

**AJUSTE FISCAL Y DESARROLLO LOCAL
EN MUNICIPIOS DE SEXTA CATEGORÍA
1996-2006**

CLAUDIA MARÍA ARCILA COSSIO

**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO
CIDER
MAESTRÍA EN PLANIFICACIÓN Y ADMINISTRACIÓN
DEL DESARROLLO REGIONAL
BOGOTÁ
2008**

**AJUSTE FISCAL Y DESARROLLO LOCAL
EN MUNICIPIOS DE SEXTA CATEGORÍA
1996-2006**

CLAUDIA MARÍA ARCILA COSSIO

Trabajo de Grado

**Director
Carlos Zorro Sánchez
Doctor en Ciencias Sociales del Desarrollo
Doctor en Ciencias Jurídicas**

**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO
CIDER
MAESTRÍA EN PLANIFICACIÓN Y ADMINISTRACIÓN
DEL DESARROLLO REGIONAL
BOGOTÁ
2008**

*A Ernesto,
Por el amor que nos une*

AGRADECIMIENTOS

Expreso mi gratitud al Doctor Carlos Zorro Sánchez como maestro, que es uno de los títulos más enaltecedores que puede tener un ser humano; por la capacidad con que me prestó asesoría y dirección, por la agudeza y cariño de sus comentarios, y por la libertad que me brindó para proponer, analizar y aportar.

El trabajo y la discusión académica en la Universidad de los Andes y el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, CIDER, me permitieron reflexiones sobre la relación entre el ajuste fiscal y el desarrollo local con una profundidad e implicaciones que no son posibles en otros espacios.

CONTENIDO

	Pág.
PRESENTACIÓN.....	14
CAPÍTULO 1 - CONCEPTOS, CONTEXTO Y ANTECEDENTES DEL AJUSTE FISCAL TERRITORIAL.....	15
1.1. Globalización y localidad.....	15
1.2. Globalización y descentralización en América Latina.....	17
1.3. El desarrollo local en la globalización.....	18
1.4. El municipio como promotor del desarrollo.....	19
1.5. El proceso de descentralización en Colombia.....	21
1.6. El debate sobre la descentralización: los municipios de la “otra Colombia”.....	22
1.7. El paso del estado burocrático local a la nueva gerencia municipal.....	23
1.8. La crisis fiscal territorial.....	24
CAPÍTULO 2 - OBJETIVOS, JUSTIFICACIÓN Y METODOLOGÍA.....	30
2.1. Municipios objeto de estudio.....	30
2.2. Objetivos de la investigación.....	30
2.2.1. Objetivo general.....	30
2.2.2. Objetivos específicos.....	30
2.3. Justificación de esta investigación: los pequeños municipios son estratégicos.....	31
2.4. Metodología.....	33
2.4.1. Planteamiento de hipótesis de trabajo.....	33
2.4.2. Determinación de la fuente a utilizar para el análisis financiero.....	33
2.4.3. Herramientas metodológicas para verificación de las hipótesis sobre ingresos, gastos y evolución de la deuda.....	36
2.4.4. Verificación de las hipótesis sobre administración pública.....	39
2.4.5. Verificación de las hipótesis sobre papel del municipio en el impulso del desarrollo local.....	40
CAPÍTULO 3 - EL REDISEÑO DEL MUNICIPIO COLOMBIANO COMO ESFUERZO DE IMPLANTACIÓN DE LA REFORMA GERENCIAL.....	43
3.1. Antecedentes.....	43
3.2. Los cambios organizacionales: estructura básica para cumplimiento de competencias constitucionales.....	47
3.3. Los cambios organizacionales y la necesidad de consolidar la reforma gerencial...	48
3.4. Los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA) como ejemplo de cambios organizacionales.....	51

CAPÍTULO 4 - AJUSTE FISCAL: ¿MEJORÓ LA SITUACIÓN FISCAL MUNICIPAL ENTRE 1996 Y 2006?.....	56
4.1. La crisis fiscal como insuficiencia de los ingresos corrientes para cubrir los gastos corrientes municipales.....	57
4.2. Durante el período de ajuste fiscal, se mantuvo el ritmo de inversión municipal.....	62
4.3. El déficit consolidado municipal registra tendencia a la superación.....	66
4.4. La financiación del déficit total: crédito neto, saldo de la deuda y pasivos no financieros.....	67
CAPÍTULO 5 - LA INVERSIÓN COMO CONDICIÓN DEL DESARROLLO....	74
5.1. Liberar recursos de funcionamiento para inversión.....	74
5.2. La inversión de los municipios de categoría 6 frente al total municipal.....	75
5.3. La inversión de los municipios de categoría 6, por regiones.....	80
5.4. La inversión de los municipios de categoría 6, por sectores.....	80
5.5. La inversión municipal a través de las entidades descentralizadas por servicios.....	82
CONCLUSIONES.....	88
BIBLIOGRAFÍA.....	94

LISTA DE TABLAS

Pág.

Cuadro 1.1	
Principales Reglas Financieras promulgadas durante el ajuste fiscal	28
Cuadro 2.1	
Características de las series de información financiera territorial	34
Cuadro 2.2	
Variables para el cálculo de la situación fiscal territorial	37
Cuadro 2.3	
Variables objeto de estudio en ingresos y gastos	38
Cuadro 2.4	
Variables objeto de estudio en evolución de la deuda y los pasivos.....	39
Cuadro 2.5	
Variables objeto de estudio en inversión sector central y descentralizado	41
Cuadro 3.1	
Rasgos generales de la administración municipal.....	43
Cuadro 3.2	
Municipios de categoría 6	
Cambios en la estructura organizacional.....	46
Cuadro 3.3	
Estructura y procesos básicos para municipios sexta categoría	
Cuadro 3.4	
Componentes para el fortalecimiento de la gestión	50
Cuadro 4.1	
Situación fiscal de los Municipios de Categoría 6 - Millones de pesos de 2006	56
Cuadro 5.1	
Evolución de la inversión municipal per cápita 2001-2006	
Pesos constantes de 2006	77

Cuadro 5.2	
Número de Municipios de categoría 6 y población por regiones	77
Cuadro 5.3	
Inversión Municipal por regiones en pesos constantes de 2006	
Municipios de categoría 6. 2004 – 2006	79
Cuadro 5.4	
Municipios de categoría 6	
Índice de crecimiento por sectores, 2001-2006	81

LISTA DE GRÁFICOS

	Pág.
Gráfico 1.1: Municipios de Categoría 6 Evolución de los ingresos, los gastos y el superávit o déficit corrientes	25
Gráfico 3.1 Número de Municipios asociados en Centros Provinciales Por Categoría de Municipios.....	53
Gráfico 3.2 Empresas Prestadoras de asistencia técnica agropecuaria	54
Gráfico 4.1	57
Municipios de categoría 6 Evolución del déficit o ahorro corriente.....	57
Gráfico 4.2 Evolución de las transferencias nacionales a municipios como porcentaje de ingresos totales municipales	59
Gráfico 4.3 Municipios de categoría 6 y otras categorías Evolución de los ingresos corrientes.....	60
Gráfico 4.4 Municipios de categoría 6 y otras categorías Evolución de los gastos corrientes	61
Gráfico 4.5 Municipios de categoría 6 y otras categorías Evolución del déficit o ahorro corriente.....	62
Gráfico 4.6 Municipios de categoría 6 Evolución del déficit de capital.....	63
Gráfico 4.7 Municipios de categoría 6 y otras categorías Evolución de gastos de capital	64
Gráfico 4.8 Municipios de categoría 6 y otras categorías Evolución de los ingresos de capital	65

Gráfico 4.9	
Municipios de categoría 6 y otras categorías	
Evolución del déficit de capital.....	66
Gráfico 4.10	
Municipios de categoría 6	
Evolución del superávit o déficit total	67
Gráfico 4.11	
Municipios de categoría 6	
Evolución del crédito neto	68
Gráfico 4.12	
Municipios de categoría 6 y otras categorías	
Evolución del saldo de la deuda.....	69
Gráfico 4.13	
Municipios de categoría 6	
Composición pasivos no financieros-Cierre 2006	70
Gráfico 4.14	
Municipios de categoría 6	
Evolución pasivos no financieros.....	71
Gráfico 4.15	
Municipios categoría 6	
Ingresos corrientes vs ingresos de capital.	72
Gráfico 4.16	
Ingresos, gastos corrientes y ahorro corriente	
Bogotá	73
Gráfico 5.1	
Inversión: Total municipal vs. municipios categoría 6	
Gráfico 5.2	
Inversión de los Municipios de categoría 6 por regiones.....	78
Gráfico 5.3	
Municipios de categoría 6	
Inversión por sectores	80

Gráfico 5.4	
Municipios de categoría 6	
Número de entidades descentralizadas por sector en 2006.....	83
Gráfico 5.5.	
Municipios de categoría 6	
Ingresos de las entidades descentralizadas.....	84
Gráfico 5.6	
Municipios categoría 6	
Composición del gasto de entidades descentralizadas	85
Gráfico 5.7	
Municipios de categoría 6	
Déficit presupuestal de las entidades descentralizadas	86
Gráfico 5.8	
Municipios de categoría 6	
Inversión realizada por entidades descentralizadas.....	87

ANEXOS

Base de datos (Cd):

Análisis Municipios de sexta categoría

Ejecuciones Presupuestales

Inversión Municipal

ABSTRACT

En esta investigación se presentan los conceptos, el contexto y los antecedentes de la política de saneamiento fiscal territorial aplicada en Colombia entre 1996 y 2006, para mostrar sus principales repercusiones sobre los pequeños municipios, su administración y su capacidad financiera para promover el desarrollo. A partir del análisis del rediseño del municipio colombiano, del estudio de los cambios en su situación fiscal durante una década, y de la indagación sobre su inversión, se concluye que sus ingresos corrientes no crecieron ni disminuyeron como proporción del PIB; que los gastos de funcionamiento sí decrecieron desde 2002; que la dependencia de las transferencias nacionales se ha hecho ligeramente más pequeña; que la inversión mantuvo un ritmo creciente en la década; y que el déficit de capital ocasionó un faltante presupuestal total en 2006.

This research presents the concepts, context and background of the territorial fiscal policy applied in Colombia between 1996 and 2006, showing its major impact on small towns, its administration and financial capacity to promote development. From the analysis of the redesign of the municipalities of Colombia, the study of changes in fiscal status for a decade, and the inquiry on its investment, it is concluded that current revenues do not grow or diminish as a proportion of Gross Domestic Product, that the cost of operation is decreased since 2002; that the reliance on national transfers has become slightly smaller, that investment had an increasing pace in the decade and that the deficit of capital caused a budget shortfall in 2006.

Palabras clave: pequeños municipios colombianos, crisis fiscal, ajuste fiscal, desarrollo local.

Keywords: small Colombian municipalities, fiscal crisis, fiscal adjustment, local development.

PRESENTACIÓN

Este trabajo es un acercamiento a las repercusiones del ajuste fiscal territorial sobre los municipios de categoría sexta, particularmente en materia de ordenamiento de sus finanzas, mejoramiento de la gerencia pública y capacidad para impulsar el desarrollo.

La política pública de saneamiento fiscal durante la crisis financiera territorial, fue llevar a los pequeños municipios a la condición de viabilidad fiscal y financiera, poniendo límites a los gastos de funcionamiento y liberando recursos para el pago de pasivos y la inversión pública.

El trabajo se inicia con una mirada a los conceptos de globalización y su relación con el desarrollo local, descentralización, crisis y ajuste fiscal territorial. A continuación se plantea la metodología que se utiliza para el análisis del saneamiento fiscal realizado en los pequeños municipios colombianos, entre 2000 y 2006 y se presentan los resultados de este análisis en términos de los efectos del saneamiento sobre la administración y la capacidad financiera para promover el desarrollo.

La investigación realizada tiene en cuenta la experiencia de la autora en la prestación de la asistencia técnica institucional organizacional a un grupo de 50 municipios colombianos durante 2000 a 2006 y su conocimiento de los cambios ocurridos en las entidades territoriales en sus estructuras, procesos, plantas de cargos y cumplimiento de competencias a través de entidades descentralizadas.

Adicionalmente se examinaron los efectos de ingresos, gastos y déficit usando las ejecuciones presupuestales recopiladas por el Departamento Nacional de Planeación, se estudiaron las cifras de deuda reportadas a la Contaduría General de la Nación, y se observó la evolución de la inversión municipal como una de las condiciones del impulso al desarrollo local.

Al final se plantean las conclusiones de la investigación y se destaca la necesidad de unas finanzas municipales sanas para afrontar los retos del servicio a la comunidad, el impulso al desarrollo y la inserción ventajosa en la globalización.

CAPÍTULO 1

CONCEPTOS, CONTEXTO Y ANTECEDENTES DEL AJUSTE FISCAL TERRITORIAL

El desarrollo local en el mundo de hoy no puede entenderse al margen de un conjunto de procesos interrelacionados que caracterizan la evolución contemporánea. Entre ellos cabe mencionar, para efectos de este trabajo, la globalización y la descentralización de los estados nacionales, que tienen repercusiones considerables sobre las funciones de los municipios y sobre la capacidad de éstos para influir en los procesos locales de desarrollo. El presente capítulo trata de mostrar cómo los municipios colombianos, inclusive los más pequeños, no pueden actuar de espaldas a estos procesos y cómo la viabilidad fiscal es una condición relevante para aquellos que se propongan metas de desarrollo local.

1.1. Globalización y localidad

Como lo afirma Castells (1999), se ha llamado globalización¹ al conjunto transformaciones ocurridas en las últimas décadas en la vida social a escala universal, que tienden a unificar el planeta, a convertirlo en un solo mundo, en un único espacio económico, político y cultural, en el cual aparecen tendencias que se imponen según el peso de las potencias y los agentes que las impulsan, actuando en un mercado desregulado². Esas transformaciones aparecen ligadas a fenómenos como el peso creciente de los organismos supranacionales, la interdependencia de las regiones y los países, las reestructuraciones económicas, el papel de las multinacionales, la unificación cultural, o los avances de la tecnología de la información y de las comunicaciones.

Para Vásquez (2005), la globalización es un proceso de integración asociado con el intercambio de bienes y servicios, la internacionalización de los capitales, y el aumento de la producción internacional de las empresas multinacionales. Su énfasis está en que el proceso está ligado a la utilización de las nuevas tecnologías, especialmente de la

¹ Realmente, la oleada globalizadora que estamos viviendo es heredera de una larga historia que proviene del Renacimiento europeo.

² Para lo que se plantea en este apartado, se ha seguido la argumentación adelantada por **BORJA, Jordi, y CASTELLS, Manuel**, (2004). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, Grupo Santillana Ediciones S.A.

información. En esta forma, *“la globalización es un proceso mundial de expansión a largo plazo de los procesos sociales, culturales, económicos, ambientales y políticos por encima de las fronteras nacionales, promovido por las necesidades de expansión de las grandes firmas multinacionales y hecho posible por la revolución informática y de las comunicaciones”*³.

De acuerdo con lo anterior, lo global y lo local aparecen como los dos extremos de una cadena en la que los Estados nacionales se encuentran en medio, cediendo hacia ambos polos parte de las facultades que tradicionalmente les correspondían. En este contexto se inscriben los avances hacia la mayor autonomía regional y local que ha realizado el papel de los gobiernos locales en el desarrollo. Como consecuencia, éstos han logrado en muchos países un mayor control de parte de los ingresos y gastos estatales y tienden a ejercer un mayor liderazgo en la articulación de los esfuerzos de los distintos actores sociales para el logro de los propósitos municipales.

Pero estas transformaciones tienden a ir más allá de los ámbitos locales y regionales. Al decir de Borja y Castells, *“el desafío político de la ciudad en la globalización es el de obtener un reconocimiento de actor político a escala global, más allá de su territorio y más allá de las cada vez más artificiales fronteras de ‘su’ Estado. El mundo actual exige un planteamiento ‘glocalizador’, una articulación de lo local-global”*⁴.

En este contexto, se demanda el reforzamiento de los ámbitos locales como espacios de identidad colectiva y de participación política, y si se quiere, en términos de Borja y Castells, *“como expresión concentrada de los problemas y desafíos de la humanidad: crecimiento y medio ambiente, despilfarro y pobreza, libertades posibles y exclusiones reales”*⁵. Para los dos autores, *“lo global y lo local son complementarios, creadores conjuntos de sinergia social y económica. Apuntan a la importancia estratégica de lo local como centro de gestión de lo global en el nuevo sistema tecno-económico, cuestión que puede apreciarse en tres ámbitos principales: el de la productividad y competitividad*

³ **ZORRO, Carlos**, (2007). *“Ámbitos Espaciales en el Marco de la Globalización”*, en, Seminario Desarrollo Económico Local. Primer Módulo. Bogotá: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo CIDER. Universidad de Los Andes.

⁴ **BORJA, Jordi**, (2003) *La Ciudad Conquistada*. Madrid, Alianza Editorial. Pág. 272.

⁵ **BORJA, Jordi, y CASTELLS, Manuel**, (2004). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, Grupo Santillana Ediciones S.A. Pág. 370.

económica, el de la integración socio-cultural y el de la representación y gestión políticas”⁶.

1.2. Globalización y descentralización en América Latina

Autores y analistas económicos, han mostrado que las exigencias planteadas por la globalización a propósito de las aperturas económicas, de la búsqueda de estabilidad macroeconómica, de la disminución del peso de la deuda pública frente al PIB y a las exportaciones, del control de la inflación, y de la reducción del déficit fiscal, impulsaron tres lustros de reformas en América Latina.⁷

En un reciente estudio de Daughters y Harper⁸ se muestra que las preocupaciones por la descentralización han cambiado a lo largo del tiempo. Basándose en encuestas, esos autores encuentran que, en 1996, la principal preocupación era la descentralización política, mientras que en 2004 ese tema había disminuido su prioridad y habían logrado importancia, en orden creciente, las preocupaciones por los impuestos, la deuda, las transferencias y el gasto.

Esto porque la importancia del gasto subnacional había evolucionado en el subcontinente, pasando de un 15,6% del gasto público total en 1985, al 17,2% en 1990, al 19,3% en 1995 y al 22,3% en 2004. En los casos de Argentina, Brasil y Colombia ese porcentaje se colocó por encima del 45% en 2004, siendo este último país el estado unitario más descentralizado del continente.

Respecto de la descentralización, Daughters y Harper proponen un indicador de madurez, basado en el grado de representación democrática, la asignación de competencias a los diferentes niveles de gobierno, las facultades tributarias permitidas a los niveles subnacionales, la discrecionalidad de las transferencias intergubernamentales y las limitaciones al endeudamiento regional y local. Ese indicador muestra avances en todos

⁶ **BOISIER, Sergio**, (2003). *El desarrollo en su lugar. El territorio en la sociedad del conocimiento*. Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile. Pág. 38.

⁷ **LORA, Eduardo**. “*The State of State Reform in Latin America*”. Stanford University Press. 2006. Este documento contiene en particular los artículos de Eduardo Lora, Mauricio Cárdenas, Gabriel Filc, Carlos Scartascini, Robert Daughters y Leslie Harper.

⁸ **DAUGHTERS, Robert y Leslie HARPER**, “*Reformas de descentralización fiscal y política*”, en, Lora, Eduardo, (Ed.) *El estado de las reformas del Estado en América Latina*, Stanford University Press, 2006. Pág. 243-296.

estos campos y en todos los países del subcontinente, con los mismos tres primeros lugares. Y mientras que Brasil y Argentina, siendo Estados federales, superan el 80% en la medición del grado de madurez de su descentralización, Colombia pasó de menos del 50% en 1996 al 68% en 2004.

Eduardo Lora y Mauricio Cárdenas destacan los cambios en “*las instituciones presupuestales, que definen la forma como se discute, se decide y se controla el presupuesto fiscal; las instituciones y políticas de recaudación tributaria; y las instituciones de descentralización fiscal a los gobiernos sub-nacionales.*”⁹

Como parte de las reglas que sustentan tales cambios, es importante mencionar la formación de fondos de estabilización fiscal, como los de prevención de fluctuaciones de las exportaciones, de reserva presupuestaria o estabilización de ingresos tributarios, de contingencia, o de ahorro petrolero. En Colombia también se han creado fondos para cubrir contingencias, especialmente de entidades territoriales en ajuste.

1.3. El desarrollo local en la globalización

La disminución del ámbito de acción de los estados nacionales, consecuencia de la globalización, ha otorgado, paradójicamente, mayor relevancia de las ciudades y localidades y a sus respectivos gobiernos que, como ya se dijo, asumen un papel mucho más activo en el desarrollo.

Hoy no se niega la necesidad de acrecentar la riqueza, pero se plantea que es en su distribución y en sus efectos sobre toda la población, donde puede medirse el avance de una sociedad en la senda del desarrollo. Así, al lado del crecimiento económico se están midiendo otros factores, como la inserción en los mercados globalizados, la equidad de los efectos del crecimiento económico entre los diversos actores sociales, la inclusión de toda la sociedad en los beneficios que implican las tecnologías de la información y las comunicaciones, el proyecto político de construcción democrática, o el grado de descentralización. Esto da lugar a proponer modelos de desarrollo más complejos y con una perspectiva multidimensional.

⁹ LORA, Eduardo; y, CARDENAS, Mauricio. “*La reforma de las instituciones fiscales en América Latina*”. Documento de Trabajo #559, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo. BID – Fedesarrollo. Bogotá: Abril de 2006.

En términos del desarrollo, al pensar y actuar desde lo local se está hablando de un proceso endógeno, o sea surgido desde la base de la población local, aunque inmerso en ambientes más amplios, nacionales y globales. Así Boisier comenta esta idea, reseñando el análisis de Baurque: “*El desarrollo local es un proceso endógeno registrado en pequeñas unidades territoriales y asentamientos humanos, capaz de promover el dinamismo económico y la mejoría en la calidad de vida de la población. A pesar de constituir un movimiento de fuerte contenido interno, el desarrollo local está inserto en una realidad más amplia y compleja, con la cual interactúa y de la cual recibe influencias y presiones positivas y negativas. El concepto genérico de desarrollo local puede ser aplicado a diferentes cortes territoriales y asentamientos humanos de pequeña escala, desde la comunidad al municipio e incluso a microregiones de tamaño reducido. El desarrollo municipal es, por tanto, un caso particular de desarrollo local con una amplitud espacial delimitada por el corte administrativo del municipio.*”¹⁰.

1.4. El municipio como promotor del desarrollo

Como señala Alburquerque: “*La descentralización no puede limitarse únicamente a mejorar la capacidad eficiente de los recursos transferidos a los gobiernos locales y a modernizar la gestión municipal. Estas tareas son fundamentales, pero la modernización de las administraciones locales debe incorporar también su capacitación en su nuevo papel de animadores y promotores del desarrollo económico local*”¹¹.

Con la descentralización se espera que la municipalidad o el gobierno regional sean percibidos por el ciudadano como sus representantes más próximos en un mundo global.

La localidad abre espacios de participación política, prodiga la educación y la salud, construye la infraestructura, permite la agremiación de los productores, o habilita la explotación de las oportunidades económicas; el estado local puede producir mejor que el estado nacional los bienes, los servicios y la inversión necesarios para el desarrollo o el bienestar de los ciudadanos y las comunidades.

¹⁰ **BOISIER, Sergio**, “¿Hay Espacio para el desarrollo local en la globalización?”, en, Revista de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), N. 86, Agosto de 2005. Pág. 52.

¹¹ **ALBURQUERQUE, Francisco**, “Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina”, en, Revista de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), No. 82, Abril de 2004. Pág. 164.

El desarrollo local en un mundo global depende, además, de los recursos fiscales de los municipios: *“La viabilidad fiscal de los municipios significa que estos aseguren con sus propios ingresos los gastos de funcionamiento y promuevan el desarrollo regional. La no correspondencia entre los ingresos y los gastos es el origen de la acumulación de pasivos laborales, pensionales y financieros que les impide a las entidades territoriales cumplir con sus funciones constitucionales y legales”*¹².

La viabilidad fiscal representa una condición relevante para los municipios que se propongan como meta el desarrollo local. *“La viabilidad fiscal de los municipios aumenta los recursos propios, permitiendo el desarrollo de actividades económicas y la prestación de los servicios esenciales. Así mismo, el aumento de las transferencias mejora la infraestructura social que requiere el municipio para el desarrollo”*¹³.

Los municipios financieramente viables recuperan la legitimidad ante la comunidad, mantienen una estructura administrativa sostenible y logran cofinanciar proyectos con entidades de otros niveles. El papel del municipio o de las administraciones públicas locales en el desarrollo, como señala Baurque, es el de promover el dinamismo económico y la mejoría en la calidad de vida de la población. En este sentido, las principales acciones estratégicas que los municipios han emprendido se refieren a: apoyar las capacidades instaladas de los sistemas productivos locales; articular lo urbano y lo rural; intervenir en las manifestaciones de pobreza; elaborar una nueva visión del territorio y comprender las dinámicas más allá del ámbito municipal; promover el desarrollo productivo sostenible; negociar y concertar con los actores del territorio para aprovechar las capacidades locales; perfeccionar su aparato administrativo; y finalmente, institucionalizar las iniciativas de desarrollo económico local¹⁴. El municipio necesita viabilidad financiera con esos propósitos y para emprender iniciativas de inversión local, toma decisiones orientadas a

¹² **RESTREPO, Juan Camilo**, (2000). *Nuevos Rumbos para la Descentralización*. Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Pág. 28.

¹³ **PORRAS, Oswaldo**, (2005). *Políticas, Instrumentos y Perspectivas del Desarrollo Económico Local en Colombia*. Presentado en el Programa Internacional de Gerencia en Desarrollo Económico Local y Mercadeo Territorial, Bogotá, Universidad Los Andes, Programa PNUD- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Abril 6 de 2005.

¹⁴ **ENRIQUEZ, Villacorta Alberto**, (2001). *Conferencia Electrónica a nivel continental sobre Desarrollo Local*. Tomado de. <http://www.desarrollolocal.org/conferencia/aloconferencia.pdf>. Consultado el 29 de Agosto de 2007.

resolver los problemas sociales y concierta con todos los actores públicos y privados. La eficiente inversión de los gobiernos locales está en correspondencia con la transparencia en el manejo de sus propios recursos y les permite mayor gestión para fortalecer las capacidades locales para el desarrollo.

1.5. El proceso de descentralización en Colombia

Fabio Velásquez también se refiere a las tendencias descentralistas como procesos que hacen parte del presente en América Latina.

En el marco de las nuevas tendencias de dirección económica, la descentralización reduce las funciones y responsabilidades del estado central y entrega competencias a las entidades territoriales para que ellas las ejecuten conjuntamente con la sociedad civil y los sectores privados. Al reconocer y fortalecer el proceso, la Constitución de 1991 hacía eco de las tendencias descentralizadoras internacionales y latinoamericanas, al mismo tiempo que en el terreno de la economía colocaba al país de cara a la globalización, con la apertura que predominó como enfoque en el cuatrienio 90-94.

La descentralización como reforma del Estado colombiano, consistió en entregar responsabilidades políticas, fiscales y administrativas a los diferentes niveles de gobierno. Este era el programa constitucional para un nuevo municipio, democrático, motor del desarrollo, con un gobierno moderno, con definición de sus competencias, con entidades descentralizadas y apoyos privados que le permitieran suministrar los servicios que las comunidades esperaban, y hacer frente a la globalización de manera exitosa.

El sentido político de la descentralización está dado por la participación ciudadana en la elección de sus gobernantes y la presentación de los programas de gobierno por parte de estos ante sus electores. El propósito administrativo y fiscal significa no solamente el uso eficiente de los recursos públicos, sino la mejor prestación de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico que demanda una determinada población. Como consecuencia del proceso, el gasto público departamental y municipal ha alcanzado el 48% del gasto público total del país.

1.6. El debate sobre la descentralización: los municipios de la “otra Colombia”

Varios expertos en temas de descentralización en Colombia argumentan que este proceso ha permitido avances políticos, sociales y administrativos. Si embargo, esos logros son dispares y no han cubierto muchos de los 900 municipios más pequeños. Este amplio territorio fue bautizado por Hernando Gómez Buendía con el nombre de la “Otra Colombia”¹⁵. Con relación a las políticas públicas, Sandoval explica que su aplicación es homogénea sobre todo el territorio nacional y se desconoce que no existe un perfil único de “municipio”; esta situación agudiza las diferencias y conflictos sociales.

Siguiendo con el debate, el autor sostiene que “*no se trata de establecer regímenes excepcionales para dar cumplimiento a la norma o para establecer un beneficio particular*”. De lo que se trata es de ajustar las normas para los municipios víctimas de la violencia, la pobreza y el narcotráfico. Asimismo insiste en la necesidad de reconocer la heterogeneidad y adelantar la descentralización de modo flexible, concertado y gradualista¹⁶.

Alberto Maldonado se refiere a las deficiencias en el sistema de información y evaluación, que representan uno de los problemas de la descentralización. La falta de información limita el conocimiento de los resultados de la descentralización territorial y no permite ver los avances y efectos del proceso, aspecto que tiene relación, según el autor, con las deficiencias en la función de seguimiento y evaluación por parte de las entidades a las que les corresponde ejecutar¹⁷.

Por tal razón entre las propuestas para los municipios de la “otra Colombia” está la de fortalecer seguimiento y evaluación de su gestión¹⁸. Para ello deben adelantar acciones

¹⁵ SANDOVAL, Yesid, (2005). “Descentralización, Políticas públicas para la “otra Colombia” Tomado de: <http://www.laesquinaregional.com>. El autor caracteriza a estos municipios con altos índices de pobreza, deficiencias en la provisión de servicios, debilidad de sus estructuras administrativas, aislamiento de las decisiones del Gobierno Central, y problemas de orden público por la alta presencia de cultivos ilícitos.

¹⁶GÓMEZ, Buendía Hernando, “El Municipio de la otra Colombia: Papeles, Problemas, Posibilidades. Relatoría de un diálogo ciudadano”, en, Revista Opera. Bogotá, Universidad Externado de Colombia. Vol. 4. No. 2004-2005. Pág. 22, 23.

¹⁷ MALDONADO, Alberto, “Resultados del proceso de descentralización territorial: muchos indicios y poca evidencia”, en, Territorios. Revista de Estudios Regionales y Urbanos, Bogotá, No.4. Enero-junio, 2000. Pág. 100.

¹⁸ MALDONADO, Alberto, “Los municipios de la “otra Colombia” en la política de descentralización: Balance de la situación y propuestas”, en, Revista Opera. Bogotá, Universidad Externado de Colombia. Volumen 4. No. 2004-2005. Pág. 275, 276.

como las establecidas en el Acto Legislativo 04 de 2007, que ordena el monitoreo sobre la ejecución de los recursos del SGP. Esta norma también incluyó el fortalecimiento de la función de evaluación de los Departamentos.

Recientemente y mediante el decreto 028 de enero de 2008, el Gobierno Nacional definió la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral a los recursos de transferencias que serán destinados a las regiones del país en los próximos 10 años. Las actividades respectivas establecidas en Artículo 3, tienen por objeto realizar una recopilación sistemática de la información, la construcción de indicadores para cada sector y la identificación de acciones u omisiones por parte de las entidades territoriales.

1.7. El paso del estado burocrático local a la nueva gerencia municipal.

Al adoptarse la descentralización en 1986 y 1991, los municipios arrastraban el peso de la antigua definición burocrática de su organización. Una serie de características estaban presentes en los pequeños municipios como expresión de organización burocrática: reproducían el Estado central en cada localidad; poseían una estructura jerárquica con muchos niveles; sus actividades administrativas regulares se distribuían de modo fijo, de forma que cada empleado respondía por funciones, y no por procesos dinámicos; las competencias municipales se duplicaban y multiplicaban entre dependencias y entes descentralizados; el municipio compartía la responsabilidad por sectores económicos completos (obras públicas, carreteras, salud, educación), lo que implicaba dependencias y plantas de cargos y trabajadores oficiales para responder por ello.

El rediseño que la Constitución hizo de los municipios, se enmarca en una visión gerencial del gobierno local ¹⁹ y supone, por lo tanto, una redefinición continua de la misión de cada municipio, adecuada a las competencias que se le han encomendado y con la consiguiente adaptación de su estructura central, su planta de personal y sus entidades descentralizadas. Se pide un papel de liderazgo y concertación en cabeza del gobierno municipal en medio de una búsqueda del desarrollo con la participación de las empresas, la ciudadanía y otras instancias estatales.

¹⁹ **BRESSER P., Luís Carlos.** “Características de la administración pública gerencial o nueva administración pública”, en, Desarrollo Económico Vol. 38, Julio-Septiembre, 1998. Pág. 540.

Para el DNP, el concepto de gestión pública local está “*directamente asociado a los resultados que logre una administración y se ha definido como un proceso integral, sistemático y participativo, que se articula en tres grandes momentos: la planificación, la ejecución y el seguimiento y evaluación de las estrategias de desarrollo económico, social, ambiental, físico, institucional, político y financiero sobre la base de unas metas acordadas de manera democrática*”²⁰.

La gestión desde esta perspectiva, significa que el “*municipio produce ciertos bienes y servicios, representados en coberturas en materia de salud y educación, promoción del desarrollo económico y provisión de los servicios públicos sociales, entre otros. Para obtener dicha producción, el municipio fija unas políticas, define programas y metas y establece procesos, bajo la restricción de los insumos o recursos disponibles, todo esto enmarcado en las competencias y funciones que le fueron atribuidas por la Constitución y las leyes. El proceso de gestión pública municipal debe estar fundamentado en la articulación de normas, recursos, instrumentos, procesos y procedimientos, los cuales si están en armonía y son consistentes garantizarán mejores resultados*”.²¹

En este sentido, este trabajo mostrará que efectivamente la gestión pública municipal, ha tendido a orientarse cada vez más hacia la inversión que, en los municipios de categoría 6, creció en un 161,2% durante la década de 1996 a 2006.

1.8. La crisis fiscal territorial

El Departamento Nacional de Planeación dedicó la edición de su revista de mayo de 1995 a la evaluación de la descentralización²². En ese momento el país tenía 1051 municipios, 96 de los cuales eran mayores de 50.000 habitantes y concentraban el 62 .4% de la población total del país. Los 955 municipios restantes agrupaban el 37 .6% restante.

En la misma revista, se identificaba que “*pese al dinamismo de las transferencias, los departamentos y los municipios han registrado recientemente un incremento de los*

²⁰ Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, “*Gestión Pública Local*”, en, *Gestión Pública Local*, Bogotá, Febrero 2005. Pág. 9.

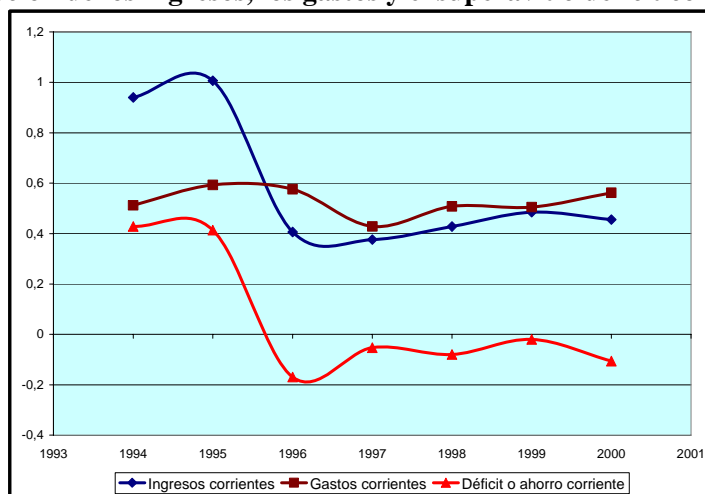
²¹ Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, “*Gestión Pública Local*”, en, *Gestión Pública Local*, Bogotá, Febrero 2005. Pág. 11

²² Para lo que sigue, véase: **KURE, Ileana**, (1995). “*Descentralización: retos para su consolidación*”, en *Planeación & Desarrollo*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación. Vol. XXVI, No. 2. Pág. 91

*gastos muy superior al de sus ingresos. Lo anterior ha generado un déficit que se ha financiado con un peligroso proceso de endeudamiento”.*²³

La crisis fiscal consistió en la generación prologada de déficit primario, de capital y total en los municipios y Departamentos, en circunstancias que ocasionaron la cesación de pagos de la deuda pública, de los salarios de los empleados públicos, de las mesadas y demás pasivos pensionales y de las deudas con proveedores y contratistas. A su turno, la cesación de pagos condujo a embargos y otras acciones legales que paralizaron muchas administraciones municipales.

Gráfico 1.1
Municipios de Categoría 6
Evolución de los ingresos, los gastos y el superávit o déficit corrientes



Fuente: Ejecuciones presupuestales capturadas por el Departamento Nacional de Planeación. Cálculos Claudia María Arcila Cossio, según metodología expuesta en el Capítulo 2. La gráfica se refiere a la situación de los 993 municipios que en 2006 se clasificaron como de categoría 6.

Para el conjunto de los municipios de categoría 6, el gráfico 1.1 muestra que entre 1996 y 2000 se generó un continuo déficit primario, entendido como diferencia entre ingresos y gastos corrientes.

Un factor de crisis consistía en la presión resultante de nuevas leyes nacionales que asignaban un porcentaje de los recursos locales a destinaciones específicas y ordenaban la

²³ Departamento Nacional de Planeación (1995). “Política de consolidación de la descentralización”, en Planeación & Desarrollo, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación. Vol. XXVI, No. 2. Pág. 187

creación de dependencias y cargos en las localidades. La expectativa municipal con respecto a los ingresos crecientes ofrecidos por la Constitución llevó a que los gastos de funcionamiento locales crecieran de manera desordenada y a que se sobredimensionaran las plantas de personal.²⁴

Otro aspecto de las contingencias que habrían de convertirse en crisis fiscal territorial se refería al pasivo pensional. Al respecto, la Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas reclamaba la liquidación de las cajas pensionales territoriales que había ordenado la Ley 100 de 1993, así como el cálculo de la verdadera deuda pensional de las entidades territoriales. También se reclamó la creación de un Fondo de Pasivo Territorial²⁵.

En los concejos municipales y las personerías se había incrementado el personal administrativo y asesor y había crecido el pasivo laboral, por lo que el 27% de los ingresos propios de los pequeños municipios, se destinaba a cubrir los gastos de funcionamiento de estos organismos de control. Algunos municipios de cuarta, quinta y sexta categorías contaban con contralorías, cuando la ley las autorizaba solamente para las categorías primera a tercera²⁶.

Por otra parte, en todo el período hubo una constante preocupación por la calidad del gasto hecho con transferencias nacionales, hasta que en 1997 se hizo evidente la decisión del Estado central de disminuir la participación de esas transferencias en los ingresos corrientes de la Nación. Así, una de las reflexiones planteadas por la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, apuntaba a ello, al señalar que era inconveniente que las transferencias se hubieran atado al crecimiento de los ingresos

²⁴ **RESTREPO, Juan Camilo**, (2000). *Hacia dónde va la descentralización*. Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

²⁵ **COMISION DE RACIONALIZACION DEL GASTO Y DE LAS FINANZAS PÚBLICAS**, (1997). *“El Saneamiento Fiscal: Un Compromiso de la Sociedad”*. Informe Final. Tema 4. Sistema de Pensiones – Deuda Pública. Pág. 55 y siguientes.

²⁶ **RESTREPO, Juan Camilo**, (2000). *Hacia dónde va la descentralización*. Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Pág. 43.

corrientes de la Nación²⁷. Durante los siguientes 10 años y hasta ahora, esto sería tema de debate. A lo anterior se sumó la debilidad de la estructura de los ingresos municipales.

No es extraño así que al crecer el endeudamiento financiero y los pasivos de todo tipo, no fuera posible atenderlos adecuadamente.

La Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas calificaba como excesivo el endeudamiento de los municipios y, haciéndose eco del proyecto de reglamentación del endeudamiento territorial, que se convertiría en la Ley 358 de 1997, señalaba:

*“La comisión considera necesario reglamentar en forma adecuada el artículo 364 de la constitución política, dado que en él se establece que el endeudamiento territorial no puede exceder la capacidad de pago de las entidades. Con un marco legal apropiado, las restricciones sobre capacidad de pago pueden contribuir a conjurar el peligro que un excesivo endeudamiento cause sobre la estabilidad macroeconómica. La comisión apoya la iniciativa de establecer un sistema de control con base en una definición de capacidad de pago en términos de ahorro operacional, como la incorporada en la Ley de Endeudamiento. En la medida en que la capacidad de pago se agota, el sistema debe reconocer diferentes etapas endeudamiento, en lo que se conoce como un sistema de semáforos”*²⁸.

El ajuste fiscal consistió en acciones de fortalecimiento de ingresos, disminución de los gastos de funcionamiento y restricción para la obtención de nueva deuda, según las diversas capacidades fiscales de los municipios; el ahorro así obtenido fue usado para el pago de los pasivos vencidos de todo tipo, o para el aprovisionamiento de contingencias y deudas de largo plazo. Parte muy importante de esas acciones fueron los regímenes de excepción previstos en los convenios de desempeño, los programas de saneamiento y la promoción de los acuerdos de reestructuración de pasivos reglamentados por las leyes 358/97, 617/00 y 550/99, respectivamente. En todos los casos esas medidas implicaron reestructuraciones administrativas, con disminución del tamaño de las plantas de cargos y

²⁷ COMISION DE RACIONALIZACION DEL GASTO Y DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, (1997). “El Saneamiento Fiscal: Un Compromiso de la Sociedad”. Informe Final. Tema 4. Sistema de Pensiones – Deuda Pública. Pág. 96.

²⁸ Ley 358 de 1997.

con profesionalización de las mismas, pero sobre todo con adopción de nuevos enfoques de gerencia pública, entre ellos el mejoramiento de las reglas y los procesos de administración financiera.

Un resumen de los cambios introducidos por el ajuste fiscal en la normatividad financiera municipal es el siguiente:

Cuadro 1.1
Principales Reglas Financieras promulgadas durante el ajuste fiscal

Reglamentó el endeudamiento de las entidades territoriales (Ley 358 de 1997)	Las entidades no podrá exceder su capacidad de pago y no puede financiar el funcionamiento, excepto con créditos de tesorería pagaderos en la misma vigencia. Una entidad territorial entra en semáforo rojo de endeudamiento si la relación saldo de deuda sobre ingresos totales anuales es mayor al 80%, o si los intereses pagados por deuda superan el 40% del ahorro. Cuando las entidades superaban esos topes, la Ley ordenaba la adopción de planes de desempeño.
Fondo Nacional de Pensiones Territoriales (Ley 549 de 1999)	Estableció la financiación del Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales FONPET, el cual está siendo alimentado con recursos de la Nación, los departamentos, los distritos, y los municipios. Se busca que los gobiernos territoriales cubran los pasivos en el futuro sin acudir directamente a sus ingresos corrientes. Además el Fondo calculó el pasivo pensional.
Reestructuración de Pasivos (Ley 550 de 1999)	Negociación y celebración de acuerdos de reestructuración de pasivos que cubre a las entidades que se acojan a ella, impide los embargos, y busca restablecer su capacidad de pago. Implica un régimen prevención de quiebras para el sector público territorial.
Límites de Gasto (Ley 617 de 2000)	Limitó el gasto de funcionamiento a un porcentaje variable, que va desde el 50% para los municipios de categoría especial, hasta el 80% para los de sexta. También limita las transferencias a los órganos de control: Concejos, Contralorías, o Personerías en el caso de los municipios. Define la categorización, de acuerdo con el monto de ingresos.
Marco Fiscal de Mediano Plazo (Ley 819 de 2003)	La Planeación financiera a 10 años, obliga a la Nación, los Departamentos y los Municipios a calcular sus posibilidades fiscales para la década siguiente. No puede haber deuda que se prevea en semáforo rojo y el Plan de desarrollo debe limitarse a los techos financieros que arroje esa planeación.
Normas en materia Tributaria y fiscal Ley 488/98	Amplió la sobretasa a la gasolina y fortaleció los fiscos municipales. La necesidad de ampliar el ajuste con acciones de fortalecimiento de los ingresos, situación que en parte fue atendida por la Ley 488 de 1998, que otorgó nuevas rentas a los Departamentos y municipios, como la ampliación de la sobretasa a la gasolina.
Autorizaciones al Gobierno Nacional para operaciones de crédito público externo e interno (Ley 781 de 2002)	La utilización de los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera, FAEP. Los recursos de las entidades territoriales productoras y no productoras de hidrocarburos se podrán destinar al pago de las deudas vigentes originadas por la compra de energía con destino a los usuarios del servicio; deudas de agua potable y saneamiento básico y alumbrado público. Deudas por indemnizaciones laborales, pasivo laboral y prestacional.

Fuente: Leyes citadas. Elaboración Claudia Arcila.

Se ha mantenido hasta la actualidad el espíritu básico de estas normas de control del gasto, aunque se introdujeron reformas en 2007: la Ley 1151, que expidió el plan de desarrollo, estableció modificaciones a los límites de las transferencias a las Contralorías Departamentales, que le otorgaron mayores recursos a estas entidades y la Ley 1148 de 2007 modificó el pago del seguro de vida y seguridad social para los concejales y el número de sesiones remuneradas.

CAPÍTULO 2

OBJETIVOS, JUSTIFICACIÓN Y METODOLOGÍA

2.1. Municipios objeto de estudio

El problema objeto de estudio en este trabajo se refiere al ajuste fiscal efectuado en los municipios colombianos de categoría 6, como consecuencia de la crisis fiscal; la descripción de los elementos de reforma gerencial del Estado que generó el saneamiento financiero, y la indagación por los cambios en la capacidad de los municipios para el impulso del desarrollo local a través de la inversión pública.

Este estudio se refiere solamente a los pequeños municipios colombianos. Según la Ley 617/00, se trata de los municipios de sexta categoría, clasificados así por tener una población igual o menor a 10.000 habitantes, e ingresos presupuestales iguales o menores a 15.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes. En 2006 se trataba de 993 del total de 1098 municipios existentes en el país²⁹. La investigación se concentró en el sector central de la administración territorial, aunque también presenta un acercamiento a las entidades descentralizadas del orden municipal.

2.2. Objetivos de la investigación

2.2.1. Objetivo general

Mostrar las principales repercusiones del ajuste fiscal realizado en los pequeños municipios colombianos sobre su administración y su capacidad financiera para promover el desarrollo.

2.2.2. Objetivos específicos

- Mostrar la evolución de las variables de ingresos, gastos de funcionamiento, gastos de inversión, déficit o superávit, deuda pública y pasivo no financiero para los municipios colombianos de sexta categoría, en tres momentos: en la crisis fiscal de

²⁹ Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia, Contaduría General de la Nación y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

mediados de los noventas, durante el ajuste del primer quinquenio de la década actual, y al finalizar 2006;

- Establecer los efectos del ajuste fiscal en las administraciones de los municipios de sexta categoría;
- Analizar los cambios generados por el ajuste fiscal en la capacidad de los municipios de sexta categoría para el impulso del desarrollo.

2.3. Justificación de esta investigación: los pequeños municipios son estratégicos

Este trabajo se justifica por cinco razones complementarias:

Los pequeños municipios son estratégicos para el desarrollo del país. Se escogen los municipios de categoría 6 y se afirma que resultan estratégicos para el desarrollo de Colombia. Aunque sólo alojaban el 20% de la población colombiana, representaban en 2006 el 90.4% del número total de municipios del país y la mayor parte de la superficie colombiana, poseían una alta proporción del potencial de nuestros recursos naturales y ambientales y estaban considerados como áreas conservadoras y restauradoras de nuestra diversidad social, cultural y biológica³⁰.

La viabilidad fiscal como condición para el fortalecimiento de los pequeños municipios. La crisis fiscal territorial demostró que la administración financiera local con responsabilidad fiscal representa una de las condiciones para el impulso del desarrollo por parte del municipio, porque en condiciones de cesación de pagos, judicialización de los pasivos y embargo de los ingresos, las entidades se ven obligadas a la parálisis de sus actividades. La recuperación de la capacidad de endeudamiento y de la generación de ahorro y superávit, incrementan la libertad estratégica de los municipios para la realización de inversión o la cofinanciación de proyectos.

Las transformaciones de los municipios en el ajuste fiscal mejoran la gestión del desarrollo. Tradicionalmente la intervención en el desarrollo se hacía a través de la creación de dependencias municipales que intervenían en la educación, la salud, el suministro de agua potable, el saneamiento básico, la recreación, la cultura, el deporte, la

³⁰ CARRIZOSA, Umaña Julio, (2005). *Desequilibrios territoriales y sostenibilidad local: Conceptos, Metodologías y realidades*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Ambientales. Pág. 52.

asistencia técnica agropecuaria y otros muchos aspectos. Esas dependencias fueron impulsadas desde el nivel nacional, y numerosas leyes sectoriales habilitaban u obligaban a la creación de sendas dependencias o entidades municipales. Sin embargo, esta práctica se convirtió en una de las fuentes de problemas fiscales al generar más gastos de funcionamiento que los que permitían los ingresos de las entidades territoriales. El ajuste fiscal significó búsqueda de formas económicas pero eficientes y eficaces para atender las competencias municipales ha llevado a nuevos enfoques administrativos con implicaciones de desburocratización. Por ejemplo, los municipios han evolucionado de ser ejecutores de obras públicas a convertirse en planeadores e interventores de proyectos que se pagan con dineros públicos pero que se ejecutan por empresas privadas especializadas.

Los pequeños municipios son un importante objeto de estudio. Los pequeños municipios son escenario de los más graves conflictos colombianos: la guerra, los cultivos ilícitos y el procesamiento de narcóticos afectan sus territorios. La lucha por la tierra, igualmente, tiene un lugar prioritario en su problemática: el informe sobre desarrollo humano en Colombia, de 2003, establece que los conflictos por la tierra tienen como motivaciones su acumulación como fuente de poder; la tierra como factor de supervivencia sobre el cual se asientan las minorías étnicas; la tierra como escenario de extracción de rentas en zonas de agroindustria; la tierra como factor de producción para sembrar cultivos ilícitos en zonas de colonización y la tierra como base de control territorial y de seguridad militar de los grupos armados³¹.

El crecimiento de la inversión dirigida a la agricultura y los territorios rurales, es también un indicio de la importancia de los municipios pequeños, que cuentan con extensas áreas rurales. El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura en Colombia señala que la inversión fue de 7 billones de pesos en 2006, en comparación con 4 billones de pesos en 2005 y 3.8 billones en 2004. En 2006 un total de 31 entidades públicas, con 278 programas, agenciaron inversiones para el sector agrícola y rural. En orden de importancia, las primeras cuatro entidades, que concentran el 75 por ciento de dichas

³¹ PNUD, (2003). *El Conflicto, callejón con salida*. Bogotá, Informe Nacional de Desarrollo Humano. Pág. 347, 348.

inversiones, son la Agencia Nacional de Hidrocarburos, la Presidencia de la República, el Instituto Nacional de Vías y el Ministerio de Agricultura³².

2.4. Metodología

2.4.1. Planteamiento de hipótesis de trabajo

- La crisis fiscal fue ocasión para el mejoramiento del ingreso, para la estabilización del gasto de funcionamiento y para la reducción de la deuda de los municipios colombianos;
- La crisis fiscal implicó la reorganización administrativa, flexibilizó las estructuras y redujo las plantas de cargos en los municipios de sexta categoría.
- La racionalización del gasto en los municipios de sexta categoría ha aumentado la inversión, lo cual habilita nuevas oportunidades para la promoción del desarrollo.

2.4.2. Determinación de la fuente a utilizar para el análisis financiero

Este estudio se basa en el análisis agregado de las cifras de los municipios de sexta categoría. Una de las dificultades del análisis financiero que propone este trabajo reside en la diversidad de fuentes que registran las ejecuciones presupuestales de los pequeños municipios. Para este ejercicio, se revisaron las cifras que produce la Contraloría General de la República, constitucionalmente responsable por la consolidación presupuestal nacional; la Contaduría General de la Nación, que funciona como repositorio de la contabilidad de todas las entidades públicas y produce el balance general de la Nación; el Banco de la República, que realiza una consolidación presupuestal para una muestra de entidades, tomada directamente de la información suministrada por las Secretarías de Hacienda; el Departamento Nacional de Planeación, que usa un sistema de información con bases de datos alimentadas por las mismas Secretarías de Hacienda, con propósitos de determinación de la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones; y, el Ministerio de Hacienda, que estudia los 32 departamentos del país pero que, para 2006, sólo analizó 58 municipios de categoría 6. Las características de cada una de las series consideradas, son las siguientes:

³² Observatorio del desarrollo de los territorios Colombia. IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – Colombia. Tomado de: www.territoriosrurales.org.co. Consultado el 27 de Agosto de 2007.

Cuadro 2.1
Características de las series de información financiera territorial

Entidad que produce la serie	Características de la serie
Contraloría General de la República	<ul style="list-style-type: none"> • Se genera para deuda pública, certificaciones de Ley 617/00 y ejecución presupuestal • Certificaciones Ley 617/00: disponibles para las vigencias 2001 – 2006 • Ejecución presupuestal: disponible para los años 1998-2006 para municipios agregados por departamento • Publicada en http://www.contraloriagen.gov.co, sección de estadísticas fiscales
Contaduría General de la Nación	<ul style="list-style-type: none"> • Se genera para las nueve clases de información contenidas en el Plan General de la Contabilidad Pública. En este trabajo se usaron datos provenientes de las cuentas de clase cero (presupuestales) y dos (pasivos). Disponibles 1995-2007 • Para consultar la bodega de datos deben conocerse los códigos de la entidad para la cual se van a pedir cifras. • Publicada en http://www.chip.gov.co (consultas a bodega de datos), y en formato PDF, en http://www.contaduría.gov.co
Departamento Nacional de Planeación	<ul style="list-style-type: none"> • Disponible para el histórico de transferencias, Sistema General de Participaciones, Otras fuentes de financiamiento, Ejecuciones presupuestales, Saldo de deuda de Departamentos y Municipios. • Publicada en http://www.dnp.gov.co, en la sección de Programas DNP, Finanzas Públicas Territoriales.
Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección de Apoyo Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Produce una serie para ejecuciones presupuestales y balances financieros, deuda e indicadores de cumplimiento de las leyes de responsabilidad fiscal, para todos los Departamentos disponible para 2000-2006, y para algunos municipios disponible sólo para los cortes objeto de análisis. • Publicada en http://www.minhacienda.gov.co, en la sección de Finanzas Territoriales
Banco de la República	<ul style="list-style-type: none"> • Las cifras de Producto Interno Bruto se tomaron de la serie de estadísticas de cuentas nacionales, publicadas en http://www.banrep.gov.co. • El Banco produce una serie con ejecuciones presupuestales para unas 300 entidades del orden territorial, que incluye Departamentos, Municipios y las principales descentralizadas. Sin embargo, no se usó teniendo en cuenta su carácter de muestra parcial. • El Banco publica un agregado de situación fiscal para el consolidado de municipios del país, del cual se tomaron las cifras que permitieron graficar algunos de los aspectos considerados en este trabajo.

En aquellos análisis en los cuales deben ser hacer comparables las cifras correspondientes a distintos períodos anuales, se calculó el valor de la variable como porcentaje del Producto Interno Bruto, usando las series publicadas por el Banco de la República. Esto significa que se comparan los ingresos, los gastos y la deuda municipales presentados como proporción o porcentaje de la producción nacional total de cada año. El cálculo se hizo mediante la siguiente fórmula³³.

$$\text{Variable como \% PIB} = \frac{\text{Saldo anual de la variable presupuestal o contable en pesos corrientes}}{\text{Valor total anual del PIB nacional en pesos corrientes}}$$

La Contraloría General de la Nación es la responsable constitucional de la consolidación presupuestal del país. Sin embargo, las respectivas cifras no están publicadas detalladamente en su página de Internet, lo que si ocurre con las certificaciones de Ley 617.

La Contaduría General es la competente para la consolidación contable pero el estudio de estas series es complejo por los cambios hechos a lo largo de estas dos décadas en el Plan General de la Contabilidad Pública y por las deficiencias de los municipios en el registro de los movimientos presupuestales en las cuentas cero, que tienen dinámica contable, mientras que la cultura presupuestal ha sido la de ingreso de caja y causación del compromiso de gasto, la obligación y el pago. De las series publicadas por la Contaduría General de la Nación en la página de Internet del sistema de información denominado Consolidador de Hacienda Pública CHIP, se tomaron para este trabajo las de deuda pública, las de transferencias nacionales y descomposición sectorial del gasto de inversión, y las de ingresos, gastos e inversión de las entidades descentralizadas de los municipios de categoría 6. Estas últimas sólo se encuentran consolidadas en la Contaduría, aunque pueden consultarse por sector en las respectivas Superintendencias. Lamentablemente el Departamento Nacional de Planeación, que recauda una valiosa información de inversión por sectores para efectos de distribución del Sistema General de Participaciones y de elaboración de política pública, no la publica en detalle.

³³ Para hacer comparable la información también hubiera podido deflactarse usando el IPC, Índice de Precios al Consumidor, de forma que las cifras se presentaran en pesos constantes de 2006, por ejemplo. O se podría utilizar la TRM, Tasa Representa del Mercado, de forma que las comparaciones pudieran hacerse en dólares.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público no produce cifras para el universo municipal, sino solo para una muestra que incluye las ciudades capitales y unas 90 localidades atendidas en ajuste fiscal.

En consecuencia, para el estudio de las ejecuciones presupuestales se utilizaron las series provenientes del Departamento Nacional de Planeación, porque se trata de la serie más completa disponible para los años 1986 – 2006 para todos los municipios del país, por su metodología de cálculo de la situación fiscal que sigue la lógica presentada en el Cuadro 2.2, y porque identifica completamente las entidades, razón por la cual se hacen posibles los filtros por categorías.

2.4.3. Herramientas metodológicas para verificación de las hipótesis sobre ingresos, gastos y evolución de la deuda

De acuerdo con la metodología del Departamento Nacional de Planeación, que se adopta en este trabajo al utilizar sus cifras, las variables tomadas en consideración para calcular la situación fiscal de las entidades territoriales, son las siguientes:

Cuadro 2.2
Variables para el cálculo de la situación fiscal territorial

Concepto	Cálculo
Ingresos totales	Suma de 1 + 4
1. Ingresos corrientes	Suma de 1.1 + 1.2 + 1.3
1.1. Ingresos tributarios	Suma de 1.1.1 a 1.1.3
1.1.1. Predial	
1.1.2. Industria y comercio	
1.1.3. Otros	
1.2. Ingresos no tributarios	
1.3. Transferencias	Suma de 1.3.1 a 1.3.2
1.3.1. Del nivel nacional	
1.3.2. Otras	
Gastos totales	Suma de 2 + 5
2. Gastos corrientes	Suma de 2.1 + 2.2 + 2.3
2.1. Funcionamiento	Suma de 2.1.1 a 2.1.3
2.1.1. Servicios personales	
2.1.2. Gastos generales	
2.1.3. Transferencias pagadas (nomina y a entidades)	
2.2. Intereses deuda publica	
2.3. Otros gastos corrientes	
3. Déficit o ahorro corriente (1-2)	Diferencia de 1 – 2
4. Ingresos de capital	Suma de 4.1 a 4.4
4.1. Regalías	
4.2. Transferencias nacionales (SGP, etc.)	
4.3. Cofinanciación	
4.4. Otros	
5. Gastos de capital (inversión)	Suma de 5.1 a 5.2
5.1. Formación brutal de capital fijo	
5.2. Resto inversiones	
6. Déficit o superávit de capital (4-5)	
7. Déficit o superávit total (3+4-5)	Suma de 3 + 4 – 5
8. Financiamiento (8.1 + 8.2)	Suma de 8.1 + 8.2
8.1. Crédito interno y externo (8.1.1 – 8.1.2.)	Suma de 8.1.1 a 8.1.2
8.1.1. Desembolsos (+)	
8.1.2. Amortizaciones (-)	
8.2. Recursos balance, var. Depósitos, otros	

El tratamiento que se dará a estas variables, provenientes de las ejecuciones presupuestales capturadas por el DNP, será el siguiente:

Cuadro 2.3
Variables objeto de estudio en ingresos y gastos

Variables objeto de estudio	Tratamiento y significado
Ingresos corrientes	<p>Fuente: Ejecuciones presupuestales DNP.</p> <p>Los ingresos corrientes son aquellos que la entidad territorial recibe durante el ciclo presupuestal, cíclicamente por su actividad normal. No incluyen ingresos extraordinarios. Los gastos corrientes son aquellos que la entidad debe hacer para sostener su actividad administrativa regular y están representados principalmente por los gastos de funcionamiento.</p>
Gastos corrientes	<p>Las variables se presentan como porcentajes del PIB, en gráficas que muestren su dinámica histórica y la relación entre ambas. La diferencia entre las líneas de ingresos y gastos equivale al ahorro o déficit corriente.</p>
Déficit o ahorro corriente	<p>Fuente: Ejecuciones presupuestales DNP</p> <p>Representa la comparación de las dos variables anteriores y se grafica como porcentaje del PIB. El déficit implica que la entidad no genera suficientes ingresos para pagar su funcionamiento.</p>
Ingresos de capital	<p>Fuente: Ejecuciones presupuestales DNP</p> <p>Los ingresos de capital están representados por las regalías, las transferencias por Sistema General de Participaciones, las cofinanciaciones y los demás destinados específicamente a la inversión, y constituyen la principal financiación de esta última. Los gastos de capital, constituidos principalmente por la formación de capital fijo, son los que concretan la inversión territorial.</p>
Gastos de capital	<p>Las variables se presentan como porcentajes del PIB, en gráficas que muestren su dinámica histórica y la relación entre ambas. La diferencia entre las líneas de ingresos y gastos equivale al superávit o déficit de capital. El déficit debe ser comparado con el superávit o déficit total. Si una entidad o el consolidado quedan en déficit de capital pero en superávit total, ello significa que la inversión fue parcialmente financiada con ingresos corrientes.</p>
Dependencia de los municipios respecto de las transferencias nacionales	<p>Indicador calculado tomando las transferencias nacionales como porcentaje de los ingresos totales municipales.</p>
Financiamiento	<p>Fuente: Ejecuciones presupuestales DNP</p> <p>Representa el crédito neto recibido por la entidad. Permite el financiamiento del déficit de capital. Se examinará la variable de crédito neto, para observar posibles momentos de crecimiento o decremento</p>

Variables objeto de estudio	Tratamiento y significado
	extraordinarios de la deuda.
Déficit o superávit total	Fuente: Ejecuciones presupuestales DNP Es el resultado de comparar los ingresos totales (sin incluir financiamiento) contra los gastos totales.

El tratamiento que se dará a las variables tomadas de la contabilidad municipal, capturada por la Contaduría General de la Nación, será el siguiente:

Cuadro 2.4
Variables objeto de estudio en evolución de la deuda y los pasivos

Variables objeto de estudio	Tratamiento y significado
Deuda pública	Fuente: Contabilidad pública, recaudada por la Contaduría General de la Nación Se usó la clase 2 del Plan General de Contabilidad Pública, cuenta 220000 Operaciones de crédito público, más cuenta 230000 – Obligaciones financieras, correspondientes a deuda pública financiera. La evolución de la deuda se mostrará en pesos corrientes, graficada para el consolidado municipal y para los municipios de categoría 6, con el propósito de ver si ha descendido o no.
Pasivos no financieros	Fuente: Contabilidad pública, recaudada por la Contaduría General de la Nación Se usó la clase 2 del Plan General de Contabilidad Pública, cuenta 240000 – <i>Cuentas por Pagar</i> , más cuenta 250000 - <i>Obligaciones laborales y de seguridad social integral</i> , más la cuenta 270000 – <i>Pasivos estimados</i> , más la cuenta 290000 – <i>Otros pasivos</i> , correspondientes todas a obligaciones no financieras.

2.4.4. Verificación de las hipótesis sobre administración pública

Los efectos organizacionales del ajuste fiscal organizacional sobre los municipios colombianos, la relación entre esos efectos y la reforma gerencial del Estado, y los cambios que todo ello supone en las funciones del municipio como impulsor del desarrollo, son aspectos poco investigados.

Para afirmar o negar la hipótesis presentada, el capítulo respectivo presenta un diagnóstico organizacional relativo a la situación de los municipios antes del ajuste fiscal,

las modificaciones que replantearon en las estructuras, plantas, procesos y formas de cumplir con las competencias. Las observaciones que se presentaron en este punto son fruto del análisis de actos administrativos, de revisión de estudios técnicos, de reconocimientos en sitio, de entrevistas y actividades de concertación adelantadas con alcaldes y secretarios de despacho. El trabajo conjunto e interdisciplinario entre funcionarios de las administraciones y los técnicos, permitió al alcalde y su equipo elegir la estrategia de reforma administrativa de acuerdo con las condiciones y necesidades de la organización.

Los reconocimientos a las administraciones municipales se realizaron en 30 municipios de categoría sexta y 20 entidades más entre municipios de diferentes categorías. Se realizaron en igual número de municipios, talleres con los funcionarios de la administración municipal, sobre definición de competencias y procesos. Igualmente, los talleres definían los procesos para todas las dependencias de la organización y los resultados en cada uno de ellos.

2.4.5. Verificación de las hipótesis sobre papel del municipio en el impulso del desarrollo local

Aunque se ha discutido mucho sobre el concepto de inversión pública³⁴ desde el punto de vista de la noción económica y también de su clasificación en las cuentas del presupuesto y de la contabilidad, en este trabajo hemos usado las series históricas de ejecuciones presupuestales municipales recopiladas por el Departamento Nacional de Planeación y por la Contaduría General de la Nación. En las primeras, el DNP distingue dos conceptos para los gastos de capital: “Formación Bruta de Capital Fijo” y “Otras inversiones”. En las segundas, el Plan General de la Contabilidad Pública separa los gastos de personal y generales, de la inversión en los distintos sectores sociales (salud, educación, agua potable, etc.). Por ello, hemos asumido que el rubro de inversión incluye los dos conceptos mencionados por el DNP para los gastos de capital, así como las distintas cuentas del PGCP para la contabilización de la inversión, aún a sabiendas de que los

³⁴ Por ejemplo, véase: **RESTREPO, Juan Camilo**, (2000). *Hacienda Pública*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Quinta Edición. Pág. 256 – 258.

critérios de clasificación del rubro no coinciden exactamente con los de las cuentas nacionales.

Cuadro 2.5
Variables objeto de estudio en inversión sector central y descentralizado

Variables objeto de estudio	Tratamiento y significado
Inversión total	Fuente: Ejecuciones presupuestales DNP Se utilizaron las cifras de gastos de capital (variable 5 del cuadro 2.2)
Inversión per cápita	Fuente: Ejecuciones presupuestales DNP y proyecciones de población elaboradas por el DANE Se dividió el valor de la inversión total (variable anterior) por la población consolidada del total municipal, de los municipios de categorías especial a 5, y de los municipios categoría 6 de todo el país.
Inversión de los municipios de categoría 6 por regiones	Fuente: Ejecuciones presupuestales DNP Se tomó el valor de la inversión total gastos de capital, variable 5 del cuadro 2.2), para cada una de las regiones del país (Amazonia, Andina, Atlántica, Orinoquia, Pacífica).
Inversión de los municipios de categoría 6 por regiones en pesos constantes de 2006	Fuente: Ejecuciones presupuestales DNP y proyecciones de población elaboradas por el DANE Se presentan en una matriz, los siguientes datos para los años 2004 a 2006 en pesos constantes de 2006 (deflactados usando IPC): Total inversión municipios categoría 6 R. Amazonía (millones); Población municipios categoría 6 Amazonía; Número de municipios de 6 categoría Amazonía; Inversión per cápita (pesos); Inversión promedio por municipio (millones)
Inversión municipal por sectores	Fuente: Contabilidad pública, recaudada por la Contaduría General de la Nación Se usó la clase 0 del Plan General de Contabilidad Pública, de la cuenta 031557 a la cuenta 031581, correspondientes a Gastos Comprometidos; de la cuenta 032257 a la cuenta 032281, correspondientes a Obligaciones Contraídas; y de la cuenta 033057 a la cuenta 033081, correspondientes a Pagos, todas discriminadas en el Plan de Cuentas por sectores.
Número de entidades descentralizadas por sector	Fuente: Contaduría General de la Nación, inventario de entidades que reportan Contabilidad pública Se construyó una distribución por sectores, de acuerdo con el mayor número de entidades descentralizadas
Composición del gasto, déficit e inversión de las entidades descentralizadas de los municipios de categoría 6	Fuente: Contabilidad pública, recaudada por la Contaduría General de la Nación Las cuentas 021100 (Recaudos en efectivo), 031500 (Compromisos), 032200 (Obligaciones) y 033000 (Pagos) se clasificaron de acuerdo con el Cuadro 2.2, agregando un rubro de ingresos por operación. Con ello se calculó la composición del gasto, el déficit y la inversión de las descentralizadas por

Variables objeto de estudio	Tratamiento y significado
	servicios de los municipios de categoría 6.

Para facilitar la consulta de estas fuentes, se alimentó una base de datos Access, que se entrega como anexo al presente trabajo, con la cual se realizaron las siguientes acciones:

- Cargar las series históricas provenientes de la información reportada al DNP y a la CGN;
- Clasificar las variables de acuerdo con el tratamiento previsto para este estudio;
- Ordenar las variables por Departamento y Municipio;
- Agrupar las variables por categoría municipal, según la Ley 617/00;
- Consolidar las variables para la categoría 6 y para las demás categorías;
- Calcular estas variables como porcentajes del Producto Interno Bruto de cada año estudiado;
- Generar tablas dinámicas para graficar el comportamiento de las variables en el tiempo.

Para la graficación se utilizaron las herramientas suministradas en Excel. Como parte de este trabajo, se suministran las utilidades Excel y la base de datos usada, advirtiendo que los cálculos son de exclusiva responsabilidad de la autora.

CAPÍTULO 3

EL REDISEÑO DEL MUNICIPIO COLOMBIANO COMO ESFUERZO DE IMPLANTACIÓN DE LA REFORMA GERENCIAL

3.1. Antecedentes

Entre 1999 y 2005 el Ministerio de Hacienda realizó análisis institucionales de entidades territoriales de distinto tamaño y situaciones. En términos generales, pueden anotarse los siguientes rasgos generales de las entidades antes y después de su ajuste fiscal:

Cuadro 3.1
Rasgos generales de la administración municipal

Rasgos en la crisis fiscal	Rasgos posterior al ajuste fiscal
Alto crecimiento de los gastos corrientes y bajo crecimiento de ingresos, alto endeudamiento de los municipios	Elaboración por parte del municipio del plan de saneamiento financiero y administrativo.
Entidades descentralizadas con duplicidad de funciones con el sector central de la administración.	Liquidación de entidades ineficientes y pago de pasivos.
Creación de dependencias por orden de leyes sectoriales. Estructuras administrativas jerárquicas.	Definición de estructuras administrativas planas y funcionales.
Duplicaban de procesos en diferentes dependencias	Adopción de perfiles y número de cargos en correspondencia con la definición de los procesos.
Plantas estructurales	Adopción de plantas globales y creación de grupos de trabajo permanentes y temporales
Plantas sobredimensionadas y existencia de plantas paralelas	Plantas acorde con los límites de gasto de funcionamiento y con las necesidades del servicio.
Existencia de planillas de trabajadores oficiales.	Delegación de ejecución obras públicas a agentes externos contratados y promoción de formas asociativas.
Las vinculaciones irregulares e ilegales de empleados públicos y procesos judiciales con altos costos para municipios.	Legalización de nombramientos, pagos de indemnizaciones y racionalización de las escalas salariales.
Los ingresos propios resultaban insuficientes para cubrir gastos de personal. Algunas entidades el número de pensionados triplicaba el de los empleados activos.	Plan de pagos de los pasivos vencidos e iniciación del aprovisionamiento del pasivo pensional.
Estancamiento en la inversión e insatisfacción entre las comunidades.	Liberar recursos de funcionamiento para la inversión. Cultura de eficiencia en la inversión y rendir cuentas a la ciudadanía.
Endeudamiento sin capacidad de pago	Disminución del saldo de la deuda utilizando para ello el desahorro del FAEP y recursos de regalías.

Fuente: Elaboración con base en diagnósticos institucionales de los municipios realizados por Claudia Arcila. 2000-2006.

El marco legal ponía en cabeza de los municipios la obligación de crear dependencias para el ejercicio de sus competencias en diferentes sectores. Este hecho

desconocía abiertamente la capacidad fiscal local y propiciaba desequilibrios de tipo estructural, asociados con la existencia de plantas de personal sobredimensionadas³⁵.

La mayoría de las estructuras administrativas eran jerárquicas y los diseños organizacionales resultaban ineficaces, ineficientes y costosos. Pocas entidades habían formalizado sus procesos y procedimientos y eran duplicados en diferentes dependencias. Los manuales de funciones no correspondían a las labores que realizaban los funcionarios. Las plantas de empleados públicos estaban sobredimensionadas y habían crecido las plantas paralelas; se había pasado a la contratación de las obras públicas con particulares mientras se mantenían inactivas las planillas de trabajadores oficiales. Los ingresos propios resultaban insuficientes para cubrir este gasto de personal. Las vinculaciones irregulares e ilegales de empleados públicos (desde errores en los nombramientos hasta contratos “verbales”), fueron fuente de demandas y procesos judiciales perdidos con altos costos para los departamentos y municipios. La crisis fiscal y la cesación de pagos habían disminuido dramáticamente la motivación de los empleados, que no recibían sus salarios.

Al promulgarse la Ley 100/93, casi todas las cajas de previsión social departamentales y municipales debieron ser liquidadas y las que quedaron, perdieron su facultad legal para realizar nuevas afiliaciones. Entre tanto, en varias entidades el número de pensionados triplicaba el de los empleados activos, situación que reveló la necesidad de aprovisionar el pasivo pensional, para cubrir el cual sólo en Bogotá y Antioquia existían pequeñas reservas. En 2000 el atraso en las mesadas departamentales y municipales fue de \$30 mil millones que fueron cubiertos por un anticipo del Fondo de Pensiones Territoriales FONPET.

Estaba afectada la ejecución de los proyectos de inversión y la prestación de los servicios que correspondían a las entidades territoriales y a sus descentralizadas, por lo cual había un alto nivel de insatisfacción entre las comunidades.

Para responder a estos problemas, fue necesario que los municipios adelantaran un rediseño organizacional que hiciera factible el saneamiento fiscal. Con ese fin elaboraron estudios técnicos, tal como mandaban las normas constitucionales y la Ley 443 de 1998.

³⁵ **RESTREPO, Juan Camilo**, (2000). *Nuevos Rumbos para la Descentralización*. Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Pág. 153.

Además del aspecto financiero, los estudios técnicos incluyeron diagnósticos y proyectos de cambios institucionales para definir la modernización de los municipios.

Para el rediseño del municipio se consideró el sector central y también el sector descentralizado de la entidad territorial con el fin de asumir, en el sector central, las competencias de los descentralizados que se liquidaron. De esa manera se cumplía con una orientación de política que señalaba: “(...) *el tamaño de la administración municipal no requiere la existencia de oficinas especializadas en determinadas áreas, las cuales pueden ser asumidas por otras dependencias o a través de formas asociativas, evitando así un incremento injustificado de los gastos de funcionamiento*”³⁶.

El Cuadro 3.2 ilustra cambios en la estructura organizacional de algunos de los municipios, tanto en el sector central como en el descentralizado y en la forma de asumir las competencias, incluida la supresión de las que no le corresponde cumplir al municipio. La liquidación de entidades descentralizadas a la que se refiere el cuadro, se realizó especialmente en los municipios que firmaron Convenios de Ley 358/97, o programas de saneamiento fiscal de Ley 617/00, o Acuerdos de restructuración de pasivos de Ley 550/99 con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Es de anotar que la vigilancia sobre las entidades descentralizadas le corresponde a la entidad creadora (Ley 489/98) y a las respectivas superintendencias. Por tanto el ajuste fiscal en el caso de esas entidades, fue solo parcial.

³⁶ **Ibíd.** Pág. 42

Cuadro 3.2
Municipios de categoría 6
Cambios en la estructura organizacional

Dependencia	Situación en crisis fiscal	Situación con ajuste
Mujer y Género	Escaso impacto de proyectos Importante número de funcionarios	Supresión dependencia y traslado de proyectos a planeación.
Jurídica	Procesos y demandas en contra del municipio estaban represados.	Supresión dependencia contratación externa (número de procesos en relación a número de profesionales a contratar)
Obras Públicas	Planillas de trabajadores oficiales Convenciones colectivas onerosos Banco de maquinaria	Supresión dependencia Liquidación e indemnización a trabajadores Contratación externa y convenios para ejecución Venta y/o arriendo maquinaria otros municipios Seguimiento a proyectos en planeación.
Umata	Carencia de recursos para insumos Dificultades de desplazamiento de técnicos para cubrir territorio Poca articulación con el Departamento	Supresión unidades Convenios con municipios vecinos Convenios con Corporaciones Autónomas Seguimiento a la ejecución por parte de Planeación
Archivo	No hay manejo técnico	Aplicación de la Ley Organización de las historias laborales para garantizar derechos laborales Se institucionaliza el proceso
Prensa y Comunicaciones	Relaciones del alcalde con entidades externas al municipio	Supresión dependencia Proceso de agenda y protocolo se trasladan al Despacho
Almacén	Dependencia creada sin planta y sin procesos	Se suprime como dependencia Se establece proceso de compras y suministros en dependencia administrativa.
Participación Ciudadana	Promoción de la participación comunitaria en el municipio.	Supresión dependencia La participación es componente de todos los programas y proyectos de la alcaldía.
Cárcel	Inversión de recursos financieros y humanos para el funcionamiento	Realización de convenios y/o la entrega al Inpec.
Cementerio	Hace parte de la estructura administrativa Recursos para mantenimiento	Se suprime como dependencia Entrega del mantenimiento a las parroquias.
Ancianato	Pasivo laboral Inversión de recursos financieros y humanos para el funcionamiento por parte de la administración municipal	Entrega para su administración a comunidades religiosas y ONGs
Matadero y la plaza de mercado	Condiciones de insalubridad	Adecuación de instalaciones por parte del municipios para entregarlas en comodato
Biblioteca	Planta y funcionamiento a cargo de la administración municipal	Convenios con establecimientos de educación para su funcionamiento
Entidades descentralizadas		
Instituto de Tránsito	Pasivo laboral Ineficiencia en el recaudo	Liquidación y pago de pasivos Convenios con terceros y/o con departamento Venta de activos
Instituto de Deporte y Cultura	Pasivo laboral Proyectos de poco impacto o ausencia de ellos.	Liquidación y pago de pasivos Contratación de proyectos con ONG y/o comunidad Seguimiento por parte de Planeación
Instituto de Vivienda	Cumplen iguales funciones con dependencias como Obras Públicas y/o Planeación	Liquidación y pago de pasivos Se crea el Fondo de Vivienda como un fondo cuenta. Seguimiento a proyectos por Planeación.
Empresa de Acueducto y	Deficiencias en la prestación del servicio Acumulación de pasivos laborales	Contratos con operadores y formas asociativas Esquemas regionales de prestación del servicio

Alcantarillado	Convenciones colectivas	Asistencia técnica de Superservicios
Fondo de Pensiones Territoriales	Cumple iguales funciones con dependencia de recursos humanos	Liquidación y pago de pasivos Se crea el fondo cuenta Se traslada la administración de pensionados en recursos humanos

Fuente: Elaboración con base en diagnósticos institucionales de los municipios realizados por Claudia Arcila. 2000-2006.

3.2. Los cambios organizacionales: estructura básica para cumplimiento de competencias constitucionales

La asunción de las competencias constitucionales y legales se traduce en la adopción de estructuras institucionales mediante Acuerdo, que generalmente asigna también los procedimientos de los que se encargan las Secretarías y grupos de trabajo. En la siguiente matriz se presenta la estructura típica de los municipios de sexta categoría que, con variaciones, ha sido aplicada en muchos de ellos.

Cuadro 3.3
Estructura y procesos básicos para municipios sexta categoría

Estructura y procesos básicos para municipios sexta categoría	
AREA DE DIRECCION	
DESPACHO DEL ALCALDE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Representación legal del municipio ▪ Dirección y coordinación de la gestión de la administración municipal ▪ Coordinación de la comunicación interna y externa ▪ Contratación administrativa
AREA DE EJECUCION DE COMPETENCIAS	
GOBIERNO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Orden público y seguridad ciudadana ▪ Participación comunitaria ▪ Comisarías e inspección ▪ Tránsito y transporte
DESARROLLO SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promoción y prevención en salud ▪ Desarrollo y vigilancia de servicios de aseguramiento ▪ Saneamiento básico ▪ Elaboración y ejecución del PAB. ▪ Control de nómina de educadores financiados con ICN. ▪ Mantenimiento de establecimientos escolares municipales. ▪ Administración de subsidios en educación.
PLANEACIÓN E INFRAESTRUCTURA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Políticas de desarrollo y ordenamiento territorial del municipio con participación de la comunidad. ▪ Plan plurianual de inversiones ▪ Usos del suelo y conservación de espacio público. ▪ Banco de proyecto ▪ Construcción y mantenimiento de infraestructura, por ejecución directa y vía contratación, ▪ Cobertura de servicios públicos domiciliarios. ▪ Construcción y mantenimiento de la estructura vial terciaria
DEPENDENCIAS DE APOYO A LA GESTIÓN INSTITUCIONAL	

Estructura y procesos básicos para municipios sexta categoría	
HACIENDA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestión financiera ▪ Presupuesto ▪ Contabilidad ▪ Tesorería ▪ Rentas
ADMINISTRATIVA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recursos humanos activos y pensionados ▪ Recursos físicos ▪ Inventarios de muebles e inmuebles
Área de Control	
CONTROL POLÍTICO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A cargo del Concejo

Fuente: Elaboración con base en diagnósticos institucionales de los municipios realizados por Claudia Arcila. 2002-2006.

En este modelo de estructura se espera la contratación de ciertos proyectos o servicios con el sector privado cuando él muestre mayor eficacia, o con la comunidad organizada cuando ello sea posible. El modelo se puede optimizar al permanecer en la administración municipal los procesos de planificación, dirección y gerencia de los sectores de salud, educación e infraestructura, al tiempo que se delega gran parte de la ejecución a agentes externos contratados.

La administración central de los pequeños municipios, y mucho más en aquellos colocados en el límite de la viabilidad, puede ser resuelta por una pequeña estructura constituida por un núcleo compuesto por el Alcalde y por un equipo profesional o técnico, capaz de organizar y movilizar a las comunidades y los ciudadanos, y de realizar eficaz y eficientemente las funciones de planeación, gestión de rentas, contratación e interventoría de los programas y proyectos del plan de desarrollo.

3.3. Los cambios organizacionales y la necesidad de consolidar la reforma gerencial

A partir de la constitución de 1991, han existido esfuerzos importantes por parte del gobierno nacional para contribuir al fortalecimiento de la capacidad de gestión de los municipios. Particularmente en 1993 el gobierno nacional puso en marcha el Programa de Desarrollo Institucional PDI para los municipios menores de 100.000 habitantes.

La estrategia principal de esta política fue la conformación del sistema de apoyo al desarrollo institucional de los municipios, que buscaba la coordinación de acciones de todas las entidades públicas y privadas con presencia en las regiones y que tuvieran como objeto

fortalecer la capacidad de gestión local municipal y generar las condiciones necesarias para el desarrollo económico, político y social.

“El Programa de desarrollo institucional PDI fue diseñado para fortalecer y capacitar a las administraciones municipales mediante un enfoque de desarrollo institucional definido como “un proceso sistemático y planificado, articulado a las estrategias locales de desarrollo y emprendido por las autoridades y la comunidad para convertir al municipio en una unidad de gestión del bienestar económico y social de la población”³⁷.

Las áreas en las cuales se dio asesoría fueron planeación, administración financiera, participación ciudadana en la gestión local, organización administrativa y gestión de proyectos.

En la evaluación sobre la articulación de estas acciones de asistencia técnica con los gobiernos locales, se resalta lo siguiente:

- Con relación a la carencia de estrategias de asistencia técnica y administrativa... *“no se han hecho esfuerzos sistemáticos por apoyar el fortalecimiento institucional de los municipios y se ha permitido que las distintas entidades realicen programas aisladamente. Esta situación afecta en mayor medida a los municipios más pequeños y con menor desarrollo”³⁸.*
- El DNP en la evaluación expost del Programa de desarrollo institucional, resalta: Los programas de desarrollo institucional requieren apoyo político del gobernante; coordinación del departamento; no diseñarse de manera homogénea y considerar la estructura organizativa regional y local; estimular nuevas formas de gestión por parte de los municipios; incentivar la formación y habilidades de los funcionarios; establecer sistemas de indicadores acordados con las administraciones locales; fomentar

³⁷ ABELLO, Raymundo, Silvia Escovar, y Juan Hernández. “Como va la descentralización. Artículo “Evaluación expost del PDI”, en, Revista Planeación y Desarrollo, Vol. 28. 1997. Pág. 218.

³⁸ MALDONADO, Alberto, “Los municipios de la otra Colombia en la política de descentralización: Balance de la situación y propuestas”, en, Bogotá, Revista Opera. Vol. 4, 2005. Pág. 41.

programas en áreas fiscal, financiera y económica y finalmente, elaborar diagnóstico institucional de los municipios mas pequeños.

Como resultado de la implementación del programa de ajuste fiscal, los municipios adoptaron una estructura plana y funcional definida por procesos, y una planta de cargos global y con grupos funcionales establecidos para ser utilizados en cualquiera de los proyectos prioritarios. Además, los municipios han disminuido drásticamente las planillas de trabajadores oficiales. Un ejemplo de ello fue Caramanta, en Antioquia, que antes del ajuste tenía cerca de 140 trabajadores oficiales cuando su población era inferior a 8.000 habitantes y su presupuesto de recursos de libre asignación no alcanzaba a los \$600 millones³⁹.

Teniendo en cuenta la organización administrativa con estas características, la visión integral del programa de saneamiento fiscal, se propuso mejorar la gestión pública municipal a través de asistencia técnica en los siguientes componentes con los que se dotaba a las administraciones: recursos tecnológicos, definición de procesos y procedimientos; y participación de la comunidad. Todo ello orientado a facilitar la misión de la administración local. Los funcionarios y alcaldes identificaron estos componentes mediante la realización de talleres. La muestra de municipios de sexta categoría, se conformó con aquellos que tenían convenios de desempeño, programas de ajuste de Ley 617 y/o acuerdos de Ley 550 acompañados por el Ministerio de Hacienda.

El fortalecimiento de la administración, se realizó mediante la asistencia técnica en los siguientes componentes:

Cuadro 3.4
Componentes para el fortalecimiento de la gestión

COMPONENTE	ACCIONES
SISTEMA DE INFORMACIÓN E INFRAESTRUCTURA	Automatización e integración de procesos financieros: presupuesto, contabilidad, tesorería, rentas y nómina.
ACTUALIZACIÓN CATASTRAL	Realización de convenios con el IGAC y/o capacitación a los funcionarios para la realización del levantamiento de predios
FORTALECIMIENTO DE INGRESOS	Asistencia técnica en programas de fiscalización y cobro.

³⁹ **RESTREPO, Juan Camilo**, (2000). *Nuevos Rumbos para la Descentralización*. Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Pág. 42.

TRIBUTARIOS	Actualización de Estatutos tributarios y programa de cultura tributaria.
PRESUPUESTO CON PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Satisfacer las demandas y expectativas de la sociedad civil con la participación de la comunidad en los procesos de planeación y control social
ARCHIVOS	Centralización y manejo técnico de archivos de activos y pensionados.
PENSIONES	Asistencia técnica en base de datos de Pasivocol (activos y pensionados) para el cálculo actuarial
MEJORAMIENTO CONTINUO DE PROCESOS	Formación del equipo líder, con funcionarios para adelantar la revisión de los procesos que actualmente se lleva a cabo y su consistencia con los respectivos manuales adoptados.

Fuente: Elaboración con base en diagnósticos institucionales de los municipios realizados por Claudia Arcila. 2002-2006.

3.4. Los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA) como ejemplo de cambios organizacionales

Con el propósito de atender las competencias municipales en materia de asistencia técnica agropecuaria, la Ley 101 de 1993 ordenó, en su Artículo 57 que los municipios y los distritos especiales crearan en sus estructuras unas Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, Umatas, con la función de prestar la asistencia técnica agropecuaria directa a pequeños productores. La Ley autorizó la asociación de municipios para el cumplimiento de esa obligación.

La creación de las Umatas en las estructuras municipales, sin embargo, se vio cuestionada por la crisis fiscal de la década de los 90s y por la consiguiente aplicación de los programas de reorganización administrativa. En ese momento, las Umatas fueron objeto de las reestructuraciones principalmente por carencia de recursos presupuestales para el pago de la planta de cargos técnicos y la carencia de insumos agropecuarios.

Por ello, el gobierno promovió la aprobación de la Ley 607 de 2000 y dictó los respectivos decretos reglamentarios. En virtud de estas nuevas normas, se decidió la transformación de las Umatas en Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial. En el documento sobre marco conceptual y de política elaborado bajo el convenio Ministerio Agricultura – Sena – Fundación Desarrollo del Quindío en Marzo de 2004, en el cual se

sustentaba la nueva forma organizativa y se señalaba la situación de la asistencia técnica⁴⁰, lo que permitía identificar debilidades como un sistema desarticulado y aislado de los centros de transferencia de tecnología, empresas y mercados; no había formación empresarial y tecnológica; existía duplicidad de actividades en municipios vecinos con producción similar; se presentaba actitud asistencialista hacia pequeños productores, sin formas de organización empresarial ni estrategias de comercialización que pudieran integrarse a procesos agroindustriales en la región; no se ofrecían servicios estratégicos como la información de precios, mercados y servicios tecnológicos, por los altos costos de transacción que significaría llevar estos servicios a cada municipio⁴¹.

El fortalecimiento de la asistencia técnica rural a través de los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial se planteó en aspectos productivos, gestión de mercados y servicios conexos incluyendo la asesoría en la dotación de infraestructura productiva, promoción de formas de organización de los productores y provisión de servicios de información tecnológica. El espíritu es convertir la asistencia técnica en un proceso planificado, articulador de los diferentes productores, con instrumentos y servicios que permitan llevar a cabo procesos de desarrollo.

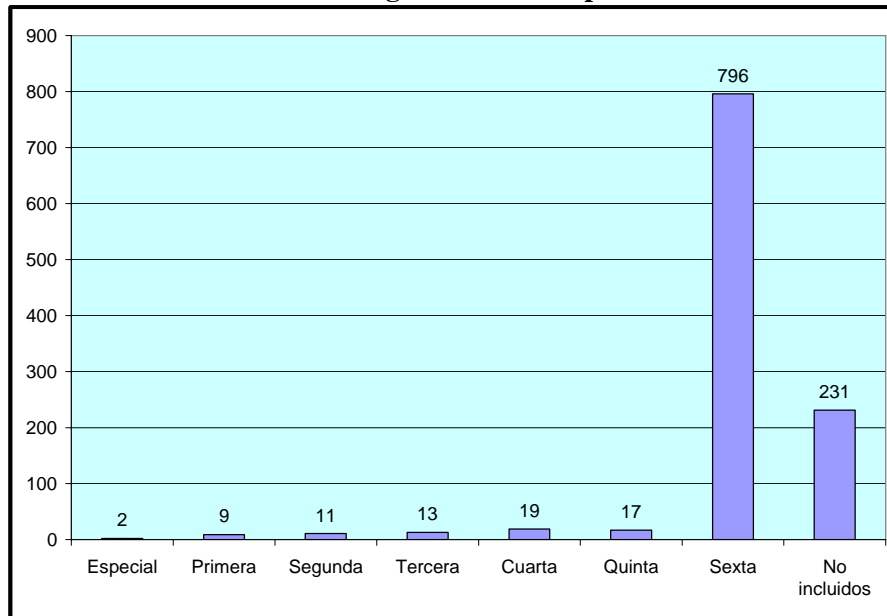
Los Centros que empiezan a operar a partir del 2004, alcanzan los 139, con cobertura nacional. El número de Centros está relacionado directamente con la división territorial en provincias, regiones, subregiones o vocación económica, que consideren los municipios y los departamentos; la participación de un determinado municipio también está definida mediante el acuerdo de voluntades al momento de la creación del CPGA.

La iniciativa de creación de los Centros, como instrumentos de planificación y contratación para la prestación del servicio de Asistencia Técnica Rural tuvo su origen en el nivel central, aunque su ejecución es a nivel local. Las necesidades deben ser identificadas y priorizadas por los actores de cada territorio. Los CPGA articulan acciones, canalizan las políticas y son puntos de contacto entre la subregión, el departamento y la Nación.

⁴⁰ A cargo de las UMATAS

⁴¹ Ministerio Agricultura – Sena – Fundación Desarrollo del Quindío. Documento sobre marco conceptual y de política elaborado bajo el convenio en Marzo de 2004. Pág. 4.

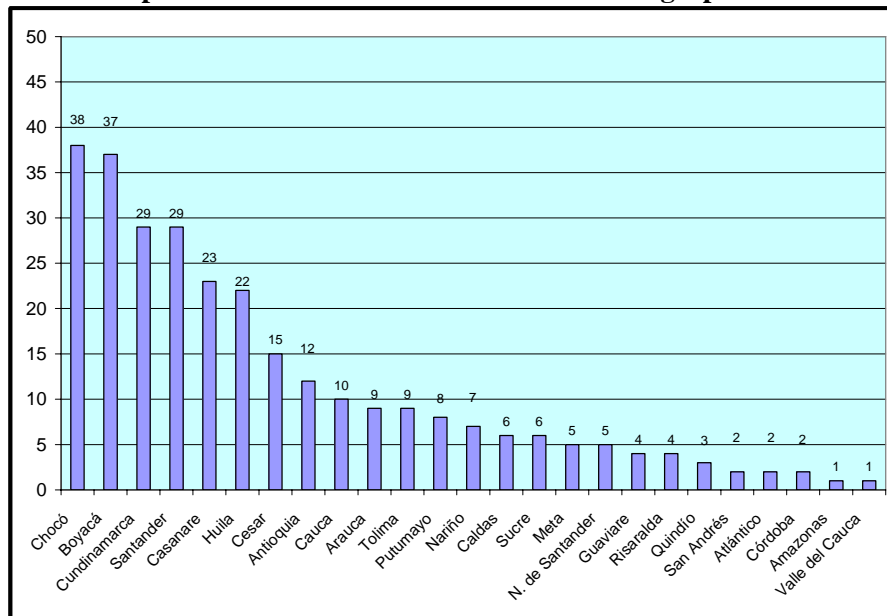
Gráfico 3.1
Número de Municipios asociados en Centros Provinciales
Por Categoría de Municipios



Fuente: Portafolio de servicios de los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial. Seguimiento y Avances. Directorio CPGA. En: www.minagricultura.gov.co. Diciembre 2006. Cálculos Claudia Arcila.

La gráfica muestra que los municipios de sexta categoría son el mayor número de los que hacen parte de los CPGA, por su vocación agropecuaria y por la necesidad de fortalecer e integrar territorios, recursos financieros y capacidad técnica u operativa, así como gestionar y planificar proyectos productivos empresariales a nivel de la subregión. Se trata de abarcar la mayor parte del territorio rural y satisfacer las demandas de asistencia técnica a las comunidades campesinas.

Gráfico 3.2
Empresas Prestadoras de asistencia técnica agropecuaria



Fuente: Listados de información del registro nacional de oferentes de servicios de asistencia técnica directa rural EPSAGROS. En: www.minagricultura.gov.co. Diciembre 2006. Cálculos Claudia Arcila

Existen en el país 289 Entidades Prestadoras de Servicio de Asistencia Técnica Directa Rural, calificadas en el territorio nacional con cubrimiento regional, acreditadas ante las Secretarías de Agricultura o ante la dependencia que cumpla con las competencias de desarrollo económico de los departamentos. La contratación por parte de los Municipios con estas entidades para la prestación del servicio significa una forma de modernizar la asistencia técnica y lograr eficiencia en la gestión. El propósito es alcanzar una visión integral de la planificación articulando los Planes Generales de Asistencia Técnica Directa Rural, elaborados por las Epsagro, con el Plan de Desarrollo Municipal, así como coordinar con el Consejo Municipal de Desarrollo Rural.

Compete a las Epsagro, recolectar información con un instrumento diseñado por el Ministerio de Agricultura, en aspectos como usuarios, vocación económica, producción, comercialización de los productos, empresas agropecuarias existentes y encadenamientos

productivos entre otros elementos. El total de usuarios de asistencia técnica registrados en el país es de 189.301⁴².

⁴² Listado de información del registro nacional de usuarios de asistencia técnica directa rural –RUAT- Cantidad de usuarios registrados por Centro Provincial. Tomado de: www.minagricultura.gov.co. Consultado el 05 de Diciembre de 2007.

CAPÍTULO 4

AJUSTE FISCAL: ¿MEJORÓ LA SITUACIÓN FISCAL MUNICIPAL ENTRE 1996 Y 2006?

El cuadro siguiente muestra la evolución, durante una década, de la situación fiscal de los municipios que en 2006 estaban clasificados en categoría sexta.

Cuadro 4.1
Situación fiscal de los Municipios de Categoría 6 - Millones de pesos de 2006

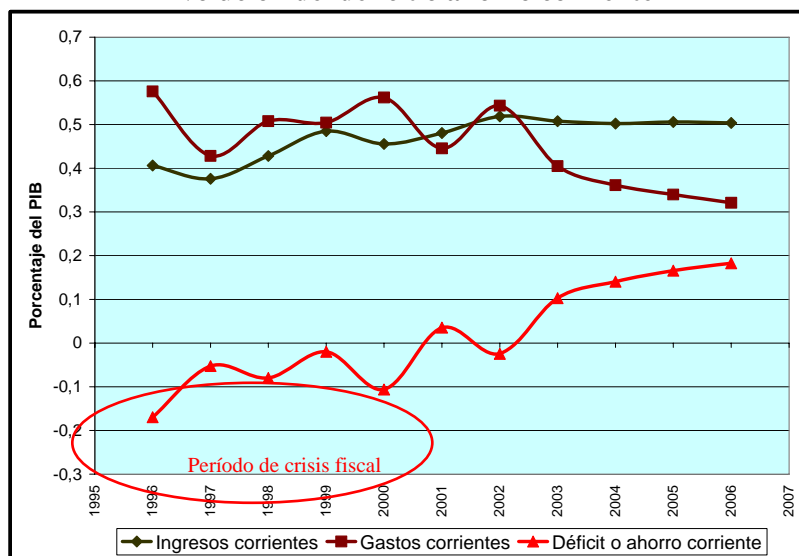
ORDEN	CUENTA	1996	1998	2000	2002	2004	2006	Crecimient década
	INGRESOS TOTALES	3.228.486	3.421.324	5.139.100	5.796.855	5.723.761	6.628.164	105,30%
1	INGRESOS CORRIENTES	946.188	1.012.690	1.129.501	1.298.337	1.417.818	1.617.681	70,97%
1.1	INGRESOS TRIBUTARIOS	273.704	361.981	453.268	530.124	657.834	821.788	200,25%
1.1.1	PREDIAL	157.519	176.274	175.345	188.868	241.206	277.033	75,87%
1.1.2	INDUSTRIA Y COMERCIO	76.198	84.137	98.128	117.514	121.200	164.432	115,80%
1.1.3	OTROS	39.987	101.569	179.796	223.743	295.428	380.323	851,11%
1.2	INGRESOS NO TRIBUTARIOS	178.057	189.780	233.685	263.831	253.320	232.817	30,75%
1.3	TRANSFERENCIAS	494.427	460.929	442.548	504.382	506.663	563.076	13,88%
1.3.1	DEL NIVEL NACIONAL	456.651	430.144	407.571	463.050	481.754	522.086	14,33%
1.3.2	OTRAS	37.776	30.786	34.977	41.332	24.909	40.990	8,51%
	GASTOS TOTALES	3.606.329	3.603.205	5.009.180	6.074.374	5.444.187	6.947.839	92,66%
2	GASTOS CORRIENTES	1.341.363	1.201.578	1.392.481	1.359.627	1.020.589	1.030.788	-23,15%
2.1	FUNCIONAMIENTO	936.099	1.050.977	1.287.768	1.011.126	958.486	980.867	4,78%
2.1.1	SERVICIOS PERSONALES	430.341	482.390	658.131	472.721	556.367	616.366	43,23%
2.1.2	GASTOS GENERALES	354.459	321.299	365.658	303.388	269.058	262.402	-25,97%
2.1.3	TRANSFERENCIAS PAGADAS (NOMINA Y A ENTIDADES)	151.299	247.288	263.980	235.017	133.061	102.098	-32,52%
2.2	INTERESES DEUDA PUBLICA	368.743	150.600	97.749	348.501	62.103	42.827	-88,39%
2.3	OTROS GASTOS CORRIENTES	36.521	0	6.964	0	0	7.093	-80,58%
3	DEFICIT O AHORRO CORRIENTE (1 - 2)	-395.175	-188.888	-262.980	-61.290	397.228	586.894	-248,52%
4	INGRESOS DE CAPITAL	2.282.298	2.408.634	4.009.599	4.498.518	4.305.943	5.010.483	119,54%
4.1	REGALIAS	248.599	170.625	405.030	472.054	602.061	764.376	207,47%
4.2	TRANSFERENCIAS NACIONALES (SGP, etc.)	1.262.682	1.684.101	3.095.191	3.164.341	3.378.872	3.663.253	190,12%
4.3	COFINANCIACION	405.442	294.590	101.531	220.902	37.049	310.664	-23,38%
4.4	OTROS	365.575	259.318	407.847	641.221	287.962	272.190	-25,54%
5	GASTOS DE CAPITAL	2.264.966	2.401.627	3.616.699	4.714.748	4.423.598	5.917.051	161,24%
5.1	FORMACION BRUTAL DE CAPITAL FIJO	1.856.509	1.136.701	1.724.429	1.791.072	1.628.305	2.513.861	35,41%
5.2	RESTO INVERSIONES	408.457	1.264.926	1.892.270	2.923.676	2.795.293	3.403.190	733,18%

ORDEN	CUENTA	1996	1998	2000	2002	2004	2006	Crecimiento década
6	DEFICIT O SUPERAVIT DE CAPITAL (4 - 5)	17.332	7.007	392.900	-216.230	-117.655	-906.568	-5330,50%
7	DEFICIT O SUPERAVIT TOTAL (Ingresos totales - gastos totales)	-377.842	-181.881	129.920	-277.519	279.574	-319.675	-15,39%
8	FINANCIAMIENTO (8.1 + 8.2)	377.842	181.881	-129.920	277.519	-279.574	320.046	-15,30%
8.1	CREDITO INTERNO Y EXTERNO (8.1.1 - 8.1.2.)	109.094	28.106	9.042	-800.854	-218.675	51.626	-52,68%
8.1.1	DESEMBOLSOS (+)	277.041	116.525	143.599	128.000	81.392	158.365	-42,84%
8.1.2	AMORTIZACIONES (-)	167.947	88.419	134.557	928.853	300.067	106.739	-36,44%
8.2	RECURSOS BALANCE, VAR. DEPOSITOS, OTROS	268.748	153.776	-138.962	1.078.373	-60.898	268.420	-0,12%
	IPC	72.811	100.000	118.787	136.812	153.702	168.380	

Fuente: Ejecuciones presupuestales reportadas por los Municipios al Departamento Nacional de Planeación⁴³. Cálculos Claudia Arcila C.

4.1. La crisis fiscal como insuficiencia de los ingresos corrientes para cubrir los gastos corrientes municipales

Gráfico 4.1
Municipios de categoría 6
Evolución del déficit o ahorro corriente



Fuente: Ejecuciones presupuestales reportadas por los Municipios al Departamento Nacional de Planeación⁴⁴. Cálculos Claudia Arcila C.

⁴³ Ejecuciones presupuestales tomadas de <http://www.dnp.gov.co/>. Consultado el 31 de enero de 2008. En adelante se usarán estas cifras.

⁴⁴ Ejecuciones presupuestales tomadas de <http://www.dnp.gov.co/>. Consultado del 31 de enero de 2008. En adelante se usarán estas cifras.

Uno de los fenómenos que caracterizó la crisis fiscal municipal fue la insuficiencia de los ingresos corrientes para cubrir los gastos de funcionamiento de las alcaldías. Para los municipios de categoría 6, esto se evidencia en la gráfica 4.1, en la cual aparecen las líneas de evolución de los ingresos y los gastos corrientes, así como de déficit o superávit al que dan lugar.

En la metodología de registro del Departamento Nacional de Planeación para las ejecuciones presupuestales municipales, se considera ingresos corrientes a los ingresos tributarios (impuestos predial, de industria y comercio y otros), los no tributarios (tasas, derechos y tarifas), y las transferencias nacionales y departamentales con las cuales se puede financiar gasto corriente (distintas de las correspondientes a la inversión o de destinación específica). Se entiende como gastos corrientes a los gastos de funcionamiento (servicios personales, gastos generales y, transferencias de nómina y a entidades), los pagos por intereses de deuda pública y otros gastos cíclicos en los cuales incurre la entidad territorial.

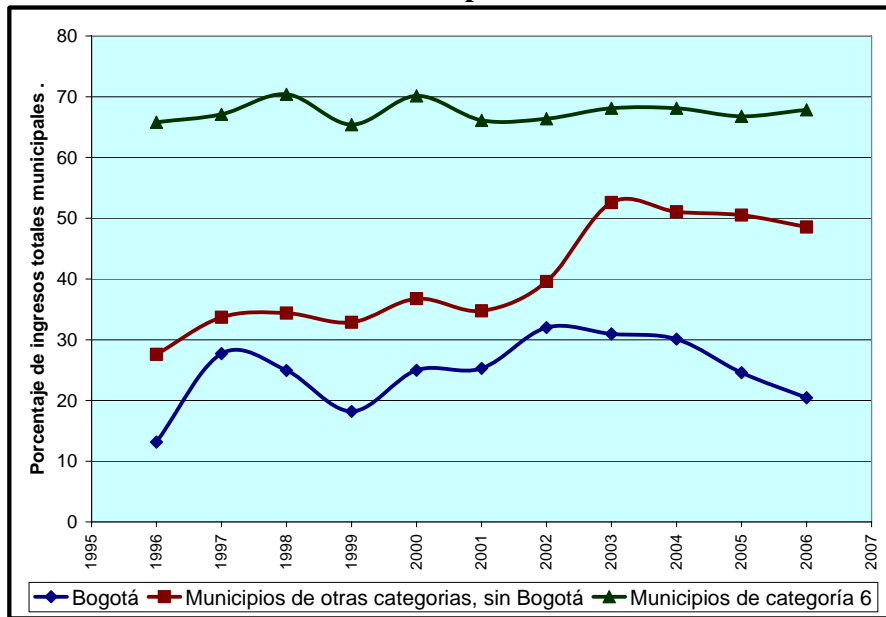
Durante toda la década considerada y en el grupo de municipios de categoría 6, los ingresos corrientes pasaron del 0,4% del PIB en 1996 al 0,5% que se alcanzó en 2002 y que se mantiene constante desde entonces. En esos diez años, tal tipo de ingresos estuvo por debajo de los gastos corrientes hasta el año 2002 (con la excepción de 2001), dando lugar al período de crisis fiscal que se destaca en el gráfico.

El fortalecimiento de ingresos puede explicarse principalmente por nuevas formaciones y reajustes en el avalúo catastral durante todo el lapso estudiado: el impuesto predial pasó del 0,068% del PIB en 1996, al 0,086% del PIB en 2006. Pero principalmente influye en esto la generalización de la sobretasa a la gasolina introducida por la Ley 488/98. Así, el rubro correspondiente a otros impuestos, en el cual se reporta la sobretasa a la gasolina, se incrementa en 0,11% del PIB en la década. No obstante, la estructura de ingresos de los municipios de categoría 6 sigue siendo muy débil. Por ejemplo, en 2006 se recaudaron menos de \$500 millones de impuestos en 540 municipios. El promedio de recaudos tributarios fue de \$ 828 millones en ese mismo año.

Esta opinión se refuerza si se considera la dependencia de los municipios respecto de las transferencias nacionales. Los 104 municipios de categorías especial, 1, 2, 3, 4, y 5,

obtienen de las transferencias nacionales, en conjunto, un 48,6% de sus ingresos totales. En el caso de los 993 pequeños municipios, la dependencia del grupo disminuyó del 70,4% en 1996 al 67,8% de sus ingresos totales en 2006. Estos hechos se registran en el gráfico 4.2:

Gráfico 4.2
Evolución de las transferencias nacionales a municipios como porcentaje de ingresos totales municipales



Fuente: Ejecuciones presupuestales reportadas por los Municipios al Departamento Nacional de Planeación⁴⁵. Cálculos Claudia Arcila C.

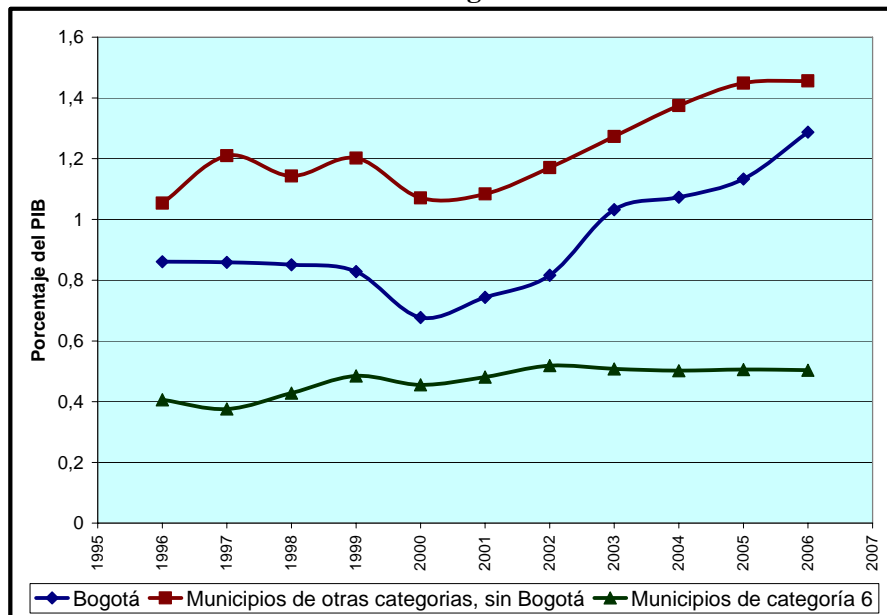
A la disminución del déficit corriente que se estudia en la Gráfica 4.1, contribuye principalmente la disminución del gasto de funcionamiento, promovida por la Ley 617 de 2000. Así, el promedio de gasto corriente de los municipios de categoría 6, en pesos nominales, pasó de \$1.113 millones en 2002, a \$1.038 millones en 2006. Al analizar la década completa, el gasto corriente cambia del 0,58% del PIB en 1996, al 0,32% del PIB en 2006. Esto se explica porque la remuneración del personal activo (servicios personales) ascendió del 0,18% del PIB en 1996 al 0,27% del PIB en 2000, pero retornó al 0,19% del PIB en 2006. Por su parte, los gastos generales disminuyeron paulatinamente a lo largo de los diez años estudiados, del 0,15% al 0,08% del PIB. Un impacto muy importante lo

⁴⁵ Ejecuciones presupuestales tomadas de <http://www.dnp.gov.co/>.

causó la disminución del saldo de la deuda, que redujo el pago de intereses del 0,15% al 0,01% del PIB en el período. Por último, también disminuyeron las transferencias de nómina y a entidades, que representaron el 0,11% del PIB en 2000 y cayeron al 0,03% del PIB en 2006.

Este esfuerzo de racionalización del gasto es el que permite mantener cuatro años continuos de superávit desde 2003 hasta 2006, fecha en la cual el ahorro corriente equivale al 0,18% del PIB.

Gráfico 4.3
Municipios de categoría 6 y otras categorías
Evolución de los ingresos corrientes



Fuente: Ejecuciones presupuestales reportadas por los Municipios al Departamento Nacional de Planeación⁴⁶. Cálculos Claudia Arcila C.

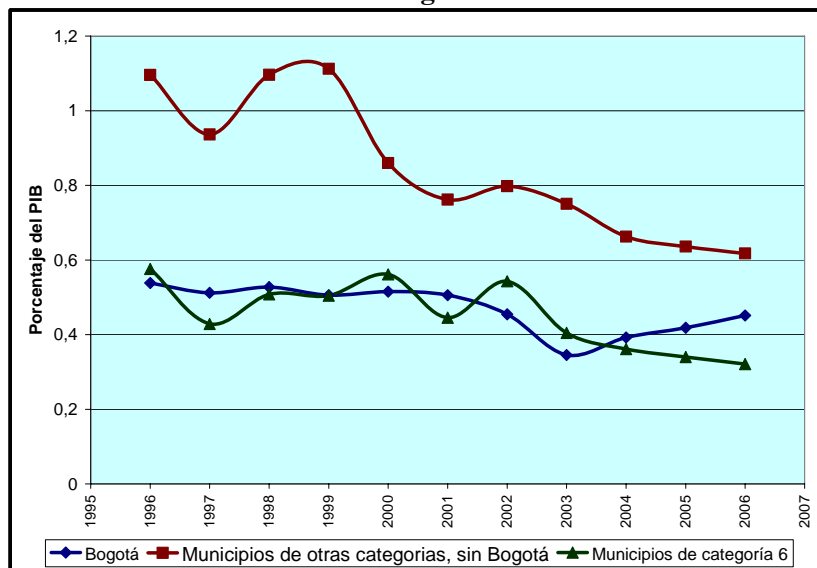
Al analizar la distribución de los ingresos corrientes en la totalidad de los municipios colombianos, los 104 municipios de categorías especial, 1, 2, 3, 4 y 5 distintos a Bogotá lograron un recaudo equivalentes al 1,46% del PIB, mientras los 993 municipios de

⁴⁶ Ejecuciones presupuestales tomadas de <http://www.dnp.gov.co/>. Consultado el 31 de enero de 2008.

categoría 6 en ese mismo año, sólo generaron recaudos por 0,50% del PIB, es decir, el 34% de la suma correspondiente a los demás municipios. Gráfico 4.3.

En el gráfico 4.4 puede notarse que los gastos corrientes de todos los municipios disminuyen consistentemente desde 2002, como porcentajes del PIB. Para 1996 los gastos corrientes en los municipios de categoría 6 significaron el 0.6% del PIB y para 2006, el 0.3%.

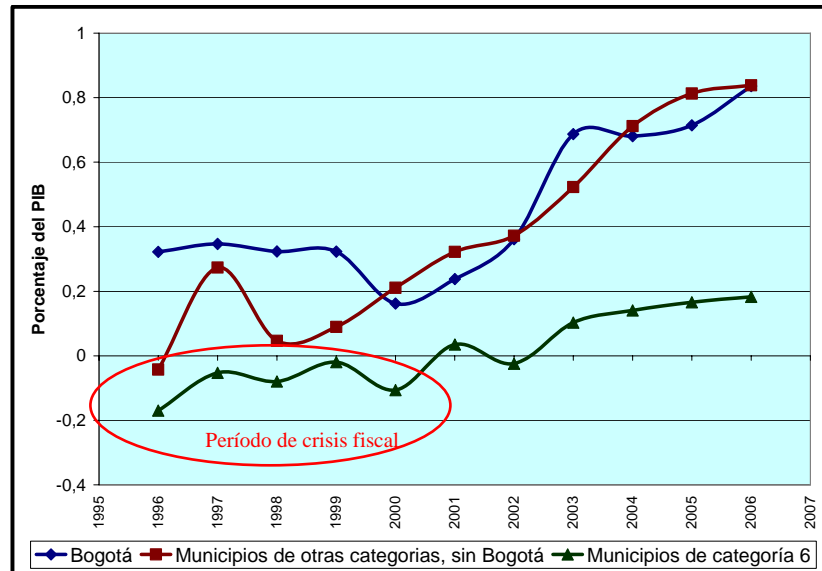
Gráfico 4.4
Municipios de categoría 6 y otras categorías
Evolución de los gastos corrientes



Fuente: Ejecuciones presupuestales reportadas por los Municipios al Departamento Nacional de Planeación⁴⁷. Cálculos Claudia Arcila C.

⁴⁷ Ejecuciones presupuestales tomadas de <http://www.dnp.gov.co/>. Consultado el 31 de enero de 2008.

Gráfico 4.5
Municipios de categoría 6 y otras categorías
Evolución del déficit o ahorro corriente



Fuente: Ejecuciones presupuestales reportadas por los Municipios al Departamento Nacional de Planeación⁴⁸. Cálculos Claudia Arcila C.

El gráfico 4.5 muestra que la situación de crisis fiscal municipal, desde el punto de vista de la insuficiencia de ingresos corrientes para cubrir los gastos corrientes, fue principalmente de los municipios de categoría 6. Puede verse que desde 1996 este tipo de municipios se encontraban en situación de déficit corriente y sólo a partir de 2003 arrojan ahorro. En las demás categorías municipales, el consolidado arroja superávit corriente, lo que no obsta para que dentro de este grupo hubiera entidades en grave situación, como el distrito de Barranquilla o el municipio de Cali.

4.2. Durante el período de ajuste fiscal, se mantuvo el ritmo de inversión municipal

Los ingresos de capital de las entidades territoriales están compuestos principalmente por las transferencias del Sistema General de Participaciones. Además, figuran aquí las regalías, que constitucionalmente son de propiedad de las entidades territoriales en las cuales se explotan los recursos naturales. Se incluyen igualmente las

⁴⁸ Ejecuciones presupuestales tomadas de <http://www.dnp.gov.co/>. Consultado el 31 de enero de 2008.

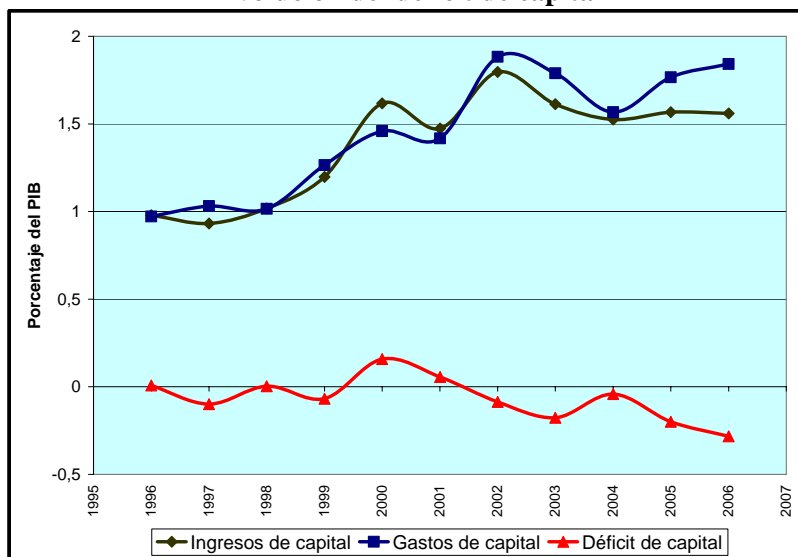
cofinanciaciones y otros ingresos como la recuperación de cartera, la venta de activos y los rendimientos en operaciones financieras.

Estos ingresos de capital forman la financiación principal de la inversión o gastos de capital, que las entidades territoriales realizan de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales. En las ejecuciones presupuestales capturadas por el Departamento Nacional de Planeación, figuran en este rubro las partidas para formación bruta de capital y resto de inversiones. En este último caso, principalmente se registra el valor correspondiente a costos del personal involucrado en la inversión. Como en los demás casos, la diferencia entre ingresos y gastos representa el superávit o déficit de capital.

En el gráfico 4.6 puede verse que los ingresos de capital de los 993 pequeños municipios que se clasificaron en la categoría 6 en 2006, fueron de 0,99% del PIB en 1996 y llegaron al 1,56% del PIB en 2006. Al mismo tiempo, la inversión que se realizó con esos recursos pasó del 0,97% del PIB en 1996, al 1,84% del PIB en 2006.

Tanto en los municipios de categoría 6, como en los demás municipios, puede afirmarse que durante el proceso de ajuste fiscal se mantuvo el ritmo creciente de inversión.

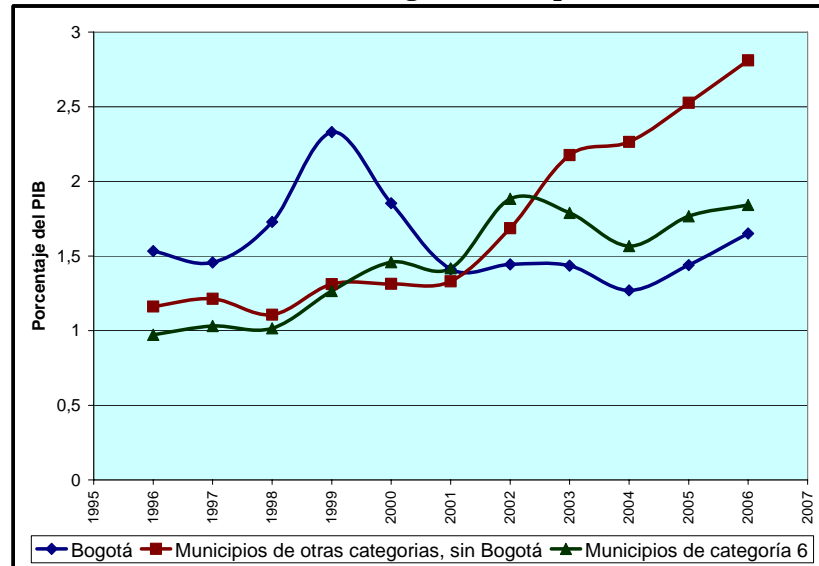
Gráfico 4.6
Municipios de categoría 6
Evolución del déficit de capital



Fuente: Ejecuciones presupuestales reportadas por los Municipios al Departamento Nacional de Planeación⁴⁹. Cálculos Claudia Arcila C.

⁴⁹ Ejecuciones presupuestales tomadas de <http://www.dnp.gov.co/>. Consultado el 31 de enero de 2008.

Gráfico 4.7
Municipios de categoría 6 y otras categorías
Evolución de gastos de capital



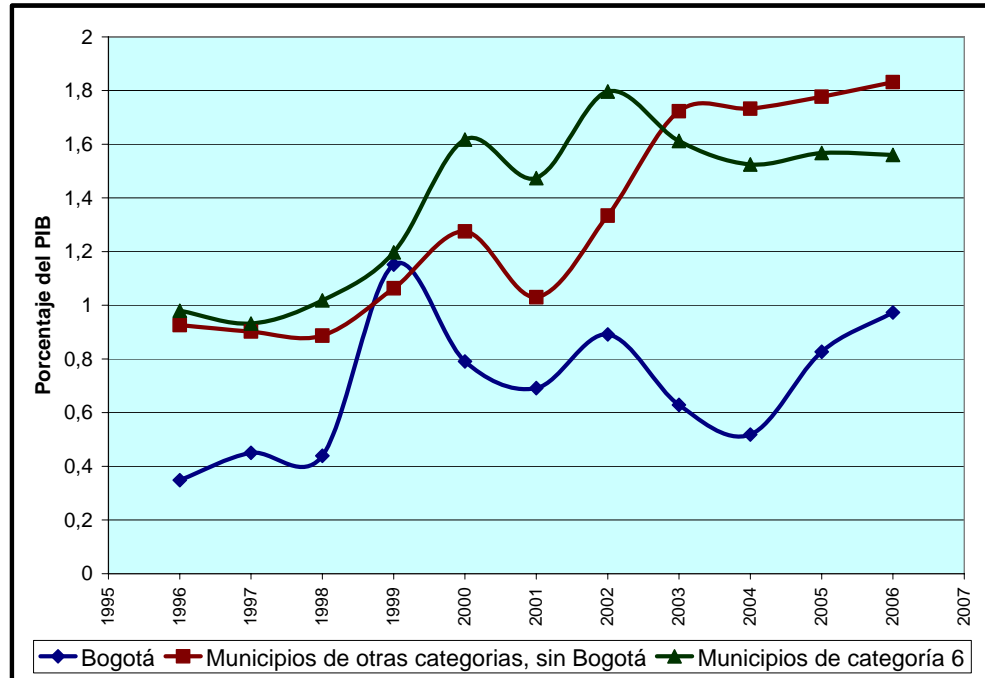
Fuente: Ejecuciones presupuestales reportadas por los Municipios al Departamento Nacional de Planeación⁵⁰. Cálculos Claudia Arcila C.

En los 104 municipios de categorías especial, 1, 2, 3, 4 y 5, la inversión pasó del 1,16% al 2,8% del PIB entre 1996 y 2006. Esto significa que, como expresión de un leve efecto redistributivo, la inversión realizada en los municipios de categoría 6 representaba el 36% de la inversión del resto de municipios en 1996, y alcanzó el 40% en 2006. Así puede verse en el gráfico 4.7, en el cual se presenta el gasto de inversión para todos los municipios del país.

De acuerdo con las cifras del DNP, el nivel crecimiento de los ingresos de capital de los municipios de categoría 6, que en 1996 era del 1% del PIB, pasó al 1.6% en 2006. Esto es lo que se evidencia en el gráfico 4.8:

⁵⁰ Ejecuciones presupuestales tomadas de <http://www.dnp.gov.co/>. Consultado el 31 de enero de 2008.

Gráfico 4.8
Municipios de categoría 6 y otras categorías
Evolución de los ingresos de capital

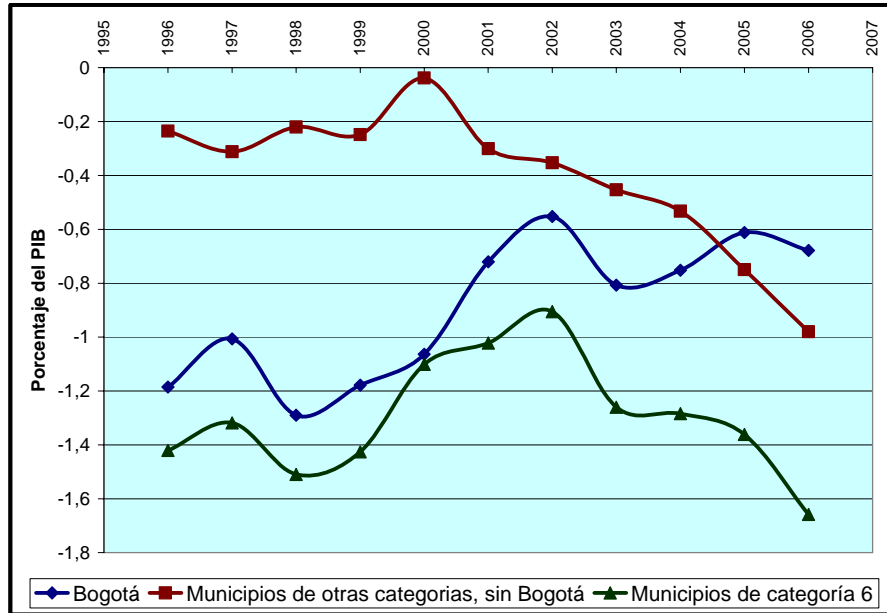


Fuente: Ejecuciones presupuestales reportadas por los Municipios al Departamento Nacional de Planeación⁵¹. Cálculos Claudia Arcila C.

Los ingresos de capital de los municipios de categoría 6 pasaron del 0,98% en 1996 al 1,56% del PIB en 2006; los correspondientes a los demás municipios significaron el 1,28 y el 2,8% del PIB, respectivamente.

⁵¹ Ejecuciones presupuestales tomadas de <http://www.dnp.gov.co/>. Consultado el 31 de enero de 2008.

Gráfico 4.9
Municipios de categoría 6 y otras categorías
Evolución del déficit de capital



Fuente: Ejecuciones presupuestales reportadas por los Municipios al Departamento Nacional de Planeación⁵². Cálculos Claudia Arcila C.

En el gráfico 4.9 con excepción del año 2000 para la categoría 6, todos los grupos de municipios han realizado cierres anuales con déficit de capital. Esto indica que las necesidades de inversión adicionales a la parte cubierta con los ingresos de capital están siendo financiadas con ahorro corriente, o con crédito, o son causa de déficit fiscal consolidado.

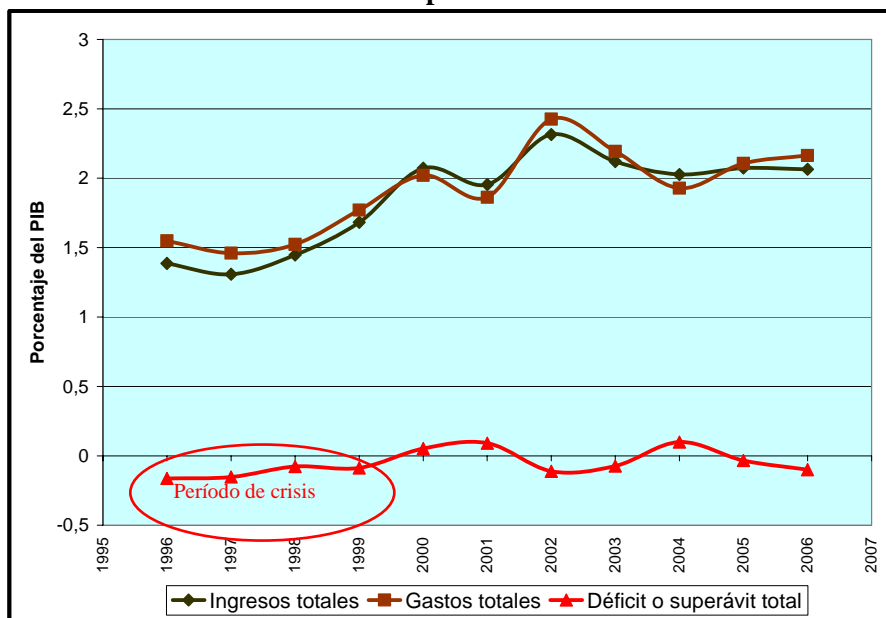
4.3. El déficit consolidado municipal registra tendencia a la superación

Así, al estudiar el comportamiento de los municipios de categoría 6 considerando la totalidad de sus ingresos y gastos, la situación se refleja en el gráfico 4.10 que muestra que durante toda la década y con excepción de los años 2000, 2001 y 2004, el cierre presupuestal sumado del grupo de municipios de categoría 6 se ha producido en condiciones de déficit total. No obstante, el déficit no obedece a los gastos corrientes, que como ya vimos, disminuyeron un 32% entre 2002 y 2006. En consecuencia, nos

⁵² Ejecuciones presupuestales tomadas de <http://www.dnp.gov.co/>. Consultado el 31 de enero de 2008.

encontramos ante el impacto del gasto de inversión, cuyo exceso respecto de los ingresos de capital no logra ser cubierto por el ahorro corriente.

Gráfico 4.10
Municipios de categoría 6
Evolución del superávit o déficit total



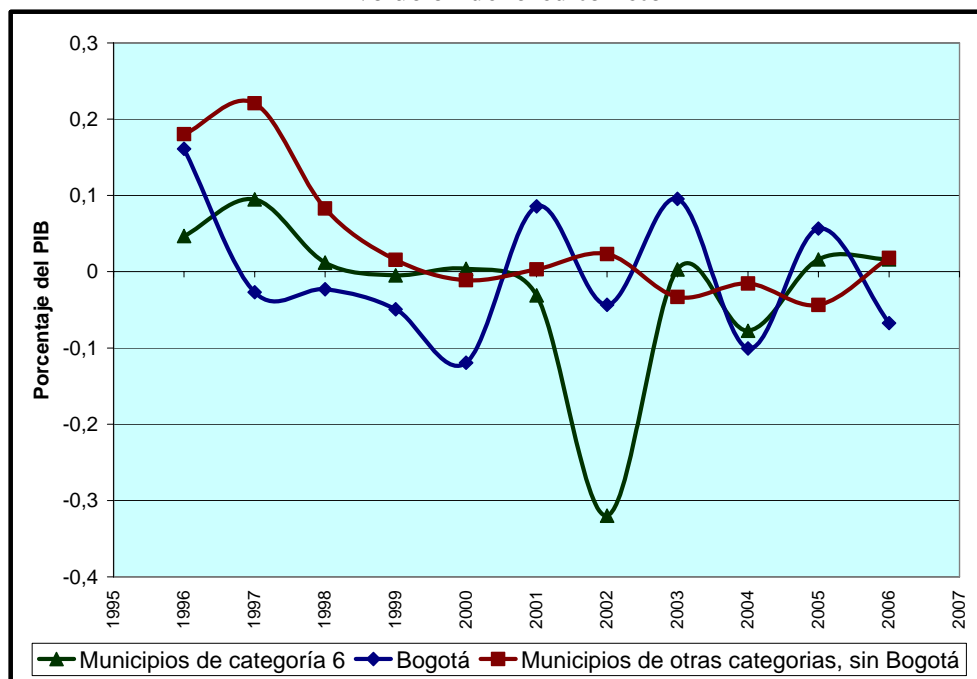
Fuente: Ejecuciones presupuestales reportadas por los Municipios al Departamento Nacional de Planeación⁵³. Cálculos Claudia Arcila C.

4.4. La financiación del déficit total: crédito neto, saldo de la deuda y pasivos no financieros

El análisis de la financiación del déficit debe hacerse considerando el crédito neto, el saldo de la deuda y los pasivos no financieros. En el gráfico 4.11 se muestra que pesan más las amortizaciones que los nuevos desembolsos de crédito para los municipios de categoría 6. Estos realizaron, en el año 2002, un fuerte abono con recursos provenientes del desahorro del Fondo de Estabilización Petrolera, FAEP.

⁵³ *Ibíd.*

Gráfico 4.11
Municipios de categoría 6
Evolución del crédito neto

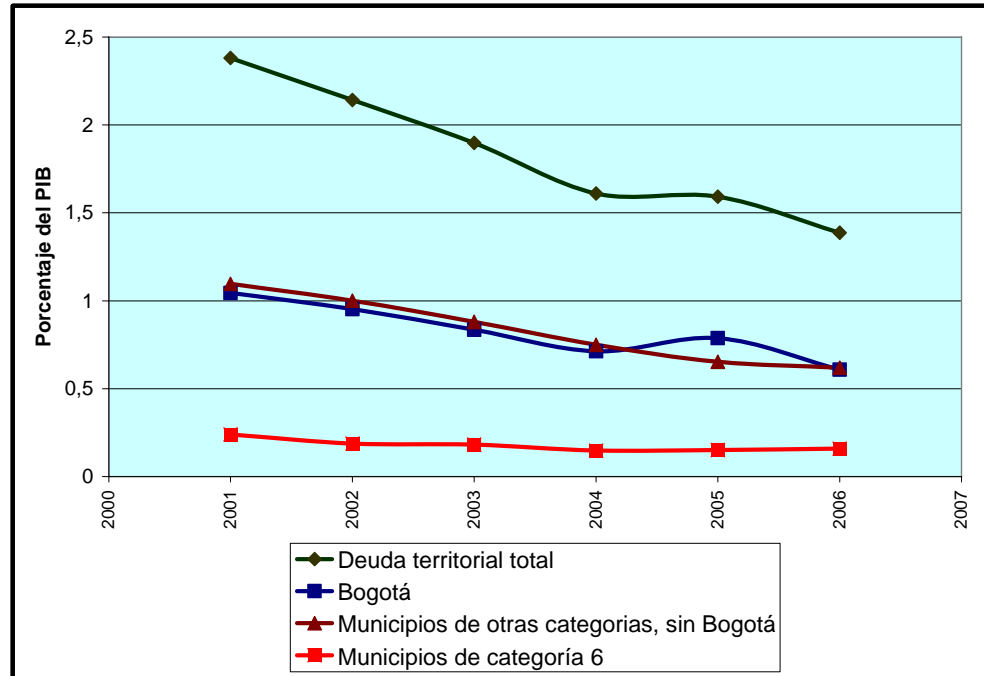


Fuente: Ejecuciones presupuestales reportadas por los Municipios al Departamento Nacional de Planeación⁵⁴.
 Cálculos Claudia Arcila C.

Como resultado de esta dinámica de amortizaciones, el saldo de la deuda territorial, considerado como porcentaje del PIB, ha disminuido según puede verse en el gráfico 4.12.

⁵⁴ *Ibíd.*

Gráfico 4.12
Municipios de categoría 6 y otras categorías
Evolución del saldo de la deuda

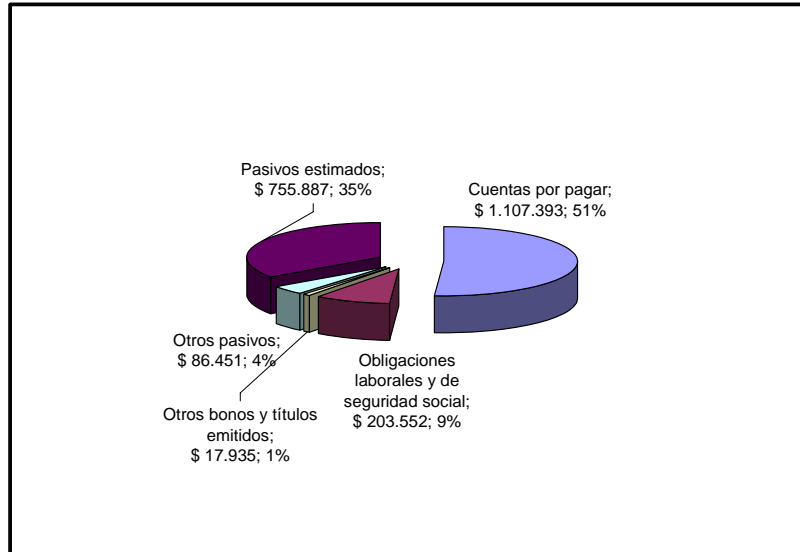


Fuente: Estados contables reportados por los Municipios a la Contaduría General de la Nación⁵⁵. Cálculos Claudia Arcila C.

Así, la deuda de los municipios de categoría 6 pasó de 0,24% a 0,16% del PIB entre 2001 y 2006, y el total municipal bajó de 2,38% a 1,4% del PIB.

⁵⁵ Véase: <http://www.contaduria.gov.co>; y, <http://www.chip.gov.co>.

Gráfico 4.13
Municipios de categoría 6
Composición pasivos no financieros-Cierre 2006

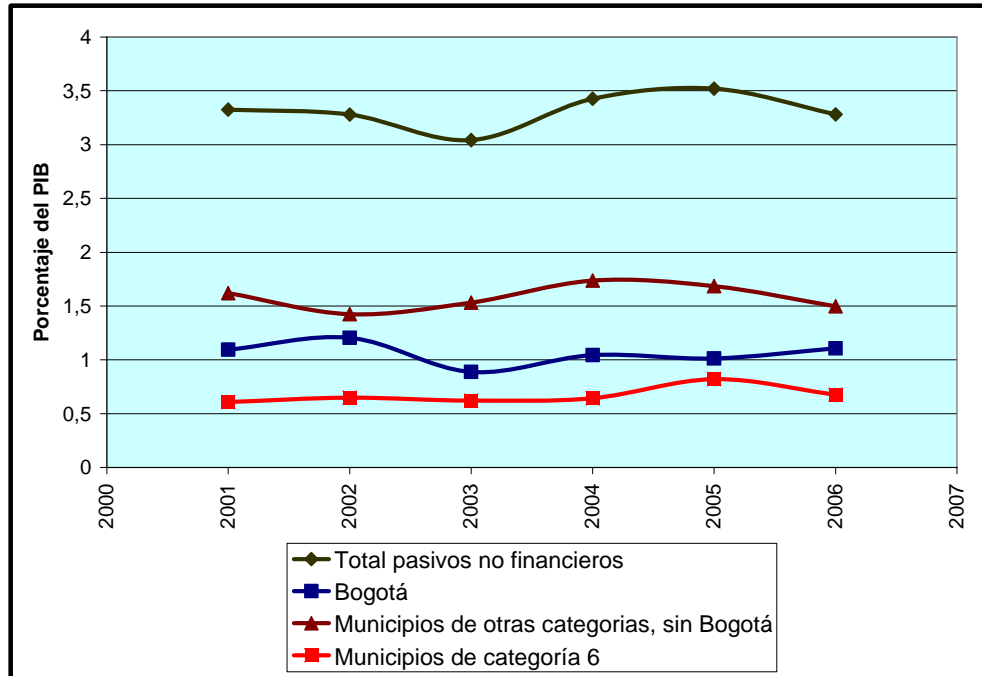


Fuente: Estados contables reportados por los Municipios a la Contaduría General de la Nación⁵⁶. Cálculos Claudia Arcila C.

El riesgo fiscal proveniente de posibles incumplimientos frente a los pagos de deuda pública ha disminuido a lo largo de la década. Sin embargo, no ocurre así al considerar los pasivos no financieros municipales. En este caso, nos referimos a las cuentas por pagar a proveedores, que para los municipios de categoría 6 y en 2006 eran el 51% de los pasivos no financieros; a las obligaciones laborales y de seguridad social, que llegaban al 9%; a bonos pensionales y de otros tipos que, junto con otras obligaciones, alcanzaban el 5%; y a los pasivos estimados (por ejemplo, demandas que eventualmente puedan ser falladas contra las entidades, provisiones para las demás contingencias, prestaciones sociales, pensiones, bonos pensionales y otros rubros), que significaban el 35% de los pasivos no financieros municipales. Esto se presenta en gráfico 4.13:

⁵⁶ Véase: <http://www.contaduria.gov.co>; y, <http://www.chip.gov.co>.

Gráfico 4.14
Municipios de categoría 6
Evolución pasivos no financieros

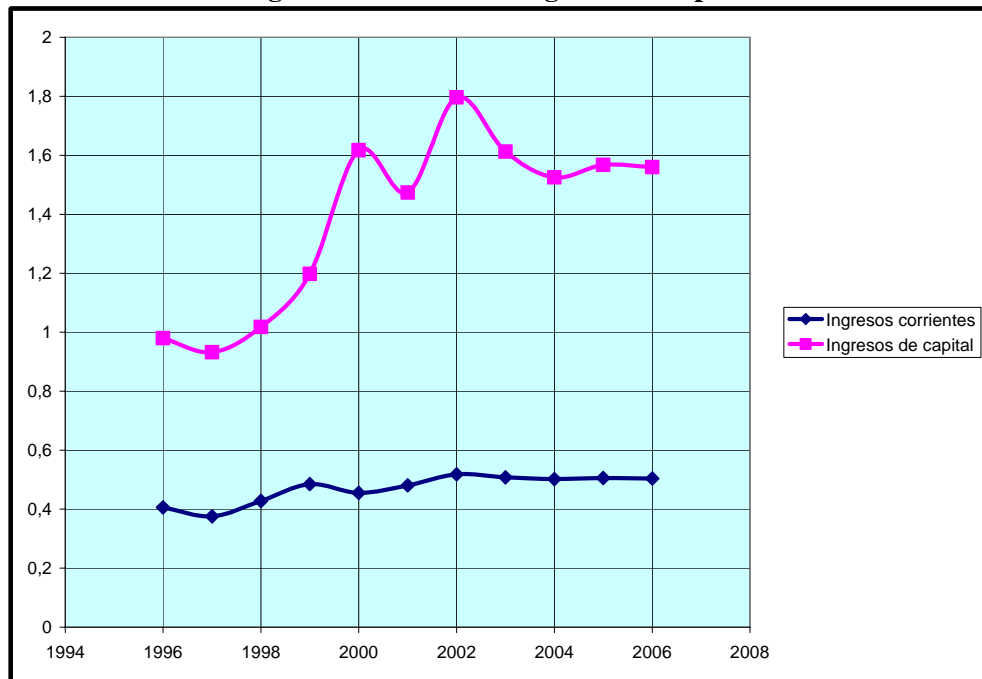


Fuente: Estados contables reportados por los Municipios a la Contaduría General de la Nación⁵⁷. Cálculos Claudia Arcila C.

En el gráfico 4.14 los pasivos no financieros territoriales son contabilizados y amortizados continuamente por las entidades territoriales, como parte de su ejercicio financiero normal. Este tipo de obligaciones representaron el 0,6% del PIB en 2001 y el 0,7% del PIB en 2006 para los municipios de categoría 6.

⁵⁷ Véase: <http://www.contaduria.gov.co>; y, <http://www.chip.gov.co>.

Grafico 4.15
Municipios categoría 6
Ingresos corrientes vs ingresos de capital.

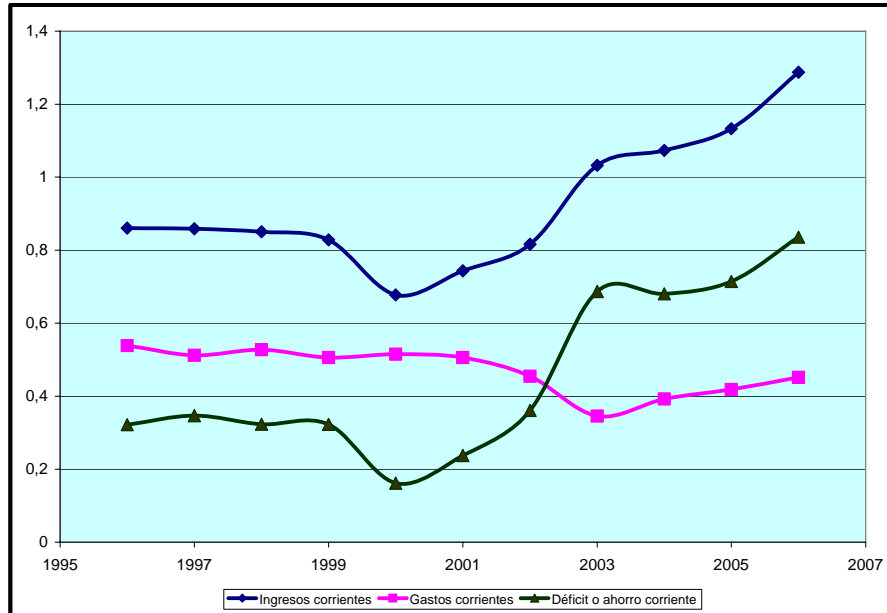


Fuente: Ejecuciones presupuestales reportadas por los Municipios al Departamento Nacional de Planeación⁵⁸.
 Cálculos Claudia Arcila C.

En el gráfico 4.15 se muestra que los ingresos corrientes de los municipios de categoría 6 en 2006 eran de 0.5% del PIB, mientras que los ingresos de capital para el mismo año eran casi del 1.6% del PIB.

⁵⁸ Véase: <http://www.contaduria.gov.co>; y, <http://www.chip.gov.co>.

Gráfico 4.16
Ingresos, gastos corrientes y ahorro corriente
Bogotá



Fuente: Ejecuciones presupuestales reportadas por los Municipios al Departamento Nacional de Planeación⁵⁹. Cálculos Claudia Arcila C.

En las últimas décadas, Bogotá se ha consolidado como un polo demográfico y centro de desarrollo de importancia nacional. La economía capitalina pasó de recibir el 30% del ingreso nacional en 1975 al 36% en 2000. El ingreso *per cápita* es más del doble de la media nacional. La constitución del 91 le dio a la ciudad el estatus de distrito capital y le permitió contar con un estatuto especial. Esto le ha significado al gobierno distrital contar con un presupuesto que en la actualidad supera los 10 billones de pesos.

La gráfica muestra esa lógica de crecimiento del ingreso fiscal, y de ajuste en el gasto entre 2001 y 2003, razón por la cual asciende la curva de ahorro corriente que llega a 0.84% del PIB nacional en 2006, mientras que la inversión alcanzó la suma de 5.3 billones de pesos en el mismo año y solamente a través del gobierno central distrital (sin incluir descentralizados).

⁵⁹ Véase: <http://www.contaduria.gov.co>; y, <http://www.chip.gov.co>.

CAPÍTULO 5

LA INVERSIÓN COMO CONDICIÓN DEL DESARROLLO

5.1. Liberar recursos de funcionamiento para inversión

Para los pequeños municipios colombianos, la racionalización de las estructuras administrativas a través de fusiones y supresiones de dependencias, la reducción de las plantas de cargos, la eliminación de las planillas de trabajadores oficiales y la liquidación de entidades descentralizadas ineficientes, surtió el efecto esperado: llevar el funcionamiento a los límites ordenados por las leyes de responsabilidad fiscal.

Un segundo efecto, conseguido a través de ahorro en gasto de funcionamiento, fue el pago de los pasivos vencidos. Con la terminación de los pagos de deuda y pasivos reestructurados, los municipios recuperan, para la inversión, las rentas que habían reorientado para el saneamiento fiscal, al tiempo que se nota mayor enfoque y disciplina en el uso de los recursos de inversión, que no se distraen para funcionamiento.

Las capacidades fiscales, técnicas y administrativas no son homogéneas en los Municipios de sexta categoría. Por ello el actual Plan de Desarrollo señala que:

“Ante la reducción del gasto de funcionamiento se diseñarán incentivos para aprovechar los recursos liberados para promover la inversión territorial. Además se adelantará la estrategia de acompañamiento para recuperar la solvencia financiera de los municipios que no cumplen con los límites de gasto establecidos en la Ley 617/00”⁶⁰.

Los avances en materia fiscal, también han significado para las entidades territoriales implementar una cultura de eficiencia en la inversión de los recursos públicos: tomar decisiones de gasto acordes con los ingresos y destinar el SGP a lo que corresponde por destinación específica; así como rendir cuentas a la ciudadanía y hacer seguimiento a las metas y ejecución de los proyectos de inversión considerados en el Plan de Desarrollo Municipal.

⁶⁰ Plan Nacional de Desarrollo: Estado Comunitario: Desarrollo para todos. Capítulo 7.4. Dimensión Regional. Pág. 482.

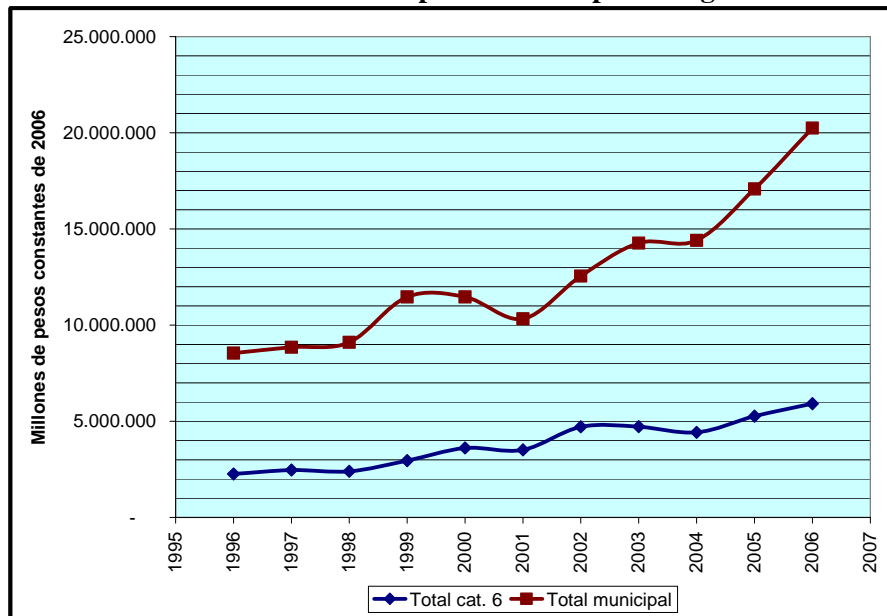
En el capítulo anterior se estudió el monto global de los ingresos, los gastos, la inversión y el déficit de los municipios de categoría 6. En este momento vale preguntarse: ¿qué relación guarda la inversión de los municipios de categoría 6 respecto del resto de las entidades territoriales de este tipo?; ¿cómo se distribuyen esos montos de inversión por regiones y sectores?; ¿en qué invierten los municipios a través de sus entidades descentralizadas? Es decir, se trata de dilucidar aquí cuál es el esfuerzo de contribución al desarrollo de los municipios de categoría 6 a través de la inversión, de indagar por la estructura regional y sectorial de esa inversión y de averiguar cuánta de ella se hace a través de la descentralización por servicios.

Respecto de las entidades descentralizadas por servicios y a través de la Ley 617/00, el ajuste fiscal limitó las transferencias que los gobiernos centrales territoriales les pueden hacer, que se restringieron al capital destinado a su creación; se exigió también que las descentralizadas con 3 años seguidos de déficit sean liquidadas. Además de esa norma, existen otras referidas a cada uno de los sectores que exigen márgenes de solvencia y otros indicadores que, de incumplirse, implican intervención u obligación de liquidación. Las Superintendencias sectoriales han controlado esto último, mientras que el gobierno nacional apenas comienza a evaluar el cumplimiento de la ley 617 en relación con las descentralizadas.

5.2. La inversión de los municipios de categoría 6 frente al total municipal

En primer lugar, el valor de la inversión de los municipios de categoría 6 comparado con el total de la inversión municipal, puede verse en el gráfico 5.1.

Gráfico 5.1
Inversión: Total municipal vs. municipios categoría 6



Fuente: Ejecuciones presupuestales reportadas por los Municipios al Departamento Nacional de Planeación⁶¹. Cálculos Claudia Arcila C.

En este gráfico, proveniente de las ejecuciones presupuestales capturadas por el DNP, se muestra que el valor total de la inversión municipal en 2006 fue de 20,2 billones de pesos, mientras que la correspondiente a los 993 municipios de categoría 6 alcanzó los \$5,9 billones. Así, los 105 municipios de categorías especial a 5 realizaron el 70,8% de la inversión municipal, mientras que los 993 de categoría 6 ejecutaron el 29,2% en el mencionado año. Los municipios de esta categoría representaron en 2006 el 36,7% de la población, lo que muestra una inequidad relativa.

En el consolidado municipal y en pesos constantes de 2006, la inversión pasó de \$8,5 billones en 1996 a \$20,2 billones en 2006; es decir, creció en 11,7 billones en el período, lo que representa un incremento del 137% en los once años reportados. En el caso de los municipios de categoría 6, el crecimiento fue del 161,2%, equivalente a 3,6 billones de pesos. El promedio de crecimiento anual fue de 1 billón de pesos constantes de 2006 para la totalidad de los municipios y de 365 mil millones para los de categoría 6. La

⁶¹ Ejecuciones presupuestales tomadas de <http://www.dnp.gov.co/>. Observación del 31 de enero de 2008.

pendiente de la curva se incrementa a partir de 2001, entre otras cosas por la certificación municipal automática en educación que ordenó la Ley 715 para las localidades con más de 100 mil habitantes.

Cuadro 5.1
Evolución de la inversión municipal per cápita 2001-2006
Pesos constantes de 2006

Año	Inversión per cápita		
	Total municipal	Categoría especial a 5	Categoría 6
2001	240.891	262.028	208.361
2002	287.798	295.468	275.890
2003	321.466	352.199	273.319
2004	319.163	360.971	253.041
2005	372.339	419.032	297.967
2006	466.818	521.933	371.746

Fuente: Ejecuciones presupuestales reportadas por los Municipios al Departamento Nacional de Planeación⁶² y población municipal según el Departamento Nacional de Estadística⁶³. Cálculos Claudia Arcila C.

La percepción de inequidad en la inversión municipal se incrementa al observarla como razón *per cápita*, dado que en 2006 los municipios de categoría 6 (que son los más pobres del país) invirtieron \$371.146 por habitante, y los del resto de categorías llegaron a \$521.933 por persona. Esto se observa en el cuadro 5.1

5.3. La inversión de los municipios de categoría 6, por regiones

Cuadro 5.2
Número de Municipios de categoría 6 y población por regiones

Región	Número de Municipios	Población
Amazonía	37	728.327
Andina	587	7.386.268
Atlántica	167	4.324.984
Orinoquía	52	709.703
Pacífica	150	2.767.625

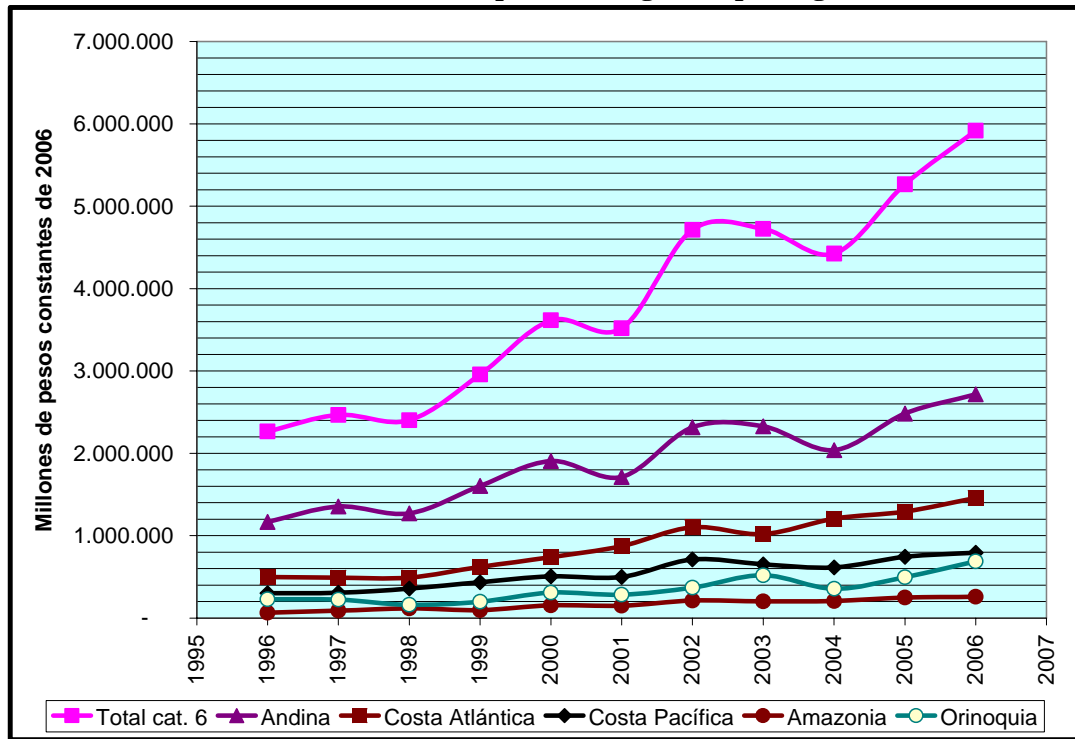
Fuente: proyecciones de población con base en el Censo de 1993, elaboradas por el DANE; Cálculos Claudia Arcila C.

⁶² Ejecuciones presupuestales tomadas de <http://www.dnp.gov.co/>. Observación del 31 de enero de 2008.

⁶³ Estadísticas de población tomadas de <http://www.dane.gov.co/>. Observación de octubre de 2007.

El análisis de la inversión de los municipios de categoría 6 por regiones (Gráfico 5.2) muestra que, la región Andina ocupa el primer lugar en el monto total de inversión ya que, en pesos constantes de 2006, pasó de \$ 1,2 billones en 1996 a \$2,7 billones en 2006.

Gráfico 5.2
Inversión de los Municipios de categoría 6 por regiones



Fuente: Ejecuciones presupuestales reportadas por los Municipios al Departamento Nacional de Planeación⁶⁴. Cálculos Claudia Arcila C.

Le sigue la Costa Atlántica, que registró \$500 mil millones en 1996 y alcanzó los 1,5 billones en 2006. La Costa Pacífica invirtió 302 mil millones en 1996 y llegó a \$794 mil millones en 2006. En la Orinoquía, el monto de inversión era de \$229 mil millones en 1996 y se colocó en \$689 mil millones en 2006. Por último, la Amazonía irrigo inversión por \$64 mil millones en 1996, monto que ascendió hasta 260 mil millones en 2006.

⁶⁴ Ejecuciones presupuestales tomadas de <http://www.dnp.gov.co/>. Observación del 31 de enero de 2008.

Cuadro 5.3
Inversión Municipal por regiones en pesos constantes de 2006
Municipios de categoría 6. 2004 – 2006

Región	Tipo de datos de la región	31/12/2004	31/12/2005	31/12/2006
Amazonía	Total inversión municipios categoría 6 R. Amazonía (millones)	209.161	250.668	259.850
	Población municipios categoría 6 Amazonía	928.010	883.086	728.327
	Número de municipios de 6 categoría Amazonía	38	37	37
	Inversión per cápita (pesos)	225.387	283.854	356.776
	Inversión promedio por municipio (millones)	5.504	6.775	7.023
Andina	Total inversión municipios categoría 6 R. Andina (millones)	2.038.224	2.482.166	2.715.731
	Población municipios categoría 6 R. Andina	8.792.431	8.113.188	7.386.268
	Número de municipios categoría 6 R. Andina	601	586	587
	Inversión per cápita (pesos)	231.816	305.942	367.673
	Inversión promedio por municipio (millones)	3.391	4.236	4.626
Atlántica	Total inversión municipios categoría 6 R. Atlántica (millones)	1.206.630	1.291.458	1.458.463
	Población municipios categoría 6 R. Atlántica	5.127.779	4.739.574	4.324.984
	Número de municipios categoría 6 R. Atlántica	169	164	167
	Inversión per cápita (pesos)	235.312	272.484	337.218
	Inversión promedio por municipio (millones)	7.140	7.875	8.733
Orinoquía	Total inversión municipios categoría 6 R. Orinoquía (millones)	355.304	496.945	689.140
	Población municipios categoría 6 R. Orinoquía	766.598	844.233	709.703
	Número de municipios categoría 6 R. Orinoquía	51	53	52
	Inversión per cápita (pesos)	463.481	588.635	971.026
	Inversión promedio por municipio (millones)	6.967	9.376	13.253
Pacífica	Total inversión municipios categoría 6 Pacífica (millones)	614.278	744.220	793.867
	Población municipios categoría 6 Pacífica	3.163.070	3.212.524	2.767.625
	Número de municipios categoría 6 Pacífica	149	150	150
	Inversión per cápita (pesos)	194.203	231.662	286.841
	Inversión promedio por municipio (millones)	4.123	4.961	5.292
Total inversión en municipios de categoría 6		4.423.598	5.265.457	5.917.051
Total población municipios categoría 6		18.777.889	17.792.605	15.916.907
Total municipios en la categoría 6		1.008	990	993
Inversión per cápita en el total de municipios de categoría 6		235.575	295.935	371.746
Inversión promedio por municipio de categoría 6		4.388	5.319	5.959

Fuente: Ejecuciones presupuestales reportadas por los Municipios al Departamento Nacional de Planeación⁶⁵ y población municipal según el Departamento Nacional de Estadística⁶⁶. Cálculos Claudia Arcila C.

Un orden distinto se obtiene al considerar el promedio, por entidad territorial, de la inversión de los municipios de categoría 6 por regiones. En este caso, la región Andina

⁶⁵ Ejecuciones presupuestales tomadas de <http://www.dnp.gov.co/>. Observación del 31 de enero de 2008.

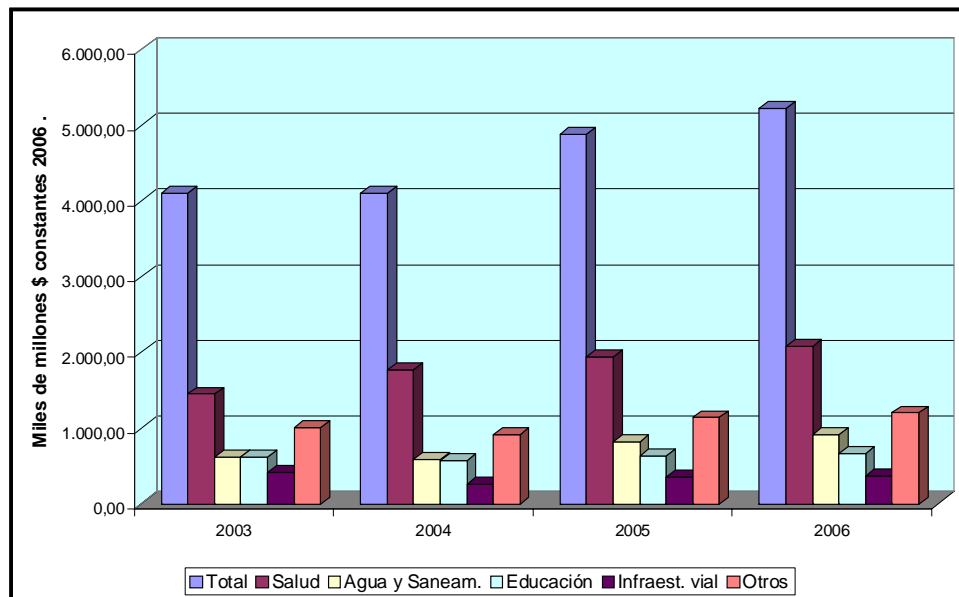
⁶⁶ Estadísticas de población tomadas de <http://www.dane.gov.co/>. Observación de octubre de 2007.

aparece en el último lugar en 2006, cuando 587 de sus municipios pertenecían a la categoría en estudio, e invertían un promedio de \$4.626 millones de pesos cada uno. Le siguen los gobiernos locales de la Costa Pacífica, donde cada uno invirtió \$5.292 millones en promedio; de la Amazonía, con \$7.023 millones; de la Costa Atlántica, con \$8.733 millones; y de la Orinoquía con \$13.253 millones, siempre para 2006.

Pero si se considera la inversión per cápita, el monto más bajo fue el de la Costa Pacífica, que apenas alcanzó \$286.841 en 2006, mientras que en la Costa Atlántica fue de \$337.218; en la Amazonía, de \$356.776; en la Región Andina, de \$367.673; y en la Orinoquía fue casi de tres veces más que en el resto del país, alcanzando la cantidad de \$971.026 por habitante, como consecuencia de la cuantía de las regalías.

5.4. La inversión de los municipios de categoría 6, por sectores

Gráfico 5.3
Municipios de categoría 6
Inversión por sectores



Fuente: Estados contables reportados por los Municipios a la Contaduría General de la Nación⁶⁷. Cálculos Claudia Arcila C.

⁶⁷ Véase: <http://www.contaduria.gov.co>; y, <http://www.chip.gov.co>.

Al analizar la información de inversión en los reportes de las entidades territoriales a la Contaduría General de la Nación, puede verse que entre 2003 y 2006, los sectores con mayor inversión fueron salud, que pasó de \$1.5 billones a \$2.07 billones; agua y saneamiento que registró en el primero de los años mencionados \$620 mil millones y en el segundo \$914 mil millones; educación, al cual se dedicaron \$614 mil millones en 2003 y \$665 mil millones en 2006; infraestructura vial, con \$416 mil millones inicialmente y con \$374 mil millones en el segundo de los periodos. El resto del gasto de capital se destinó a otros sectores, pasando de \$1 billón a \$1.2 billones de pesos en el periodo mencionado. En estas cifras hay una diferencia de \$700 mil millones entre los registros de la Contaduría General de la Nación y los del Departamento Nacional de Planeación. Esta disparidad se debe a las discrepancias entre las metodologías contable y presupuestal, y a la diferencia de número de entidades con reportes en una y otra fuente.

Al detenerse en el análisis de la evolución de la inversión por sectores, se encuentran los siguientes índices de crecimiento en los últimos seis años analizados:

Cuadro 5.4
Municipios de categoría 6
Índice de crecimiento por sectores, 2001-2006

Sector	Índice de crecimiento 2001-2006
Salud	152,15%
Agua y saneamiento básico	138,11%
Educación	8,15%
Infraestructura vial	19,54%
Otros sectores	90,93%

Fuente: Estados contables reportados por los Municipios a la Contaduría General de la Nación⁶⁸. Cálculos Claudia Arcila C.

La salud tiene la mayor participación en la inversión de los municipios de categoría 6, llegando a ser del 39,7% del total de la inversión de este tipo de entidades territoriales en 2006. También fue el rubro de mayor crecimiento durante los seis años estudiados.

⁶⁸ Véase: <http://www.contaduria.gov.co>; y, <http://www.chip.gov.co>.

El segundo sector en importancia es el de suministro de agua potable y saneamiento básico, que representó el 17,5% de la inversión de los municipios de categoría 6 en 2006, y creció un 138% desde 2001.

En tercer lugar se ubica el sector educación, que representó el 12,7% de la inversión de los municipios de categoría 6 en 2006, habiendo crecido un 8,15% desde 2001.

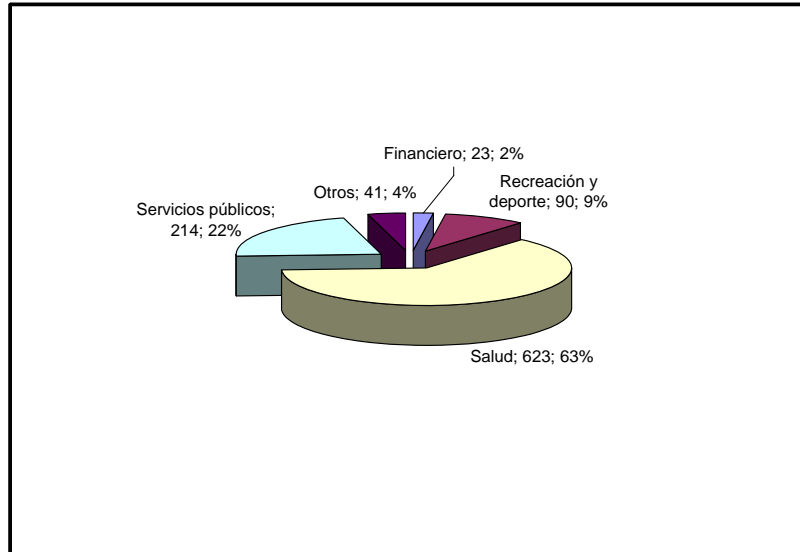
El siguiente sector en importancia es el de infraestructura vial, que representó el 7,2% de la inversión de los municipios de categoría 6 en 2006, habiendo crecido el 7,15% desde 2001.

Por último el agregado de otros sectores tuvo una participación del 23% en la inversión de 2006, habiendo crecido en un 90,9% desde 2001 (vivienda, recreación, deportes, cultura y otros).

5.5. La inversión municipal a través de las entidades descentralizadas por servicios

Además de la inversión que realizan los gobiernos centrales de los municipios de categoría 6, también se invierte en los sectores sociales atendidos a través de entidades descentralizadas que concretan las competencias de los primeros. Esta forma de asumir competencias y de invertir proviene de la extensión de la reforma constitucional de 1968 a los gobiernos subnacionales. La descentralización por servicios y por colaboración fue estimulada en la constitución de 1991 al organizar la atención de varios sectores sociales a través de este mecanismo. De allí que sea importante medir la inversión que se hace en estos términos y compararla con el peso del sector central para examinar la contribución de cada uno al desarrollo.

Gráfico 5.4
Municipios de categoría 6
Número de entidades descentralizadas por sector en 2006



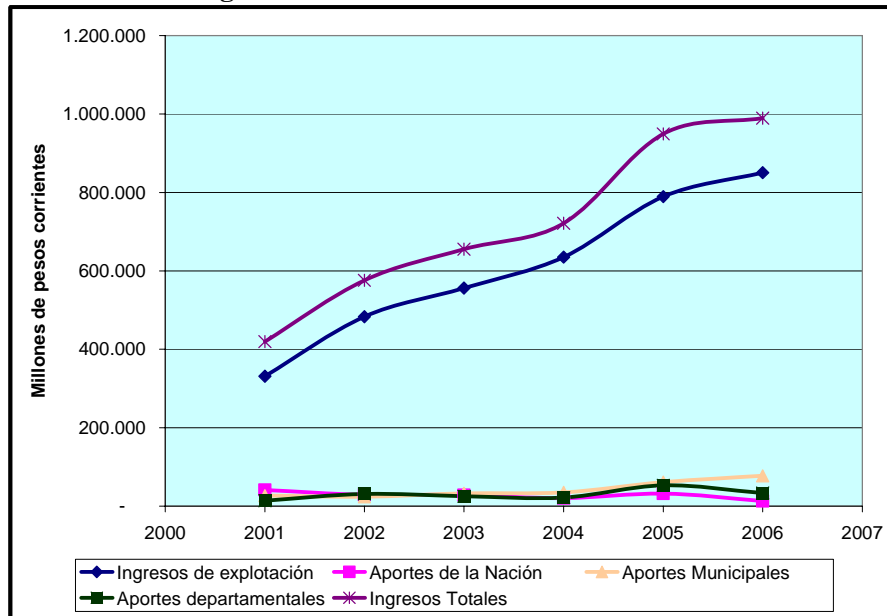
Fuente: Estados contables reportados por los Municipios a la Contaduría General de la Nación⁶⁹. Cálculos Claudia Arcila C.

Parte de la inversión municipal se realiza a través de entidades descentralizadas por servicios constituidas de acuerdo con las pautas de la Ley 489/98 y de las normas sectoriales. Una dificultad muy seria para conocer el monto de la inversión se refiere a la inexistencia de un registro único nacional de este tipo de entidades descentralizadas de todos los niveles de gobierno. La base de datos que ofrece mayor confiabilidad es la de la Contaduría General de la Nación, habiendo otras en la Contraloría General de la República, el Banco de la República, los ministerios y las superintendencias.

De acuerdo con la base de datos de la Contaduría General de la Nación, los 993 municipios clasificados en la categoría 6 en 2006, tenían inversiones en 991 entidades descentralizadas por servicios. De ellas, el 63% pertenecían al sector salud, el 23% realizaba actividades financieras (principalmente fondos de vivienda), el 22% ofertaba servicios públicos, el 9% brindaba recreación y deporte, y el 41% pertenecía a otros sectores. Gráfico 5.4

⁶⁹ Véase: <http://www.contaduria.gov.co>; y, <http://www.chip.gov.co>.

Gráfico 5.5.
Municipios de categoría 6
Ingresos de las entidades descentralizadas



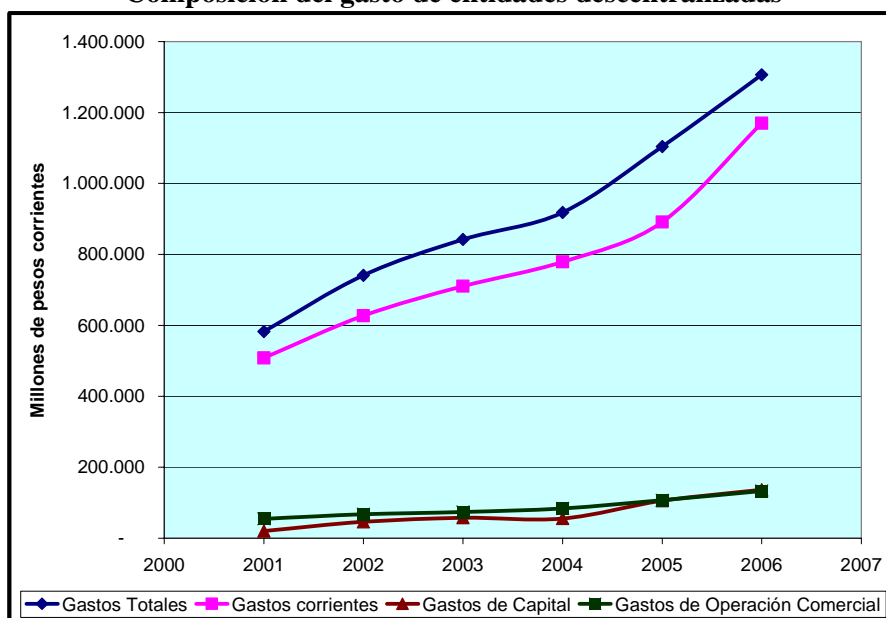
Fuente: Estados contables reportados por los Municipios a la Contaduría General de la Nación⁷⁰. Cálculos Claudia Arcila C.

En el gráfico 5.5 se refleja que los ingresos de las descentralizadas por servicios fueron un poco menos de un billón de pesos en 2006 y provinieron principalmente de la explotación de las actividades propias de los respectivos sectores, que en ese año generaron \$851 mil millones por servicios. Esto representa un crecimiento del 157% desde 2001. Otros ingresos de esas descentralizadas tuvieron origen en aportes de los gobiernos centrales municipales (\$77 mil millones), de los departamentos (\$33 mil millones) y de la Nación (\$13 mil millones). Otros rubros representaron \$15 mil millones, siempre para 2006.

El rubro de gastos corrientes fue el principal de las entidades descentralizadas por servicios de los municipios de categoría 6 y representó 8.5 veces más que su inversión. Este importante gasto corriente y de funcionamiento, explica el déficit que esas entidades mantuvieron durante todo el período de estudio. Gráfico 5.6.

⁷⁰ Véase: <http://www.contaduria.gov.co>; y, <http://www.chip.gov.co>.

Gráfico 5.6
Municipios categoría 6
Composición del gasto de entidades descentralizadas



Fuente: Estados contables reportados por los Municipios a la Contaduría General de la Nación⁷¹. Cálculos Claudia Arcila C.

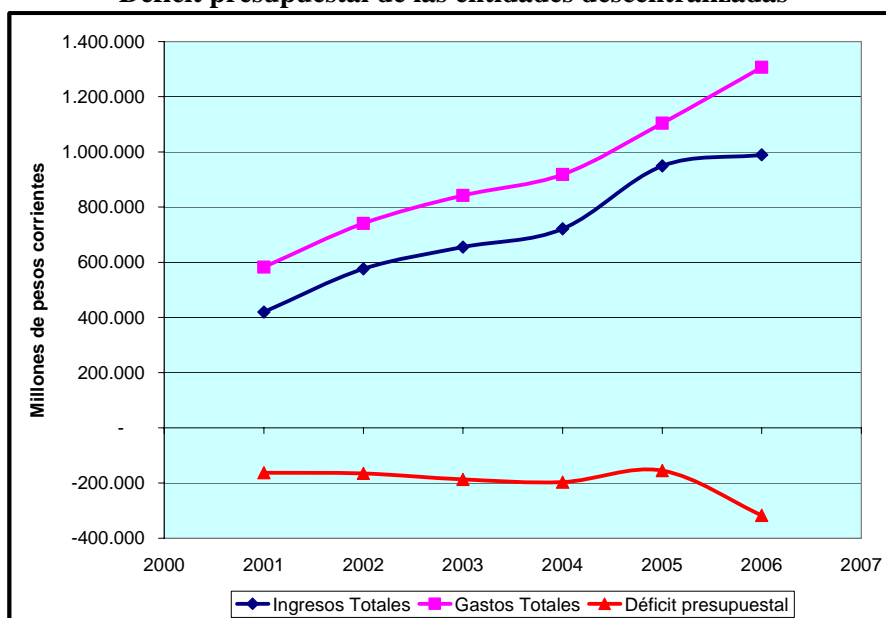
Esta situación constituye un riesgo fiscal para las alcaldías de categoría 6, por los atrasos en pagos y en general los pasivos que se generan en las descentralizadas y que pueden recaer en cualquier momento en el sector central, judicializando sus obligaciones y congelando sus ingresos como ha ocurrido en el pasado.

Según los datos publicados por la Contaduría General de la Nación, entre 2001 y 2006, los municipios de categoría 6 liquidaron 142 entidades descentralizadas: 89 institutos de recreación y deporte; 16 secretarías y centros de salud; 11 institutos y fondos de vivienda; 10 empresas de servicios públicos; 7 casas y entidades de cultura y 9 entidades de otros sectores.

Existen debilidades en el seguimiento del cumplimiento de la Ley 617, que ordena que las descentralizadas con tres años consecutivos de déficit sean liquidadas. Esto puede verse en el gráfico 5.7

⁷¹ Véase: <http://www.contaduria.gov.co>; y, <http://www.chip.gov.co>.

Gráfico 5.7
Municipios de categoría 6
Déficit presupuestal de las entidades descentralizadas



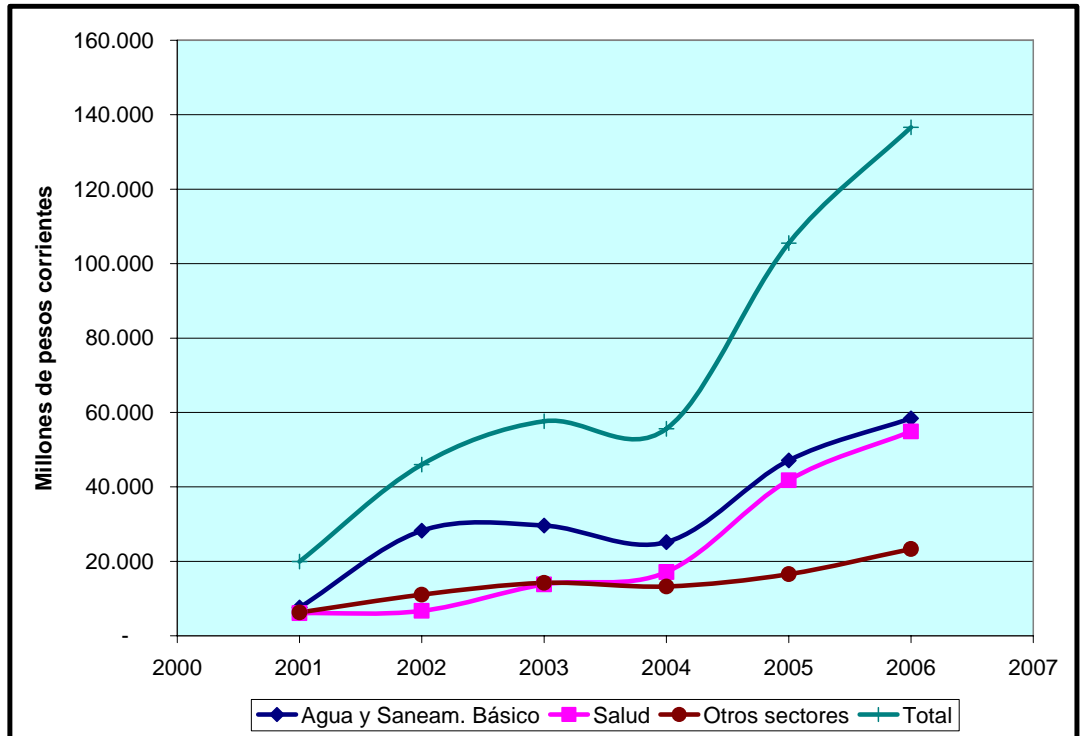
Fuente: Estados contables reportados por los Municipios a la Contaduría General de la Nación⁷². Cálculos Claudia Arcila C.

En 2006 y en las entidades descentralizadas de los municipios de categoría 6, la inversión llegó a un total de 136 mil millones, habiendo sido las participaciones de los sectores de agua y salud las más importantes, con \$58mil y \$55mil millones, respectivamente, equivalentes al 43% y 40% del total anual, como puede verse en el gráfico 5.8.

La inversión total realizada por las entidades descentralizadas de los municipios de categoría 6 fue de 136 mil millones en 2006, mientras que su gasto de funcionamiento fue de 1,17 billones. En consecuencia puede decirse que la inversión realizada por estas entidades territoriales a través de sus descentralizadas es mínima, dado que el total invertido por los gobiernos centrales en 2006 fue de 5,9 billones de pesos. No obstante los pagos de funcionamiento por 1,17 billones de pesos de las descentralizadas no son socialmente despreciables en términos del empleo que significan en las localidades de categoría 6.

⁷² Véase: <http://www.contaduria.gov.co>; y, <http://www.chip.gov.co>.

Gráfico 5.8
Municipios de categoría 6
Inversión realizada por entidades descentralizadas



Fuente: Estados contables reportados por los Municipios a la Contaduría General de la Nación⁷³. Cálculos Claudia Arcila C.

⁷³ Véase: <http://www.contaduria.gov.co>; y, <http://www.chip.gov.co>.

CONCLUSIONES

Este trabajo se propuso mostrar las principales consecuencias del ajuste fiscal 2000-2006 en la administración y en la capacidad financiera para promover el desarrollo en los municipios colombianos de categoría 6. Para ello se hizo una racionalización de la experiencia de la autora en la asistencia técnica institucional a 30 municipios de la categoría sexta y a otras 20 entidades municipales de otras categorías, durante el periodo considerado. Entre otros elementos, se estudiaron las series históricas de las ejecuciones presupuestales municipales recaudadas por el Departamento Nacional de Planeación entre 1996 y 2006, organizadas y armonizadas por la autora; se analizaron las cifras de deuda e inversión por sectores contenidas en la contabilidad pública y se tuvieron en cuenta los reportes de cumplimiento de Ley 617/00 producidos por la Contraloría General de la República.

Como conclusión de ese estudio, puede afirmarse que el ajuste fiscal fue ocasión para racionalizar las estructuras organizacionales y las plantas de cargos de las administraciones centrales municipales así como las entidades descentralizadas por servicios, dependientes de las primeras. Ello significó una disminución del tamaño de los municipios, pero principalmente dio lugar a un rediseño organizacional que mejoró procesos y buscó nuevas formas de asunción de las competencias constitucionales y legales. En particular, los municipios prescindieron de las funciones de ejecución directa, al mismo tiempo que acentuaron sus actividades de planeación, dirección de proyectos, contratación, interventoría, gestión de rentas y participación ciudadana. Fue de esa manera como las labores propias de muchos pequeños municipios colocados en situación de inviabilidad pudo ser resuelta por una estructura básica constituida por un núcleo reducido, paulatinamente profesionalizado y liderado por los Alcaldes. Esos cambios organizacionales hacen parte de una corriente de reformas gerenciales que pretende modernizar las administraciones municipales.

Esa corriente ha sido apoyada por acciones de fortalecimiento institucional municipal como el Programa de Desarrollo Institucional PDI, o como las que adelanta el

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Esta entidad, al mismo tiempo que impulsó el saneamiento fiscal, brindó asistencia técnica organizacional y tributaria, principalmente.

No obstante, las evaluaciones de esas acciones han mostrado que no siempre los gobernantes locales tienen la voluntad política para adelantarlas, y que el impulso nacional no ha consultado a profundidad las necesidades de las regiones, no ha sido suficientemente sistemático, ni se ha sostenido en el tiempo.

El rediseño organizacional que entrañó el saneamiento fiscal promovió asociaciones de municipios y otras formas de actuación mancomunada, como los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial que al corte de 2006 ya eran 139, involucraban a más de 796 municipios de categoría 6, y contrataban los servicios de 289 Empresas Prestadoras de Asistencia Técnica Agropecuaria.

En consecuencia, puede decirse que los hallazgos de esta investigación confirman la primera hipótesis planteada en este trabajo, sobre flexibilización de las estructuras organizacionales de los pequeños municipios colombianos como efecto de las medidas de saneamiento fiscal.

El volumen de los ingresos corrientes de los pequeños gobiernos locales se ha mantenido estable entre el 0,4% y el 0,5% del PIB desde 1998. Aunque hubo un leve mejoramiento de esos ingresos, principalmente por impuesto predial y sobretasa a la gasolina (Ley 488/98), el logro de ahorro corriente, a instancias del ajuste, se produjo al reducirse los gastos corrientes y de funcionamiento, como se mostró en el Gráfico 4.1. Aún así, la dependencia de las transferencias en los municipios de categoría 6 pasó del 70,4% en 1996 al 67,8% en 2006, como porcentaje de sus ingresos totales (Gráfico 4.2). Varios grandes municipios arrojaron déficit corriente en el período de crisis fiscal; sin embargo, este hecho se oculta en el consolidado, como efecto de la sumatoria de resultados que, en cambio, muestra el deterioro financiero ocurrido en general en los pequeños municipios (Gráfico 4.5).

Como pasó en todos los municipios, en los de categoría 6 la inversión creció consistentemente entre 1996 y 2006, habiendo representado el 0,97% del PIB en el primer año y el 1,84% en el segundo, momento en el cual se generó un déficit de capital del 0,28%

del PIB (Gráficos 4.6 a 4.9). Este último déficit explica también el faltante presupuestal consolidado de estos municipios, que en 2006 llegó \$320 mil millones (Gráfico 4.10).

La deuda de los pequeños municipios disminuyó durante el quinquenio, habiendo pasado del 0,24% al 0,16% del PIB, especialmente por la amortización de crédito realizada con recursos de desahorro del FAEP (Gráficos 4.11 y 4.12).

Si se consideran los pasivos no financieros de los pequeños municipios, sumaban \$2,2 billones en 2006, representados en cuentas por pagar, pasivos estimados, obligaciones laborales y otros rubros, habiéndose mantenido en el 0,6% del PIB en el quinquenio 2001-2006 (Gráficos 4.13 y 4.14).

En estos términos es necesario precisar las afirmaciones de la hipótesis inicial, señalando que el análisis de las cifras fiscales de los municipios de categoría 6 ha evidenciado que sus ingresos corrientes no crecieron ni disminuyeron como proporción del PIB; que los gastos de funcionamiento sí decrecieron desde 2002; que la dependencia de las transferencias nacionales se ha hecho ligeramente más pequeña; que la inversión mantuvo un ritmo creciente en la década; y que el déficit de capital ocasionó un faltante presupuestal total en 2006. Bogotá no es objeto de estudio en este trabajo, pero llama la atención la notoria concentración de los ingresos y los gastos en el Distrito Capital.

Este trabajo se detuvo en el estudio de la inversión pública local en los municipios de categoría 6, que en la década de 1996 a 2006 creció el 161,2% y a razón de 365 mil millones de pesos constantes de este último año, en promedio. A pesar de este crecimiento, el análisis de inversión *per cápita* muestra que mientras los municipios de las demás categorías invertían \$521 mil por persona en 2006, los de sexta sólo lo hacían en un monto de \$372 mil por habitante (Gráfico 5.1 y Cuadro 5.1).

Por regiones, los municipios de sexta categoría de la zona andina (587 entidades territoriales y 7,3 millones de personas) estuvieron en el primer lugar durante toda la década al duplicar su inversión en cifras absolutas, pasando de \$1,2 billones a \$2,7 billones de pesos constantes de 2006. En el mismo periodo, la Costa Atlántica (167 entidades y 4,3 millones de personas) pasó de \$500 mil millones a 1,5 billones en 2006; la Costa Pacífica (150 entidades y 2,8 millones de personas), de \$302 mil millones a \$794 mil millones; la Orinoquía (52 entidades y 709 mil personas), de \$229 mil millones a \$689 mil millones; y

la Amazonía (37 entidades y 728 mil personas), de \$64 mil millones a \$260 mil millones, siempre en pesos constantes de 2006 (Gráfico 5.2 y Cuadro 5.2).

Entre 2003 y 2006, los sectores con mayor inversión fueron los de salud (39,7% de la inversión en 2006), agua y saneamiento (17,5% de la inversión en 2006), educación (12,7% de la inversión en 2006) e infraestructura vial (7,2% de la inversión en 2006). En este tipo de municipios debe recordarse que el grueso del gasto de educación se hace a través de los Departamentos. El resto del gasto de capital se destinó a otros sectores.

La inversión a través de entidades descentralizadas por servicios es mínima. Mientras que el consolidado de la inversión de los gobiernos centrales de categoría 6 fue de \$5,9 billones en 2006, la que se hizo a través de las entidades descentralizadas por servicios fue de \$136 mil millones. Aquí se destaca que este tipo de entidades tuvieron ingresos por poco menos de un billón de pesos en 2006, provenientes principalmente de su propia operación (\$857 mil millones) y, en mucha menor proporción, de las transferencias de distintos niveles de gobierno. Pero los gastos corrientes (\$1,17 billones) fueron 850% más altos que la inversión y ocasionaron un déficit total de \$317 mil millones, no siendo despreciables por su impacto en la generación de empleo en poblaciones donde el estado es la principal alternativa de trabajo.

Por estas razones es posible afirmar que durante el ajuste fiscal se mantuvo el ritmo creciente que caracterizó la inversión en los municipios de categoría 6 durante toda la década. Al mismo tiempo, puede notarse que en 2006 los municipios pudieron invertir \$586 mil millones provenientes de su ahorro corriente, lo cual confirma la hipótesis de liberación de recursos para el gasto en infraestructura y sectores sociales. No obstante, también en 2006 se produjo un déficit total en el sector central de los municipios de categoría 6 por valor de \$320 mil millones, originado en el gasto de capital. Y si a esa suma se le agregan los \$317 mil millones de déficit total en las entidades descentralizadas por servicios de propiedad de los municipios de categoría 6, se obtendría un déficit total para el nivel de gobierno de \$637 mil millones, el 50% del cual proviene del funcionamiento de las descentralizadas.

Más allá del déficit de 2006, hay saldos muy importantes de este proceso, como la recuperación del interés ciudadano por los gobiernos locales, por los planes de desarrollo y

por la participación ciudadana. Un resultado de las finanzas sanas ha sido el aprovisionamiento de los pasivos pensionales, que todavía no es completo pero que ya presenta un saldo de varios billones de pesos consignados en el FONPET. No se han vuelto a presentar retrasos en los pagos de las nóminas de empleados activos y de pensionados, como aconteció entre 1998 y 2001. Las negociaciones de convenios de desempeño, programas de saneamiento y acuerdos de reestructuración de pasivos, atendidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, lograron frenar la judicialización asfixiante de los pasivos, recuperar el flujo de caja y abrir la visión del municipio nuevamente hacia su misión de búsqueda del desarrollo.

La crisis demostró que cualquier proyecto que demande la inversión estatal para el desarrollo, naufraga sin finanzas sanas. Mantener la viabilidad fiscal es condición necesaria para poder apalancarse en el municipio con el propósito de llevar a cabo proyectos de progreso. Por eso en el último tiempo el gobierno nacional ha podido aprovechar la recuperación de la capacidad de inversión y endeudamiento territorial para liderar e implantar macroproyectos como los planes de agua o de transporte masivo.

Un problema de esta investigación se refiere a la dificultad para encontrar indicadores y metodologías que permitan medir el efecto de la inversión pública en el desarrollo local. Existen cifras como las de necesidades básicas insatisfechas que, no obstante, sólo han sido registradas por el DANE en 1993 y 2005, siendo difícil encontrar relaciones claras de causalidad entre inversión y cambios en NBI. Hay otras cifras como las coberturas en salud y servicios públicos, pero relacionarlas con los números de la inversión demandaría un esfuerzo que supera este trabajo, aunque se reconoce su necesidad. En tal sentido se están moviendo tanto la normatividad sobre competencias municipales y control a la descentralización, como el Departamento Nacional de Planeación, que por orden de las normas debe investigar el impacto del Sistema General de Participaciones en cada sector y en el desarrollo local.

Con el ajuste fiscal y el ritmo creciente de inversión, los municipios de sexta categoría se han colocado en mejores condiciones frente al reto del desarrollo y al nuevo papel que han venido adquiriendo como consecuencia de la globalización, aunque no sea posible dar indicadores precisos en tal sentido.

Todo indica que la descentralización fue la decisión correcta y que se ha aprendido mucho acerca de las posibilidades que ofrece si se cuidan sus recursos. Por eso, en el debate entre descentralización y recentralización hay que recordar las bondades de la primera en los terrenos político, económico y social, y el inconformismo histórico de las regiones con el centralismo desmedido. Esta investigación muestra que la ciudadanía y los funcionarios públicos acogen las reglas de limitación del gasto de funcionamiento si ven que su efecto es positivo sobre la marcha regular de las entidades territoriales y sobre su capacidad de inversión.

Pero al mismo tiempo, un sano proceso de descentralización que pone el énfasis en la voluntad de las regiones y de sus gentes, también demanda cuidados de parte del gobierno nacional y preocupación por la equidad. Los pequeños municipios deben ser acompañados, estimulados, consultados, premiados por sus éxitos. Especialmente es necesario promover la relación entre nuestras pequeñas poblaciones con localidades de otros países que representen oportunidades de mercados, de intercambios y de opciones de desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

ABELLO, Raymundo, Silvia Escovar, y Juan Hernández. “*Como va la descentralización. Artículo “Evaluación expost del PDI”*”, en, Revista Planeación y Desarrollo, Vol. 28. DNP, 1997.

ALBURQUERQUE, Francisco, “*Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina*”, en, Revista de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), No. 82, Abril de 2004.

BOISIER, Sergio, (2003). *El desarrollo en su lugar. El territorio en la sociedad del conocimiento.* Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile.

BOISIER, Sergio, “*¿Hay Espacio para el desarrollo local en la globalización?*”, en, Revista de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), N. 86, Agosto de 2005.

BORJA, Jordi, (2003) *La Ciudad Conquistada.* Madrid, Alianza Editorial. Pág. 272.

BORJA, Jordi, y CASTELLS, Manuel, (2004). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información.* Madrid, Grupo Santillana Ediciones S.A.

BRESSER P., Luís Carlos. “*Características de la administración pública gerencial o nueva administración pública*”, en, Desarrollo Económico Vol. 38, Julio-Septiembre, 1998.

CARRIZOSA, Umaña Julio, (2005). *Desequilibrios territoriales y sostenibilidad local: Conceptos, Metodologías y realidades.* Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Ambientales.

CASTELLS, Manuel, (2001). *La Galaxia Internet.* Madrid, Plaza y Janés.

COMISION DE RACIONALIZACION DEL GASTO Y DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, (1997). “*El Saneamiento Fiscal: Un Compromiso de la Sociedad*”. Informe Final. Tema 4. Sistema de Pensiones – Deuda Pública.

DAUGHTERS, Robert y Leslie HARPER, (2006) “*Reformas de descentralización fiscal y política*”, en, Lora, Eduardo, (Ed.) *El estado de las reformas del Estado en América Latina,* Stanford University Press, Pág. 243-296.

Departamento Nacional de Planeación (DNP)- Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, “*Gestión Pública Local*”, en, Informe de Gestión Pública Local, Bogotá, Febrero 2005.

ENRIQUEZ, Villacorta Alberto, (2001). Conferencia Electrónica a nivel continental sobre Desarrollo Local.

Tomado de: <http://www.desarrollolocal.org/conferencia/alopconferencia.pdf>.

GOMEZ, Buendía Hernando, “*El Municipio de la otra Colombia: Papeles, Problemas, Posibilidades. Relatoría de un diálogo ciudadano*”, en, Revista Opera. Bogotá, Universidad Externado de Colombia. Vol. 4. No. 2004-2005.

KURE, Ileana, (1995). “*Descentralización: retos para su consolidación*”, en Planeación & Desarrollo, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación. Vol. XXVI, No. 2.

LORA, Eduardo. “*The State of State Reform in Latin America*”. Stanford University Press. 2006. Este documento contiene artículos de todos los autores citados en este lugar.

LORA, Eduardo y CARDENAS, Mauricio (2006) “*La reforma de las instituciones fiscales en América Latina*”. Documento de Trabajo #559, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo. BID – Fedesarrollo. Bogotá: Abril de 2006.

MALDONADO, Alberto, “*Los municipios de la “otra Colombia” en la política de descentralización: Balance de la situación y propuestas*”, en, Revista Opera. Bogotá, Universidad Externado de Colombia. Volumen 4. No. 2004-2005.

MALDONADO, Alberto, “*Los municipios de la otra Colombia en la política de descentralización: Balance de la situación y propuestas*”, en, Bogotá, Revista Opera. Vol. 4, 2005.

MALDONADO, Alberto, “*Resultados del proceso de descentralización territorial: muchos indicios y poca evidencia*”, en, Territorios. Revista de Estudios Regionales y Urbanos, Bogotá, No.4. Enero-junio, 2000.

Ministerio Agricultura – Sena – Fundación Desarrollo del Quindío. Documento sobre marco conceptual y de política elaborado bajo el convenio en Marzo de 2004.

Ministerio de Agricultura. Listado de información del registro nacional de usuarios de asistencia técnica directa rural –RUAT- Cantidad de usuarios registrados por Centro Provincial. Tomado de: www.minagricultura.gov.co.

Observatorio del desarrollo de los territorios Colombia. IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – Colombia. Tomado de: www.territoriosrurales.org.co.

PALAMIDESI, Mariano, (2006). *La escuela en la sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica.

PNUD, (2003). *El Conflicto, callejón con salida*. Bogotá, Informe Nacional de Desarrollo Humano.

PORRAS, Oswaldo, (2005). *Políticas, Instrumentos y Perspectivas del Desarrollo Económico Local en Colombia*. Presentado en el Programa Internacional de Gerencia en Desarrollo Económico Local y Mercadeo Territorial, Bogotá, Universidad Los Andes, Programa PNUD- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Abril 6 de 2005.

RESTREPO, Juan Camilo, (2000). *Hacia dónde va la descentralización*. Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

RESTREPO, Juan Camilo, (2000). *Hacienda Pública*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Quinta Edición.

RESTREPO, Juan Camilo, (2000). *Nuevos Rumbos para la Descentralización*. Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

SANDOVAL, Yesid, (2005). “Descentralización, Políticas públicas para la “otra Colombia” Tomado de: <http://www.laesquinaregional.com>.

VASQUEZ, Barquero Antonio, (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Madrid, Antoni Bosch.

VELÁSQUEZ C., Fabio, “Desarrollo local y globalización una reflexión sobre América Latina”, en, Revista Sociedad y Economía. Bogotá, No. 2. 2002.

ZORRO, Carlos, (2007). “Ámbitos Espaciales en el Marco de la Globalización”, en, Seminario Desarrollo Económico Local. Primer Módulo. Bogotá: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo CIDER. Universidad de Los Andes.