 1997

INDICADOR	1993	1994	1995	1996
Capacidad legal de endeudamiento (%) (Servicio deuda/Ingresos Corrientes)*	22,5619025	40,6485284	39,1695812	62,7833491

Fuente: Indicador construido con base en el Formato de Operaciones Efectivas (Véase Anexo G)

* El servicio de la deuda es igual a los intereses más las amortizaciones.

Como se puede apreciar en el Cuadro N° 14, el municipio tenía, para el año 1993 capacidad de endeudamiento de acuerdo con lo establecido en el Artículo 364 de la Constitución Política, lo cual le permitió acceder al crédito para financiar su déficit, que ascendía a \$ -6'906.764,421 (miles de pesos de 2004) en el año 1993. Para 1994, la capacidad de endeudamiento del municipio disminuyó, a pesar de que los ingresos corrientes tuvieron un notable crecimiento,⁷³ esto se explica por un mayor crecimiento del servicio de la deuda para ese año.

En el año 1995, dicha capacidad de endeudamiento se mantuvo relativamente estable con respecto al año anterior (Véase cuadro N° 14) debido a que tanto los ingresos corrientes como el servicio de la deuda disminuyeron casi en la misma proporción. Por último, en el año 1996, la capacidad de endeudamiento del municipio se deterioró notablemente, mostrando un indicador de 62.78%; esta situación se explica por la continua caída de los ingresos corrientes y el creciente servicio de la deuda. Para el año 1997 el municipio no reportó información al Departamento Nacional de Planeación (DNP).

La Ley 358 de 1997 modificó el indicador anterior y se orientó a regular el endeudamiento subnacional en función de la capacidad real de pago⁷⁴ de las entidades territoriales (Véase Anexo C).

⁷³ Los ingresos corrientes del municipio de Quibdó pasaron de \$ 4'966.177,896 en 1993 a \$ 7'935.173,31 en 1994 (miles de pesos de 2004), es decir, tuvieron una variación del 59.78 %, mientras el servicio de la deuda tuvo una variación de 187.78 %.

⁷⁴ De acuerdo con la Ley 358 de 1997, se entiende por capacidad de pago el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones.

Esta ley define unos límites al endeudamiento territorial. Estos límites pueden ser expresados en términos de semáforos (Véase Anexo C), de acuerdo con los niveles de la deuda, que van desde moderados e intermedios hasta críticos (DNP).

De acuerdo con esta legislación, la capacidad legal de endeudamiento se define como el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones; el Artículo 6° del Decreto 696 (reglamentario de la Ley 358 de 1997) establece que para celebrar cada operación se deben calcular los dos indicadores siguientes:

a)

Intereses pagados y causados en la vigencia (incluidos los del nuevo empréstito)

*Ahorro operacional*⁷⁵

b)

Saldo de la Deuda

*Ingresos operacionales*⁷⁶ *100

Cuadro N° 15

Indicador (Año)	1998	1999	2000	2001	2002
Intereses/ahorro operacional	41,0%	24,9%	22,9%	-26,3%	-15,5%

⁷⁵ Ahorro operacional = (yp + trnec + reg + cmon + recbal) — (gfun + gfuni) – trpag, donde:
 yp = Ingresos propios = tributarios + no tributarios (no incluye transferencias ni recursos de cofinanciación e incluye rendimientos financieros).
 Trnec = Transferencias nacionales (incluye los recursos del SGP).
 reg = Regalías recibidas.
 cmon = Compensaciones monetarias efectivamente recibidas.
 recbal = Recursos del balance.
 gfun = Gastos de funcionamiento.
 gfuni = Salarios, honorarios, prestaciones sociales y aportes a seguridad social que se consideran en las ejecuciones presupuestales como inversión.
 trpag = Transferencias pagadas por la entidad territorial.

⁷⁶ Ingresos operacionales = yp + trnec + reg + cmon + recbal

saldo deuda / ingreso operacional	37,1%	28,3%	28,6%	21,4%	17,8%
--	-------	-------	-------	-------	-------

Fuente: Indicador construido con base en el Formato de Operaciones Efectivas (Véase Anexo G)

De acuerdo con los resultados del primer indicador, el municipio para los años 1999 y 2000 se encontraría en semáforo verde y podría contratar nuevos créditos sin autorizaciones distintas a las dispuestas en las leyes vigentes, sin embargo para los años 2001 y 2002 el municipio no cuenta con ahorro operacional de ahí que el indicador arroje porcentajes negativos y se ubique en una instancia de endeudamiento crítico independiente de que el segundo indicador lo sitúe en un nivel de endeudamiento autónomo.

Esto una vez más nos lleva a la conclusión de que el municipio de Quibdó depende en gran medida de las transferencias nacionales y sus ingresos propios no son suficientes para cubrir los gastos corrientes, lo que no le ha permitido en los últimos años generar ahorro operacional, y de esta manera contratar nuevos empréstitos de manera autónoma.

4.5 DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE DEL MUNICIPIO

El cuadro N° 16 muestra la evolución del ahorro corriente del municipio de Quibdó en el período 1993-2003. Como se puede observar, el municipio ha generado un desahorro corriente (déficit corriente) a lo largo de la década analizada, aunque dicha situación ha venido mostrando síntomas de recuperación.

Este déficit corriente se puede explicar por el elevado gasto de funcionamiento del municipio a lo largo del período de estudio, situación que a pesar de ser negativa desde cualquier punto de vista, ha tomado un rumbo diferente a partir del año 1999, en cumplimiento de la ley relacionada con el ajustes fiscal para los entes territoriales (Ley 617 de 2000), la cual ha motivado la reducción de los gastos de funcionamiento, dando como resultado una disminución en el déficit corriente (Gráfico N° 8).

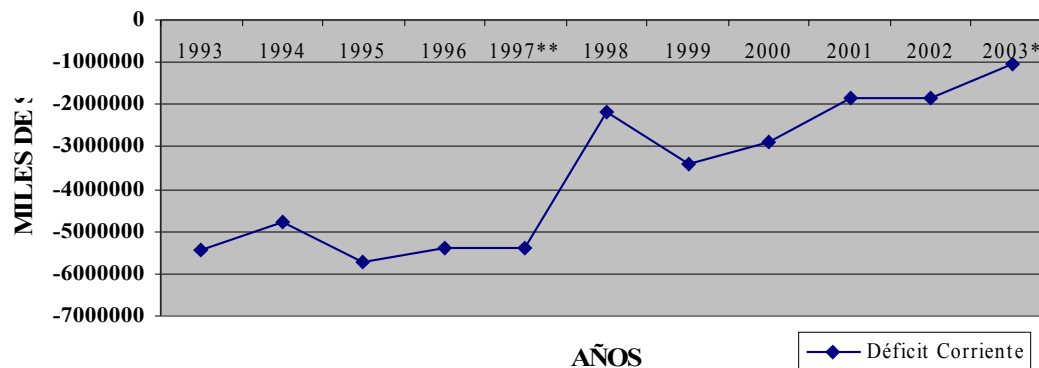
Cuadro N° 16
DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE
(1993-2003)

AÑO	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE	-5430.465,224	-4765.016,36	-5722.344,57	-5398.235,002	-5375.212,93	-2182.523,39	-3387.746,95	-2882.058,52	-1837.402,6	-1839.764,35	-1045.780,28

Fuente: Formato de Operaciones Efectivas (Véase Anexo G), elaborado por los autores con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por el municipio al DNP
 Datos en miles de pesos año 2004

Gráfico No. 8

DÉFICIT CORRIENTE



Fuente: Formato de Operaciones Efectivas (Véase Anexo G), elaborado por los autores con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por el municipio al DNP. Cifras en Miles de pesos de 2004.

INDICADOR DE GENERACIÓN DE AHORRO CORRIENTE

Este indicador permite medir la capacidad de generación de ahorro corriente en términos de los ingresos totales de la entidad. Una relación positiva evidencia un esfuerzo por incrementar los recursos corrientes o bien, reducir los pagos corrientes.

De acuerdo con este indicador, el municipio no ha experimentado niveles de ahorro pero si ha mejorado su situación, ya que el indicador ha venido mostrando un mejor desempeño, explicado por la reducción de sus pagos corrientes, en especial los de funcionamiento como se ha mostrado anteriormente en el análisis de los gastos del municipio a lo largo de la década, teniendo en cuenta el impacto de la Ley 617 de 2000 en las finanzas del municipio.

Cuadro N° 17

INDICADOR DE GENERACIÓN DE AHORRO CORRIENTE

INDICADOR	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
GENERACIÓN DE AHORRO CORRIENTE	-46.04	-29.72	-32.56	-28.58	-27.30	-12.01	-15.82	-16.12	-8.11	-8.09	-5.06

Fuente: Formato de Operaciones Efectivas (Véase Anexo G), elaborado por los autores con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por el municipio al DNP. Año base 2004.

4.6 IMPACTO SOCIOECONÓMICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL MUNICIPIO DE QUIBDÓ

"La descentralización es una reforma política administrativa que no cambia las condiciones de fondo económicas y sociales. Abre oportunidades, permite mejoramientos en el marco de una democracia de tipo capitalista, estimula el surgimiento de mejores administraciones locales, pero no afecta sustancialmente las condiciones materiales que determinan el empleo y el ingreso de la población".⁷⁷

De acuerdo con De Mattos,⁷⁸ una reforma de carácter político administrativo no puede modificar las condiciones estructurales, económicas y sociales, que permitan el desarrollo capitalista.

"El origen de las iniciativas de desarrollo económico local en América Latina no responde a una sola causa. Buena parte de dichas iniciativas han surgido como reacción a las situaciones de crisis económica local y la falta de políticas apropiadas desde el nivel central del Estado para enfrentar dichas situaciones. Igualmente, las iniciativas de desarrollo

⁷⁷ DNP, *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*, Tomo I, Marco conceptual y resultados de progreso municipal, 2002, p.19.

⁷⁸ De Mattos, Carlos, "*Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina*", en: Revista de la CEPAL. No. 31, abril 1990.

económico local han debido enfrentar los problemas económicos del nivel municipal, que se traducen en crecientes demandas de las comunidades locales”.⁷⁹

No obstante la descentralización puede incidir por la vía del acceso a bienes y servicios públicos por parte de la población más pobre. Aquí es donde puede esperarse un efecto mayor, en la medida en que se transfieren a los gobiernos locales funciones que se prestan prioritariamente a la población de menores ingresos, como es el caso de la educación, la salud, el agua potable y el saneamiento básico. En otras funciones no es tan claro el efecto que pueda tener la descentralización en la situación económica y social de la población.

El tema del desarrollo económico debe constituir una preocupación fundamental de las administraciones locales dada la tendencia hacia la globalización, por ello existe la necesidad de fortalecer la descentralización de tal manera que se cree un marco institucional sólido y confiable que permita atraer inversiones, empresarios y turistas, lo cual contribuye al mejoramiento en las condiciones de vida de la población.

Por lo anterior, si se desea que la descentralización genere un impacto positivo en el desarrollo económico, es indispensable que las entidades territoriales gocen de una situación administrativa y fiscalmente viable, lo cual va a permitir una prestación de servicios públicos eficiente, con calidad y bajos costos. Esta situación crea las condiciones necesarias para volver atractivas las entidades territoriales a la inversión, y de esta manera contribuir con el progreso y desarrollo económico.

Existe evidencia internacional⁸⁰ para sustentar que buena parte del éxito en el cumplimiento de la promoción del desarrollo económico se deriva de la capacidad de los alcaldes y gobernadores de realizar gestión administrativa por mejorar los procesos y administrar los recursos, en su capacidad de generar rentas propias que mejoren la infraestructura básica de

⁷⁹ Francisco Albuquerque, *DESARROLLO ECONOMICO LOCAL Y DESCENTRALIZACION EN AMERICA LATINA* • Revista de la C E P A L 8 2 • a b r i l 2004

⁸⁰ CEPAL, “*Descentralización y desarrollo económico local: estudio de caso de la ciudad de Córdoba, Argentina*”, Santiago, Chile, 2000.

los servicios sociales, en su capacidad para atraer nuevas inversiones, respaldar las empresas locales o constituirse por ejemplo en territorios con alta atracción turística y en la fortaleza para orientar los recursos de transferencias hacia la dotación de la infraestructura adecuada.

De acuerdo con los análisis económicos realizados en esta investigación y acorde a diferentes estudios fiscales sobre el municipio de Quibdó, éste no cuenta con una situación administrativa ni fiscalmente viable, lo cual se traduce en deficiencias en el cubrimiento y calidad de los servicios públicos.⁸¹ Los recursos monetarios con que cuenta la entidad no son suficientes para contrarrestar esta situación, que requiere de medidas de ajuste fiscal urgentes, y crear un ambiente propicio para atraer la inversión y la creación de empresas privadas que absorban el excesivo número de funcionarios públicos y disminuyan la alta dependencia que se tiene del sector público en la generación de empleo.

Una mayor gestión fiscal del municipio se traduce en un mejor desarrollo económico, ya que le permite al municipio disponer de mayores recursos para la creación de un entorno adecuado para la instalación de las actividades económicas, vía el aseguramiento de la dotación de los servicios esenciales.

En síntesis, la descentralización incide de forma considerable en el desarrollo económico de las entidades territoriales. En el municipio de Quibdó el proceso de descentralización no se ha consolidado ni en materia fiscal ni administrativa, situación que ha llevado a que el municipio se encuentre en condiciones extremas de atraso y una situación social que cada día se deteriora más. El progreso del municipio no se nota, la prestación de los servicios públicos no mejoran ni en calidad ni en cobertura, las obras de infraestructura quedan inconclusas y no se ven señales de que esta situación pueda cambiar para bien ni en el mediano ni largo plazo.

⁸¹ La cobertura actual del acueducto de la capital chocona solo alcanza el 40% de la población, la que recibe el servicio unas tres veces al día que sumadas no llegan a las 6 horas diarias. El servicio de alcantarillado se presta únicamente en el sector céntrico de la ciudad y el sistema de redes de la ciudad, aun no cuenta con planta de tratamiento de aguas residuales. La empresa de aseo cuenta con una infraestructura administrativa y operativa inadecuada que genera insuficiencia en materia de recolección de basuras, ya que adolece de falta de equipos necesarios para prestar un servicio óptimo a la comunidad.

El municipio de Quibdó presenta un déficit de cobertura del Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS- de 45% para el año 2001 y de 47.7% para el año 2002.

Los indicadores de pobreza muestran una situación precaria en las condiciones de vida de la población del municipio, lo cual no coincide con el notable aumento de los gastos de inversión que experimentó el municipio en los últimos años (véase anexo G).

Cuadro N° 18

Personas por Condición de Pobreza (NBI)

Ciudad	Pobres %	En Miseria %
Quibdó	70.3	19.8

Fuente: DANE. Encuesta de Ingresos y Gastos 1994-1995.

Cuadro N° 19

Personas por Condición de Pobreza (LP)

Ciudad	Pobres %	Indigentes %
Quibdó	64.2	26.3

Fuente: DANE. Encuesta de Ingresos y Gastos 1994-1995.

Sumado a lo anterior los niveles de desempleo rondan el 40% y de subempleo en el comercio vincula a un 35% de la población.⁸² Estos altos niveles de desempleo son, dadas las características que posee el municipio de economía incipiente, donde la actividad industrial es muy baja y la oferta laboral se reduce en muchos casos a los cargos en la administración local y actividades primarias de la economía.

De esta manera se evidencia que el municipio requiere de un gran esfuerzo por parte de la administración municipal por mejorar su gestión basado en los principios de eficiencia, eficacia y equidad para una mejor asignación y consecución de recursos tendientes a

⁸² Oficio N° 190, presentado por la Administración municipal del Dr. Patrocinio Sánchez Montes De Oca (Alcalde de Quibdó 2001-2003) a la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Mayo de 2003.

mejorar las condiciones de vida de la población, pues como se ha descrito a pesar del pequeño esfuerzo fiscal que ha mostrado el municipio en los últimos años este no ha sido suficiente y sigue sumergido en un ambiente de atraso y precariedad en el nivel de vida de sus habitantes.

4.7 LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL Y EL MANEJO DE LOS RECURSOS

La corrupción constituye un factor de gran incidencia en el buen manejo administrativo de cualquier organización. Este fenómeno trasciende tanto el sector público como el privado. Para el sector público el bienestar de la población se ve afectado, ya que los recursos que están dirigidos a mejorar las condiciones de vida de la sociedad se les da una destinación diferente a la que inicialmente tenían. De igual forma, esto representa un gran obstáculo para el buen desempeño de las entidades territoriales en el campo fiscal.

A pesar de que existen órganos de control como la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la Nación y la Fiscalía, el fenómeno persiste en todos los niveles de gobierno, lo cual requiere de medidas más eficaces que permitan minimizar los efectos adversos que produce.

Medir la corrupción es una tarea complicada e indispensable a la hora de analizar el problema, sobretodo si se trata de hacer comparaciones internacionales. Hay que decir que las mediciones del fenómeno, como todas las mediciones y/o calificaciones, generan siempre críticas y cuestionamientos, pero igualmente representan una manera de acercarse al problema.

Como señala Margarita Zuleta,⁸³ la medición de la corrupción⁸⁴ es muy difícil de hacer porque no es tangible. Adicionalmente las entidades que tienen que dar las cifras, sobre este aspecto, son la Contraloría, la Fiscalía y los jueces.

El municipio de Quibdó no ha sido ajeno a la problemática de la corrupción y malversación de recursos públicos. Algunos informes como el de la personería municipal dan una idea sobre el grado de corrupción administrativa que existe en Quibdó. En un artículo de prensa,⁸⁵ el personero municipal de Quibdó⁸⁶ al terminar su gestión presentó un informe titulado *El Revés de la Administración Pública* donde denuncia graves irregularidades en el gobierno presidido por Patrocinio Sánchez Montes de Oca.⁸⁷ En dicho informe señala que no se ven reflejados los \$ 4.358 millones que recibió el municipio de Quibdó por sobretasa a la gasolina en el período 2001-2003, a pesar de la recuperación de las carreras 4ª, 7ª y 24. También señaló que los recursos de la salud para la atención de la población más vulnerable han sido víctima de múltiples despilfarros.⁸⁸ Por otra parte, no existe justificación para la inversión en salud de \$ 3.462 millones en el período 2001-2003, recursos que serían el soporte de la ampliación de cobertura.

Los problemas jurídicos⁸⁹ de la administración municipal aumentaron en un 70% y los escenarios deportivos fueron abandonados. Por último señala que la forma como se

⁸³ Directora del programa Anticorrupción de la Presidencia de la República.

⁸⁴ La corrupción se define como el uso-abuso de los recursos públicos en beneficio de particulares, es decir, es poner de manera premeditada los recursos del Estado al servicio de intereses individuales, perjudicando con ello al colectivo, a la sociedad.

⁸⁵ Artículo publicado en el periódico regional Chocó 7 Días, “No se ven reflejados los \$ 4.358 millones que recibió Quibdó por sobretasa a la gasolina en 2001-2002”. Edición 444, Marzo 12 de 2004.

⁸⁶ Yadir Antonio Torres, Personero municipal de Quibdó 2001-2003.

⁸⁷ Alcalde mayor de Quibdó 2001-2003.

⁸⁸ La administración municipal quitó arbitrariamente el carné del Sisben a más de 2000 personas, proceso que está en revisión en la Corte Constitucional.

⁸⁹ Tutelas, acciones de nulidad, ejecutivos laborales y ejecutivos contractuales.

manejan en el municipio los recursos de destinacion específica no guardan correlación con lo que determina la ley.

Otro caso de corrupción se presentó en la administración del Ex alcalde de Quibdó Arnobio Córdoba (1998-2000). De acuerdo con la procuraduría, al funcionario se le formularon cargos por posibles irregularidades en la suscripción y ejecución de contratos para la adecuación de varios puentes peatonales.

Al parecer, el ex alcalde omitió y se extralimitó en sus funciones al no exigir el cumplimiento de los requerimientos previos del contrato inicial tales como estudios, diseños y proyectos, así como de las garantías estipuladas en el mismo, puesto que los rellenos y la longitud de los puentes no fueron los más óptimos.

Estas omisiones dieron lugar a la suspensión del contrato, siendo reiniciado cuatro meses después de que el contratista recibiera el anticipo, permitiendo su beneficio particular y el detrimento del erario público.

Así mismo, el ex servidor habría abusado de su condición de alcalde de Quibdó y desconociendo los motivos y necesidades de la adición contractual referentes a las invitaciones públicas, evaluaciones y selección, al suscribir, de manera aparentemente irregular, un nuevo contrato cuando la ejecución del anterior ya había concluido.

La Procuraduría calificó temporalmente la falta como grave y a título de dolo, dada la jerarquía, dirección y mando del investigado, así como la naturaleza y efectos de su conducta.

De acuerdo con Gloria Elena Pastor,⁹⁰ el Sistema de Control Interno no está garantizando ni protegiendo debidamente el interés patrimonial del Estado, lo que ha permitido que en el manejo de los recursos de las participaciones se presenten las inconsistencias e irregularidades plasmadas en el informe.⁹¹

El manejo que se ha dado a los recursos del municipio ha sido irresponsable y en algunos casos poco coherente con la legislación, tal es el caso de las dos últimas administraciones donde se evidenciaron faltantes en el total de recursos destinados a financiar programas de inversión social, faltantes que se desviaron hacia algunos intereses particulares, y no hacia el bien común que constituye el fin para el cual fueron asignados.

⁹⁰ Contralora Delegada para el Sector Social.

⁹¹ Informe de Auditoría Control Prevalente Transferencias de los Ingresos Corrientes de la Nación a los municipios del Chocó en el sector educativo 1999.

5. CONCLUSIONES

Evaluar el impacto de la descentralización fiscal en el municipio de Quibdó constituye un compromiso y un reto para las futuras administraciones municipales. De su capacidad para afrontar la difícil situación fiscal del municipio dependerá que en el largo plazo éste sea viable financiera y administrativamente.

El municipio ha deteriorado su desempeño fiscal, presenta un creciente grado de dependencia de los recursos del SGP, lo cual coincide con el informe del Departamento Nacional de Planeación de los resultados del desempeño fiscal de los departamentos y municipios para el año 2003, donde se encontró que el municipio de Quibdó ocupa la posición número 959 a nivel nacional con una calificación en su indicador de desempeño fiscal de 44.39, comparado con la calificación obtenida en el año 2000, 49.13.

Las transferencias constituyen la principal fuente de ingresos del municipio. La participación de los ingresos tributarios, como fuente de financiación del gasto, no ha experimentado cambios notables que permitan contribuir a reducir la dependencia que presenta el municipio sobre los recursos del SGP.

En los últimos años el municipio ha hecho un esfuerzo fiscal muy pequeño de acuerdo con los resultados del indicador de esfuerzo fiscal. Dado que la base económica del municipio es muy limitada, sus principales actividades económicas son incipientes y están sustentadas en la explotación de los recursos naturales. Este escenario hace que los esfuerzos del municipio por aumentar sus ingresos tributarios no reflejen buenos resultados en términos monetarios, ya que la base gravable no experimenta notables crecimientos, por lo cual sus políticas se dirigen más hacia el control de la evasión.

El esfuerzo por aumentar el recaudo de estos impuestos se realiza por lo general en el último año de cada administración y no en el primer año de gestión donde deberían

implementarse con mayor fuerza las políticas dirigidas a mejorar el recaudo para adquirir mayores recursos que permitan atender los programas de inversión que se buscan desarrollar en cada administración.

En lo referente a los gastos totales, los gastos de inversión representan un monto considerable dentro de esta partida, sin embargo, esto no se ha traducido en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población del municipio.

Un aspecto de gran importancia que se encontró fué la reducción de los gastos corrientes a lo largo de la década analizada, explicado por la disminución, y en algunos casos el sostenimiento de los gastos de funcionamiento de la entidad. A pesar de esto los gastos de funcionamiento del municipio representan más del 100% de los ingresos corrientes de libre destinación, lo cual supera el tope establecido por la Ley 617 de 2000, debido a esta situación a partir de la entrada en vigencia de dicha ley el municipio emprendió un ajuste en sus gastos de funcionamiento, lo cual ha permitido que dichos gastos experimenten una tendencia hacia la baja, pero es evidente que las dificultades financieras persisten y los esfuerzos no han sido suficientes para contrarrestar la difícil situación fiscal del municipio.

Por otra parte, los gastos totales del municipio, presentaron un notable ascenso a partir del año 2000, debido al crecimiento en los gastos de inversión, mientras los gastos corrientes y en especial los de funcionamiento presentaban una tendencia hacia abajo.

Antes de la entrada en vigencia de la Ley 358 de 1997 el municipio tenía capacidad de endeudamiento en el año 1993 y capacidad moderada para los dos siguientes años. En el año 1996, la capacidad de endeudamiento del municipio se deterioró notablemente, por la continua caída de los ingresos corrientes y el creciente servicio de la deuda.

Es de resaltar que a pesar de los malos resultados en el desempeño fiscal, tanto el déficit corriente como el total han experimentado notables descensos.

Por último se encontró que el manejo dado a los recursos del municipio ha sido indebido y en algunos casos poco coherente con la legislación, tal es el caso de las dos últimas administraciones donde se evidenciaron faltantes en el total de recursos destinados a financiar programas de inversión social, faltantes que se desviaron hacia algunos intereses particulares, y no hacia el bien común que constituye el fin para el cual fueron asignados.

La descentralización fiscal no es la causante de los desequilibrios fiscales del municipio ya que esta ha dotado a las entidades territoriales de recursos, instrumentos y autonomía para cumplir de manera eficiente con las nuevas competencias asignadas por la ley. La descentralización por si sólo no puede solucionar los problemas de la entidad territorial, se requiere de un buen manejo administrativo de los recursos, voluntad política y una activa participación de la comunidad en la toma de decisiones, además de un control eficaz de las autoridades sobre los recursos públicos.

6. RECOMENDACIONES

Las siguientes recomendaciones van dirigidas a mejorar no sólo el desempeño fiscal del municipio de Quibdó sino de aquellos municipios con características similares y de igual forma, afianzar el proceso de descentralización:

- Se deben presentar alternativas de gestión y estrategias de recaudo, para mejorar la generación de recursos propios, principalmente los tributarios y así disminuir el grado de dependencia de los recursos del SGP. Algunas opciones para el logro de estos objetivos se enumeran a continuación:
 - a) Una simplificación del sistema tributario, se traducirá en una mejor administración, mejor atención y mejor control, simplificando no sólo los procedimientos, sino también la estructura de costos de operación.
 - b) Crear cultura de pago. En la medida que los contribuyentes perciban que el sistema tributario es justo, existirá una mayor aceptación del mismo, lo cual es vital para que haya cumplimiento voluntario.
 - c) Aumentar los índices de eficiencia en el recaudo de los impuestos, para controlar la elusión y la evasión.
 - d) Registrar y procesar adecuadamente la información de los contribuyentes para tener una base gravable real y constante.
 - e) Suministro de Software Operativo y Aplicativo para la administración del recaudo y control de los impuestos municipales.
 - f) Servicio personalizado de atención al contribuyente.
 - g) Acuerdos y/o facilidades de pago para deudores morosos en impuestos.
 - h) Instalación y sistematización de un centro de radicación de correspondencia tributaria.

- Propiciar escenarios informativos y pedagógicos que muestren y enseñen el valor, uso y destino de los tributos locales, tales como audiencias públicas donde exista Interacción entre la administración y la población, para que la comunidad se de cuenta de que los recursos son invertidos de forma correcta para el bienestar de la sociedad.
- Promocionar acuerdos entre los sectores políticos, sociales y económicos para orientar la administración y sus recursos hacia la inversión y la productividad en forma eficiente, y adelantar procesos de ajuste coordinados.
- Existe la necesidad de recortar en forma considerable los gastos de funcionamiento, aunque esto constituye una medida radical con un impacto negativo para la sociedad en el corto plazo, es un ajuste que en el largo plazo traerá múltiples beneficios para el municipio.
- Se debe procurar no hacer uso de los recursos del crédito excepto en los casos donde dichos recursos serán destinados hacia la inversión social o la generación de empleos productivos.
- Hay que hacer énfasis en aumentar el control social por parte de la comunidad, exigir periódicamente informes de gestión donde se den a conocer los alcances de los programas de desarrollo adelantados por la administración municipal (rendición de cuentas). Además de prever los espacios concretos de incidencia e influencia de la participación ciudadana en la gestión de las diversas políticas municipales, y abrir un proceso de gestión y planeación local a la sociedad o propiciar los mecanismos para comenzar a involucrarla.
- Con respecto a los mecanismos de control, éstos deben ser más eficaces, de tal forma que garanticen transparencia en la ejecución de los recursos y minimicen el problema de la corrupción. Esto a través de la vigilancia de la gestión fiscal sobre

el manejo de los recursos para verificar que estos cumplan con los objetivos previstos y a su vez un control sobre los funcionarios y su desempeño.

- Se recomienda utilizar la metodología de operaciones efectivas de caja la cual, permite examinar la situación real de los ingresos y gastos efectivamente ejecutados en cada vigencia fiscal y la forma como la entidad maneja los recursos del balance, sea este de déficit o superávit.
- Es indispensable que los funcionarios de la administración posean el perfil requerido para el cargo en el cual serán designados, de tal manera que puedan ser más eficientes en el cumplimiento de sus funciones y contribuir de esta forma con el mejor desempeño de la entidad.
- Diseñar e implementar un sistema de información para optimizar el uso de los recursos, de igual forma se deben desarrollar programas para mejorar el clima organizacional de la administración municipal (mejoramiento de infraestructura física y programas de capacitación).
- Promover la participación ciudadana a través de la realización de proyectos de interés comunitario que impulsen e incentiven el desarrollo de sectores como el minero donde existe abundancia de recursos pero carece de una adecuada organización para la explotación y la comercialización. Otros sectores en los cuales se debe enfatizar son el sector maderero, la pesca y la agricultura dadas las características geográficas y naturales que posee el municipio.

Estos son algunos elementos, que crean condiciones para encarar de manera categórica el cambio en la administración y lograr una mayor eficiencia. Pero, sin duda, es importante contar con mejores recursos humanos calificados, ya que por sí sólo lo anterior no asegurará una mejor administración municipal.

BIBLIOGRAFÍA

Referencias:

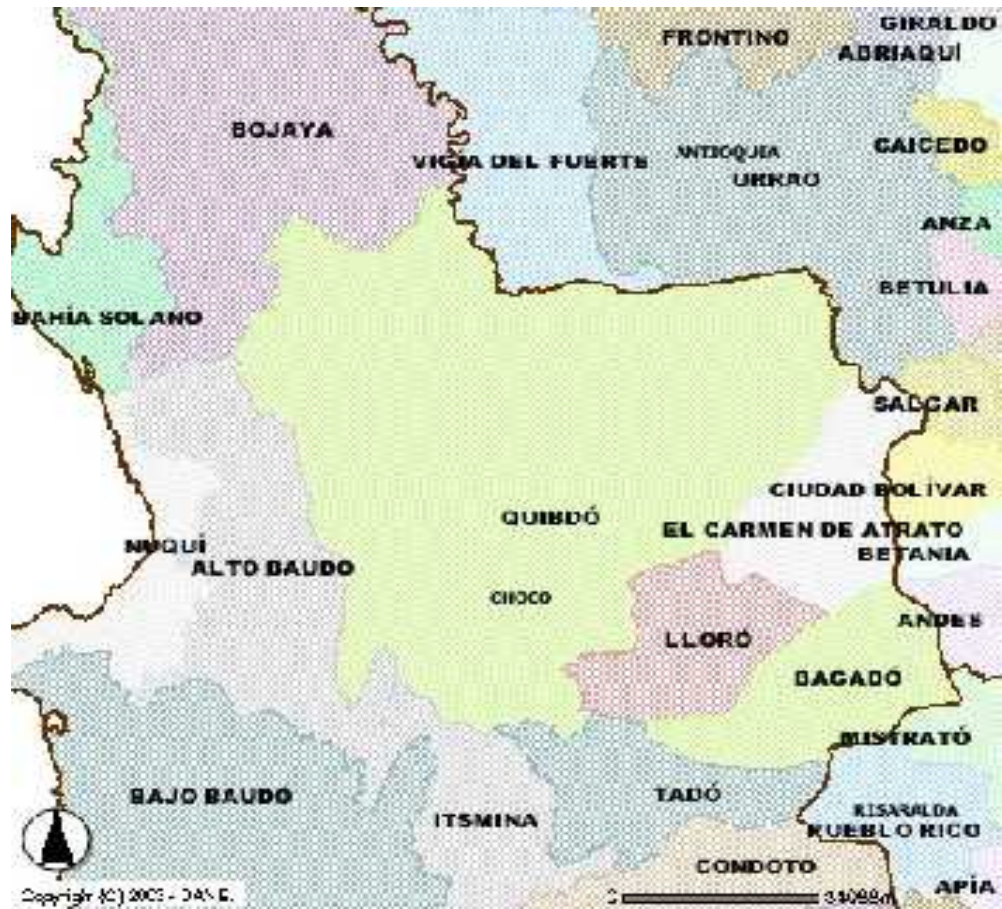
- ACOSTA, Amilkar (1997): *Ordenamiento territorial, descentralización y circunscripción electoral. Ordenamiento territorial*. Escuela Superior de Administración Pública.
- ACUERDO EXTENDIDO CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Santa fe de Bogota D.C., Colombia 3 de diciembre de 1999.
- ALESINA, Alberto, CARRASQUILLA, Alberto y ECHAVARRÍA, Juan (2001): *Reformas institucionales en Colombia*. Alfaomega en coedición con Fedesarrollo.
- CABRERA, Carlos, NARANJO, Rodrigo (2003): *Ordenamiento territorial, reivindicación de la descentralización para el desarrollo. “Las leyes de saneamiento fiscal y sus efectos sobre la descentralización”*. GTZ – FESCOL.
- CONFIS, *El ajuste fiscal del gobierno central para 1999*. Documento asesores 4/98. (1998).
- CÓRDOBA, Arnobio (1998): *Programa de gobierno Nueva Visión para Quibdó*.
- CORPORACIÓN JURÍDICA LIBERTAD *Diagnóstico y situación de derechos humanos en el Choco-Colombia*.
- CORREA, Andrés y MONTOYA Ana (2000): *Diagnóstico de residuos en la zona comercial de Quibdó*.
- DE MATTOS, Carlos A. (1990): “*Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina*”, en: Revista de la CEPAL. No. 31, abril 1990.
- DNP, *Técnicas para el análisis de la gestión económica y financiera de las entidades territoriales*.

- DNP (2002): *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década.*
- DNP (2001): *Informe sobre los resultados de la gestión fiscal de los departamentos y municipios, año 2001 y comparativo con 2000*
- DUQUE, Horacio (1997): “ *La descentralización y el desarrollo institucional en Colombia, hoy: Un análisis a la descentralización.* ” Escuela Superior de Administración Pública.
- EQUIPO NIZKOR- *Informe sobre desplazamiento forzado en Colombia, 1999.*
- ESCOVAR, Silvia, “ *Evaluación expost del programa de apoyo al desarrollo institucional de los Municipios.* ” *Cómo va la descentralización 1997.* Departamento Nacional de Planeación.
- FERREIRA, Ana y VALENZUELA L. (1993): “*Descentralización fiscal: el caso Colombiano*”, *Proyecto regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ, Política Fiscal, N° 49, Santiago de Chile.*
- GIRALDO, Cesar (2002): *Finanzas Públicas en América Latina: la economía política.* Ediciones Desde Abajo.
- GUTIERREZ, Catalina y OSPINA, Pedro. Desempeño Financiero de las Entidades Municipales 1993-1995. En coyuntura Económica. Vol.XXVI N° 1 FEDESARROLLO, Marzo 1996. P.P 77-94.
- IREGUI, Ana María, RAMOS, Jorge, y SAABEDRA, Luz (2001): “ *Análisis de la Descentralización Fiscal en Colombia.* ” Banco de la República.
- LARRAIN, Max (1999): *EL CONSENSO DE WASHINGTON: ¿Gobernador de Gobiernos?.*

- MONCAYO, Edgar (2002): “ *Nuevos enfoques de política regional en América Latina: el caso de Colombia en perspectiva histórica*. Archivos de economía, Separata 7 de 7, DNP.
- OCAMPO, José, “Ponencia Inaugural del Seminario Internacional de Descentralización Fiscal, N° 7, Santiago, Chile, 1995.
- RODRÍGUEZ, Clara, *Fortalecimiento de las finanzas públicas en cinco municipios del pacífico colombiano*.
- RESTREPO, Juan Camilo, *Nuevos rumbos para la descentralización*
- -----, (1996): *Hacienda Pública*.
- Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial, “ Alcaldes y capacidad de gestión. “ *Cómo va la descentralización 1997*. Departamento Nacional de Planeación.
- VILORIA, Joaquín (2001): *Descentralización en el caribe Colombiano: Las finanzas departamentales en los noventa*. N° 20. Banco de la República.
- WIESNER, Eduardo, la descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia, DNP/ANIF/FINDETER, Bogotá, 1995, p. 25; Plan Nacional de Desarrollo-Cambio para construir la paz, Bogotá, 1998, p.149.
- www.alcaldiadequibdo.gov.co
- www.geocities.com/framono/quibdo.htm
- www.banrep.gov.co/blaavirtual/letra-c/choco/indice.htm
- <http://juriscol.banrep.gov.co:1025/home.html>

ANEXO A

MAPA DEL MUNICIPIO DE QUIBDO



Fuente: DANE

ANEXO B

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL MUNICIPAL

De acuerdo con el Art. 311, de la Constitución Política de Colombia, al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

El Art. 312 reza que en cada municipio habrá una corporación administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de siete, ni más de veintiún miembros según lo determine la ley, de acuerdo con la población respectiva. La ley determinará las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos. Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.

Por otra parte, el Art. 314 señala que en cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos de tres años, no reelegible para el período siguiente.

El Presidente y los Gobernadores, en los casos concretamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes. La ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por el ejercicio indebido de esa atribución.

ANEXO C

INSTANCIAS DE ENDEUDAMIENTO

El mecanismo implementado por la Ley para medir la capacidad de endeudamiento fué el sistema de semáforos, el cual busca medir que dicha capacidad de pago esté atada al cumplimiento de unos convenios de desempeño, en los casos en que la relación intereses sobre ahorro operacional alcance la instancia amarilla, para ser usados como correctivos del balance fiscal de la entidad territorial. Los semáforos tienen las siguientes instancias:

* **Instancia en verde:** Cuando el endeudamiento de la entidad territorial se sitúe en una relación intereses/ahorro operacional menor o igual al 40%

$$INT / AO \leq 40\%$$

En este caso, el ente territorial es autónomo en el manejo de su endeudamiento. Las autorizaciones requeridas son las propias de los concejos municipales y las asambleas departamentales.

* **Instancia en amarillo:** Cuando el endeudamiento de la entidad territorial se sitúe en una relación intereses/ahorro operacional superior al 40% y menor al 60%.

$$40\% < INT/AO \leq 60\%$$

Las entidades tienen autonomía de endeudamiento siempre y cuando el saldo de la deuda de la vigencia anterior no se incremente a una tasa superior al índice de precios al consumidor (IPC) para la vigencia.

Para incrementar por encima del IPC, las entidades territoriales requieren de autorización: Los municipios no capitales deben solicitarla ante la Gobernación previo concepto de las oficinas de Planeación Departamental; y las capitales, distritos y administraciones departamentales ante el Gobierno Nacional.

Las autorizaciones se emiten con base en un plan de desempeño. Estos planes son programas de ajuste fiscal, financiero y administrativo tendientes a restablecer la solidez económica y financiera de la entidad. Tienen por objeto garantizar el mantenimiento de la capacidad de pago y el mejoramiento de los indicadores de endeudamiento, para lo cual se deben adoptar medidas de racionalización del gasto y fortalecimiento de los ingresos propios.

* **Instancia en rojo:** Cuando la relación intereses/ahorro operacional supere el 60% o su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes supere el 80%.

$$INT / AO > 60\%$$

ó

$$SLD / IC > 80\%$$

En este caso, las entidades no podrán contratar nuevas operaciones de crédito sin autorización expresa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Estas autorizaciones dependerán de planes de desempeño. Dentro de esta instancia se encuentran los entes territoriales que no presentan ahorro.

Al amparo de la Ley 358 muchas de las entidades altamente endeudadas debieron ajustarse a los planes de desempeño propuestos por el Gobierno Nacional para poder acceder a recursos de crédito y salir de sus apuros financieros.

Entre las entidades territoriales que se han sometido a cumplir con planes de desempeño se encuentra el municipio de Quibdó.

ANEXO D

ASIGNACIÓN DE RECURSOS

De acuerdo con el DNP, las principales fuentes de ingreso han continuado concentradas en el nivel nacional que recauda los impuestos de renta, de valor agregado y de comercio exterior, rentas que son las más dinámicas del conjunto de ingresos públicos. Los municipios y departamentos han continuado con sus fuentes tradicionales de ingreso, aunque se introdujo la sobretasa a la gasolina, y se han tomado medidas para incrementar su recaudo.

En la primera etapa del proceso las principales medidas fueron el fortalecimiento de impuestos propios de municipios (impuesto predial e impuesto de industria y comercio) y departamentos (impuesto al consumo de cerveza, cigarrillos y licores), mediante medidas de actualización de bases y racionalización de procedimientos (Ley 14 de 1983). Los municipios lograron autonomía para la fijación de las tarifas dentro de ciertos rangos definidos por la ley. Estas medidas estaban dirigidas en especial a los municipios intermedios y mayores, donde existe una base económica que permite aumentar en forma considerable el esfuerzo fiscal. En el resto de municipios, la gran mayoría, no se esperaban efectos muy importantes debido a su atraso económico (DNP, 2002).

Dado que la Nación concentra las principales fuentes de ingreso, la descentralización se basa en la utilización de transferencias. Los municipios contaban antes de la reforma con una participación en el impuesto nacional a las ventas (Ley 12 de 1986) y la principal medida fué aumentar dicha participación del 25% al 50% en el período comprendido entre 1987 y 1992. La mayor parte de este aumento se dirigió a los municipios con población inferior a 100.000 habitantes donde se concentraban los problemas principales de deficiencias en la provisión de servicios públicos y crisis de los gobiernos municipales. Esta transferencia se convirtió en la principal fuente de ingreso de los municipios pequeños y medianos y es una transferencia automática por fórmula, sin exigencia de contrapartida

alguna, pero condicionada a su utilización en inversión en un conjunto de sectores. Los recursos se distribuyen principalmente por el peso poblacional –dentro de dos grandes conjuntos de municipios, menores y mayores de 100.000 habitantes- y por un factor de esfuerzo fiscal cuya importancia es reducida (DNP, 2002).

En forma adicional, las normas sobre régimen municipal mantienen la autorización a los gobiernos municipales y departamentales para endeudarse internamente, siempre y cuando el servicio de la deuda no exceda del 30% de los recursos ordinarios. El endeudamiento externo es autorizado por el Gobierno Nacional.

En la segunda etapa, el esquema anterior es reforzado al incluirse como norma constitucional, la transferencia a los municipios que a partir de ese momento se denomina **participaciones municipales** en los ingresos corrientes de la Nación y al ordenarse también, la transferencia a los departamentos de unos recursos (**situado fiscal**) que previamente eran administrados desconcentradamente en los departamentos por entidades bajo el control nacional (DNP, 2002).

La transferencia a los municipios dejó de ser una proporción del impuesto a las ventas para convertirse en un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que aumentó del 14% en 1993 al 22% en el 2001. Continuó siendo una transferencia automática sin contrapartida, distribuida por fórmula y condicionada, pero con dos grandes cambios: el primero, la distribución entre municipios, redujo la importancia otorgada previamente a los municipios menores de 100.000 habitantes para darle mayor peso a los factores de pobreza. Se mantuvo una participación especial para los municipios menores de 50.000 habitantes (el 5%) pero la gran masa de las transferencias se distribuyó en un 60% por criterios de pobreza absoluta y relativa, en 22% por población y el 18% restante, por partes iguales, por eficiencia fiscal, eficiencia administrativa, y mejoramiento en la calidad de vida. El segundo cambio es una reducción en la autonomía para asignar los recursos recibidos por cada municipio. Ahora, del total que los municipios podían invertir de forma libre, el 30% debía destinarse a educación, el 25% a salud, el 20% a agua potable y saneamiento básico,

el 5% a cultura, recreación y deporte y el 20% restante a una lista de sectores fijados por la ley (DNP, 2002).

Durante la segunda parte del proceso, el Gobierno Nacional crea en el año 1992 el Sistema Nacional de Cofinanciación –SNC– con el objeto de orientar las inversiones locales hacia prioridades nacionales y de promover la eficiencia productiva mediante la formulación de proyectos. Este sistema es una modalidad de transferencias con contrapartida y por proyectos, en el cual el ente receptor debe formular técnicamente el proyecto y someterlo a consideración del nivel nacional, al tiempo que ofrece una contrapartida en especie o dinero para su ejecución (DNP, 2002).

Por otra parte, se crea el Fondo Nacional de Regalías –FNR– que se convierte en una nueva transferencia para financiar proyectos de inversión para el desarrollo de municipios y departamentos. La Ley 141 de 1994 crea el Fondo Nacional de Regalías con los ingresos provenientes de las regalías no asignadas a los departamentos y municipios productores y municipios portuarios. Sus recursos se destinarán a la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión. Para la asignación de estos recursos las entidades territoriales deben presentar los proyectos a la Comisión Nacional de Regalías, quien es la encargada de elegir los proyectos a financiar o cofinanciar.

Así mismo, las entidades territoriales continúan con facultad para endeudarse internamente pero se expiden medidas para establecer con mayor claridad la capacidad de pago y controlar el endeudamiento inadecuado y riesgoso. Por tal razón, la Ley 358 de 1997 define la capacidad legal de endeudamiento como el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversión. Esta norma es conocida como la ley de semáforos.

Durante los últimos años se toman medidas para controlar el gasto y el endeudamiento territorial estableciendo límites estrictos a los municipios y departamentos al tiempo que se

definen mecanismos para abordar la financiación de los pasivos pensionales y para rescatar a las entidades en crisis. De igual forma, el Gobierno Nacional promovió una reforma constitucional (Acto Legislativo 012 de 2001) y una reforma a la Ley 60 de 1993 (Ley 715 de 2001), que busca garantizar recursos estables para las entidades territoriales orientados a la financiación de la inversión social, sin que se vean afectados por la volatilidad de los ingresos corrientes de la Nación.

ANEXO E

DESCRIPCIÓN DE INGRESOS

En términos presupuestales se considera ingreso todo recurso económico cuantificable en dinero del que dispone una entidad para la ejecución de sus planes, programas y proyectos. Las posibles rentas e ingresos de los municipios se clasifican así:

1. INGRESOS CORRIENTES

Son aquellos que en forma regular y periódica recauda la Secretaría de Hacienda o, en muchos municipios, la Tesorería, por concepto de la aplicación de los impuestos, tasas, multas y contribuciones, siempre que no sean ocasionales. De acuerdo con su origen se identifican como **Ingresos Tributarios** y **No Tributarios**. Los primeros se clasifican en impuestos directos e indirectos. Los segundos, incluyen las tasas y multas.

1.1 INGRESOS TRIBUTARIOS

Son los valores que el contribuyente debe pagar en forma obligatoria al Estado, representado por la Nación o sus entidades territoriales, sin que por ello exista contraprestación directa por parte del mismo. Por ejemplo: se está en obligación de pagar impuesto de industria y comercio por el hecho de realizar una actividad industrial o comercial dentro del respectivo municipio. Al pagar este impuesto, la persona no está obteniendo ninguna contraprestación directa por parte del municipio (aunque, por supuesto, existe para las autoridades municipales la obligación genérica de dar buen uso a esos dineros y el ciudadano tiene derecho a fiscalizar la inversión de los mismos).

1.1.1 Impuestos Directos. Son aquellos que se aplican a las propiedades y rentas de las personas. Los más representativos son el impuesto predial unificado y el impuesto a vehículos automotores.

1.1.2 Impuestos indirectos. Son aquellos que se aplican a actividades económicas específicas, independientemente de la capacidad económica o de las propiedades de las personas objeto del tributo. Ejemplos: el impuesto de industria y comercio; degüello de ganado menor.

1.2 INGRESOS NO TRIBUTARIOS.

Son aquellos que se originan por cobro de derechos, prestación de servicios públicos, explotación, producción y distribución de bienes y servicios. Se pueden clasificar en tasas, multas, aportes y participaciones.

1.2.1 Las Tasas. Son los derechos que cobra una entidad territorial a sus usuarios por la utilización de bienes o por la prestación de servicios. A diferencia del impuesto, en este caso se genera, para quien paga, el derecho a exigir la prestación de un servicio que lo beneficie individualmente, en una proporción igual al valor pagado por el mismo. Ejemplos: las tarifas de acueducto y alcantarillado, energía, telefonía, las tasas por los servicios de Plaza de Mercado, Matadero público, pesas y medidas.

1.2.2 Las Multas. Son aquellos derechos económicos a favor del municipio, derivados de la aplicación de sanciones económicas de las personas, por la infracción de normas legalmente establecidas. Las multas pueden originarse en infracciones tributarias, de ordenamiento del espacio público, de orden público.

1.2.3 Las Contribuciones. Son obligaciones que se fijan a algunas personas por su participación directa en los beneficios que les proporciona la construcción de obra concreta

por parte de las entidades estatales. La contribución de valorización, por ejemplo. Aportes y Participaciones.

1.3 TRANSFERENCIAS Y PARTICIPACIONES

Son los recursos pertenecientes a entidades estatales, entregados a otra entidad pública sin carácter de contraprestación y en virtud de una norma, para cubrir las necesidades de prestación de servicios determinados por la ley. Las más representativas para los municipios son las transferencias (del Sistema General de Participaciones) y las Regalías.

Participaciones. El Sistema General de Participaciones en Colombia, por ejemplo, se encuentra predeterminado por fórmulas consignadas en la ley, lo que imprime rigidez tanto a las cantidades utilizadas, como en la destinación y aplicación de normas técnicas para su ejecución. El Cuadro No. 3 ilustra, para el año 2003, el área, la cuantía, los criterios de asignación, quién recibe y la destinación que habrá de darse a los recursos del Sistema Nacional de Participaciones de los cuales trata la Ley 715 del 2001. La autonomía municipal respecto a esas participaciones reside en la localización específica de la obra a realizar o el servicio a prestar y el valor de la inversión a ejecutar. Estos elementos de priorización deben contar con el aval de la comunidad y reflejar realmente sus necesidades, respetando el Plan de Desarrollo y el derecho a la participación ciudadana.

Transferencias/Sistema General de Participación. El **Sistema General de Participaciones** está compuesto por una participación de destinación específica para educación, una participación con destinación específica para salud y una participación de propósito general que incluye recursos de agua potable y saneamiento básico.

1.3.1 Los recursos de la **participación para educación** se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo (pago de personal, construcción de infraestructura, provisión de canasta educativa, recursos para promover la calidad educativa). Para recibir de forma directa éstos recursos, el municipio debe estar certificado.

1.3.2 Los recursos de la **participación para salud** se destinarán a financiar la prestación del servicio en la financiación o cofinanciación de subsidios a la demanda, prestación del servicio de salud a la población pobre no cubierta con subsidios.

1.3.3 Los recursos de la **participación de propósito general** podrán ser repartidos así:

Para municipios de categoría 4, 5 y 6 se podrán destinar de manera libre para inversión u otros gastos relacionados con el funcionamiento de la administración municipal hasta un 28% de los recursos de propósito general, el 72% restante se destinarán para la ejecución de competencias establecidas en la Ley 715 del 2001, entre ellas las de prestación de servicio de agua potable y saneamiento básico, y para programas de recreación, cultura y deporte.

1.3.4 Las regalías. Constituyen una forma de contraprestación económica a la que el Estado tiene derecho, ocasionada por la pérdida de un recurso natural no renovable existente en el subsuelo. Una parte de esos ingresos va a las entidades territoriales, exclusivamente para la financiación de proyectos de inversión. La Comisión Nacional de Regalías ejerce la respectiva vigilancia. (Art. 361 de la Constitución Nacional)

2. RECURSOS DE CAPITAL

Son recursos de carácter extraordinario cuya periodicidad o continuidad tiene un alto grado de incertidumbre por ser el resultado de operaciones contables y financieras o de actividades no propias de la naturaleza y funciones del municipio, y por tanto constituyen fuentes complementarias de financiación. Los recursos de capital comprenden: Los recursos del balance, los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año de acuerdo con las autorizaciones dadas por el Concejo Municipal, los rendimientos financieros, el diferencial cambiario originado en la monetización de créditos externos o inversiones en moneda extranjera, las donaciones, los excedentes financieros de los establecimientos públicos del orden municipal, de las Empresas Industriales y Comerciales

Municipales y de las sociedades de economía mixta del orden municipal con el régimen de aquellas.

2.1 RECURSOS DEL CRÉDITO

Los recursos del crédito interno o externo son aquellos que recibe el municipio de entidades nacionales o extranjeras, cuyo monto debe reembolsar de acuerdo con los plazos y condiciones establecidos en el contrato de crédito.

2.2 RECURSOS DEL BALANCE

Los recursos del balance surgen de cada ejecución anual del presupuesto, el cual, al concluir el ejercicio, arroja un superávit o un déficit. Este balance forma parte de los recursos de capital del presupuesto del siguiente año. Si hay superávit, se utiliza para financiar algunas apropiaciones del año que entra; si existe déficit, se debe incluir una partida suficiente para saldarlo.

2.3 RENDIMIENTO FINANCIEROS

Los rendimientos de operaciones financieras son los ingresos obtenidos por la colocación de recursos en el mercado de capitales o en títulos valores, los cuales generan intereses, dividendos o corrección monetaria. Debe considerarse que éstos se causan en aquellos casos en que el fisco actúa como acreedor, así los intereses o rendimientos se cataloguen como recursos de capital.

2.4 UTILIDAD DE LAS EMPRESAS

Los excedentes de empresas industriales y comerciales del municipio o de sociedades de economía mixta del mismo orden, dependen de la cuantía en que tenga participación el municipio, por su participación en el capital de la empresa.

2.5 VENTA DE ACTIVOS

También son recursos de capital la venta de activos que realiza el municipio, tales como terrenos, construcciones, maquinaria, etc.

RECURSOS PROPIOS

Son recursos propios del municipio aquellos que dependen de su gestión y se recaudan con base en el potencial económico municipal. Los recursos propios se dividen en Tributarios y No Tributarios.

A nivel municipal:

1. Recursos Tributarios

Están conformados por los impuestos, las tasas y las contribuciones

a. Impuestos Directos

1. Predial
2. Circulación y tránsito

b. Impuestos Indirectos

3. Industria y Comercio
4. Avisos y Tableros
5. Espectáculos Públicos
6. Sacrificio de Ganado menor
7. Degüello de Ganado menor
8. Casinos (Juegos Permitidos)
9. Rifas y Apuestas

10. Ventas por el Sistema de Clubes
11. Apuestas Mutuas
12. Estampilla Pro-Electrificación Rural
13. Extracción de Material de Río
14. Delineación Urbana
15. Uso del Subsuelo
16. Sobretasa a la Gasolina
17. Contribución de Valorización
18. Contribución de Desarrollo Municipal
19. Ocupación de vías
20. Registro de Patentes, Marcas y Herretes
21. Impuesto a la Explotación de Oro, Plata Y Platino
22. Otros

Los Impuestos Municipales

Los impuestos municipales, son la forma como el municipio obtiene parte de los recursos económicos para financiar los planes, proyectos y programas tendientes a satisfacer las necesidades de la comunidad.

El Art. 171 establece que en tiempo de paz solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales podrán imponer contribuciones

El Art. 172 señala que los Municipios y el Distrito Especial de Bogotá pueden crear los impuestos y contribuciones a que se refieren los artículos siguientes, además de los existentes hoy legalmente.

ANEXO F

ESTRUCTURA DE LOS EGRESOS MUNICIPALES

Los principales rubros de gastos de los municipios conforme a la clasificación que se acostumbra en los respectivos presupuestos de las entidades territoriales se presentan a continuación.

Al igual que en el caso de las rentas, los gastos e inversiones de los municipios están debidamente reglamentados.

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Éstos agrupan todos aquellos egresos que son indispensables para el normal desarrollo de las competencias que le son propias a los municipios y con el aparato burocrático existente para tal efecto. Por ejemplo:

- **Servicios Personales.** Gastos que debe hacer el municipio por la contraprestación de servicios ya sea por relación laboral o de contrato incluye sueldo de personal de nómina, gastos de representación, bonificaciones, subsidios, primas, horas extras, indemnizaciones entre otros.
- **Gastos Generales.** Son los causados por la prestación de servicios de carácter no personal o el uso de bienes muebles o inmuebles que contribuyen al funcionamiento de la administración. Por ejemplo compra de equipos, servicios públicos, arrendamiento, impresos, viáticos, comunicaciones, etc.
- **Transferencias Corrientes.** Recursos que la administración municipal está obligada a transferir a otras entidades como ICBF, SENA y que contribuyen al pago de pensiones, cesantías de funcionarios municipales, etc.

SERVICIO DE DEUDA

Son los recursos que tienen por objeto el cumplimiento de las obligaciones contractuales correspondientes al pago por ejemplo de intereses y comisiones originadas por créditos otorgados por entidades externas.

GASTOS DE INVERSIÓN

Son gastos que generan riqueza y tiene un beneficio inmediato y futuro y están destinados a crear infraestructura y servicios sociales. Estos gastos están reflejados en el Plan Operativo Anual de inversiones.

En cuanto a los gastos de inversión, es sobre éstos que se centra la atención de los concejales porque les permiten satisfacer en parte las expectativas que los llevaron a sus posiciones y por ende es lícito que se esfuercen por canalizar recursos hacia sus comunidades.

Pese a lo anterior, los concejales deben saber entender que el margen de actuación permitido por la ley es en extremo limitado ya que la mayoría de los recursos transferidos por el Estado y algunos propios tienen destinación específica con precisos porcentajes establecidos en la norma.