
medio ambiente y desarrollo

El sistema municipal y la superación de la pobreza en Colombia

Alberto Maldonado



División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos

Proyecto CEPAL (ROA/28),
“Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe”

Santiago de Chile, octubre del 2005

Este documento fue preparado por Alberto Maldonado, consultor de la CEPAL, en el marco del proyecto CEPAL “Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe” (ROA/28).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4189

ISSN electrónico 1680-8886

ISBN: 92-1-322760-4

LC/L.2380-P

N° de venta: S.05.II.G.124

Copyright © Naciones Unidas, octubre del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Esquema general de la organización del estado y los gobiernos territoriales en Colombia	9
1. Distribución de competencias	11
2. Distribución de recursos	13
3. Aspectos políticos	22
II. Características generales del proceso de descentralización territorial	23
1. Antecedentes del proceso de descentralización	23
2. Objetivos del proceso	24
3. Instrumentos	25
4. Evolución de la pobreza	34
5. Tendencias en el desempeño de los gobiernos locales	36
6. Capacidad de los gobiernos locales	39
III. Perspectivas del proceso de descentralización y del papel de los gobiernos locales en el combate a la pobreza	47
Bibliografía	51
Serie medio ambiente y desarrollo: números publicados	53

Índice de cuadros

Cuadro 1	Colombia: tipo y número de gobiernos subnacionales	10
Cuadro 2	Colombia: distribución de la población por categorías municipales 2004.....	10
Cuadro 3	Colombia. Principales competencias asignadas a los distritos y municipios	12
Cuadro 4	Colombia. Distribución de los ingresos tributarios por niveles de gobierno	14
Cuadro 5	Colombia: distribución de los ingresos corrientes y tributarios por categorías de municipios, 2002.....	16
Cuadro 6	Colombia. Sistema general de participaciones	17
Cuadro 7	Colombia. Distribución sectorial de la inversión municipal	19
Cuadro 8	Colombia: distribución de la inversión total por categorías de municipios, 2002.....	20
Cuadro 9	Colombia: participación del ingreso y gasto de las entidades territoriales en el PIB 1990-1999.....	21
Cuadro 10	Colombia: objetivos e instrumentos del proceso de descentralización territorial	26
Cuadro 11	Colombia. Estructura de la participación por tamaño de municipios.....	33
Cuadro 12	Colombia. Indicadores de NBI por zona. Personas. Nacional, 1993-2000.....	35
Cuadro 13	Colombia: pobreza según ingresos por zona. Nacional 1991-2000.....	36
Cuadro 14	Colombia: nivel académico de los alcaldes 2004	41
Cuadro 15	Colombia: acciones de apoyo al fortalecimiento institucional de las entidades territoriales 1986-2002	43

Índice de recuadros

Recuadro 1	Colombia: fuentes de recursos propios de los gobiernos municipales	15
Recuadro 2	Sobre la certificación	28

Índice de gráficos

Gráfico 1	Nivel de desempeño de los municipios, período 1998-1999	37
-----------	---	----

Resumen

Este documento presenta una descripción de la dimensión territorial del Estado colombiano y examina el proceso de descentralización territorial que se ha venido desarrollando en Colombia desde la década de los ochenta. El proceso de descentralización ha otorgado a los gobiernos locales instrumentos políticos, fiscales y administrativos para que desempeñen un papel importante en la provisión de bienes y servicios públicos que pueden reducir la pobreza de la población. Las normas nacionales han asignado a los municipios competencias en materia de educación primaria y secundaria, salud, agua potable y saneamiento básico, infraestructura vial, vivienda, ordenamiento territorial, gestión del suelo, atención a grupos vulnerables y apoyo al desarrollo rural, entre otros sectores.

Las transferencias nacionales han aumentado desde el año 1986 mediante esquemas automáticos por fórmula, que han garantizado estabilidad y continuidad al proceso, y en su distribución se han contemplado criterios redistributivos tanto entre territorios como entre personas. En términos generales ha habido un mejoramiento importante en muchos sectores pero existen diferencias notables en el desempeño entre los distintos gobiernos locales. Esto indica que existe un potencial de mejoramiento muy grande, aun dentro del esquema normativo vigente.

Aunque existen factores del diseño del proceso que afectan el desempeño, los problemas principales se encuentran en la capacidad de gestión y, sobre todo, en el tipo de gestión. En numerosos municipios del país predomina una gestión orientada por intereses particulares o por el aprovechamiento del aparato público para intereses electorales, que le resta eficacia y eficiencia a la acción del Estado.

Introducción

Este documento es el informe final del trabajo desarrollado en el tema del sistema municipal y la superación de la pobreza y la precariedad urbana en Colombia. El estudio tiene como objetivo general “identificar las capacidades, fortalezas y debilidades que presenta el sistema municipal del país, para desarrollar y colaborar en acciones y programas para superar la pobreza. Interesa de manera especial conocer las posibilidades de que los municipios asuman y lleven adelante una agenda que favorezca a los grupos más pobres en las áreas de acceso al suelo, la vivienda y los servicios públicos, gestión de espacios públicos y creación de empleo, en el marco de una articulación efectiva con los distintos niveles territoriales y administrativos”.

El documento contiene tres partes. En la primera, se presenta una descripción de la organización del Estado colombiano con énfasis en su dimensión territorial, con miras a exponer el papel de los gobiernos locales dentro del conjunto de la administración. En la segunda parte, se realiza una descripción del proceso de descentralización que se ha venido desarrollando en Colombia desde mediados de la década de los ochenta. Se muestra cómo se ha venido fortaleciendo el papel de los gobiernos locales y los instrumentos para su gestión, destacando lo relativo a su papel en cuanto a la reducción de la pobreza. Finalmente, se presentan unas conclusiones.

I. Esquema general de la organización del estado y los gobiernos territoriales en Colombia

La Constitución define a Colombia como un estado social de derecho organizado en forma de república unitaria pero descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales.¹ Desde comienzos de los años ochenta el país diseñó y puso en marcha un proceso de descentralización territorial con los propósitos de mejorar la provisión de bienes y servicios locales y democratizar la administración de municipios y departamentos mediante la adopción de medidas en materia política, fiscal y administrativa.

Por tratarse de una República Unitaria, las decisiones sobre el tipo de gobiernos locales e intermedios son tomadas por las asambleas constituyentes nacionales y por el Congreso Nacional. Igualmente las decisiones sobre distribución de funciones y recursos entre niveles de gobierno y sobre distribución del poder político son tomadas a nivel nacional. Esto significa que la autonomía de los gobiernos locales e intermedios es limitada políticamente por cuanto no tienen poder constitucional y legislativo.

Colombia tiene tres niveles subnacionales de gobierno: los departamentos, los distritos y los municipios. Los departamentos están

¹ Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (Artículo 1).

conformados por municipios. Los distritos son municipios especiales que desempeñan además la mayoría de las competencias de los departamentos. La Constitución los denomina “entidades territoriales”, las cuales tienen autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites establecidos por la Constitución y la ley.

Cuadro 1

COLOMBIA: TIPO Y NÚMERO DE GOBIERNOS SUBNACIONALES

Tipos de gobiernos subnacionales		Número
Existentes actualmente	Departamentos	32
	Distritos	4
	Municipios	1 098
Potenciales*	Regiones (agrupación de departamentos)	No creadas
	Provincias (agrupación de municipios)	No creadas
	Entidades territoriales indígenas	No creadas

Fuente. Cuadro elaborado por el autor.

*Estas son nuevas formas de gobiernos subnacionales que la Constitución autoriza crear pero el Congreso no ha expedido la ley que regule su creación y funcionamiento.

La Constitución asigna a las entidades territoriales los siguientes derechos: a) gobernarse por autoridades propias, b) ejercer las competencias que les correspondan, c) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y d) participar en las rentas nacionales.

La Constitución estableció la posibilidad de crear otras entidades territoriales como las regiones y las provincias pero no se ha expedido la ley que reglamente su creación y funcionamiento. Igualmente pueden crearse áreas metropolitanas y asociaciones de municipios como formas administrativas pero no como niveles de gobierno.

Actualmente Colombia está dividida en 32 departamentos y en 1.098 municipios. Las diferencias en cuanto a tamaño, población, ingresos y actividad económica son muy grandes, lo cual incide sobre su capacidad fiscal y administrativa para el manejo de determinados bienes y servicios públicos.

Cuadro 2

COLOMBIA: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR CATEGORÍAS MUNICIPALES 2004

Tamaño poblacional	Población	Número municipios	Población (Porcentaje)	Número municipios (Porcentaje)
<10 000	2 297 521	378	5,0	34,4
10 000 – 20000	4 595 054	320	10,0	29,1
20 000 – 50 000	8 312 063	274	18,1	25,0
50 000 – 100 000	4 955 211	73	10,8	6,6
100 000 – 500 000	9 870 817	45	21,5	4,1
500 000 – 1 millón	1 841 720	3	4,0	0,3
> 1 millón	14 119 938	5	30,7	0,5
Total general	45 992 324	1 098	100,0	100,0

Fuente: Departamento Nacional de Planeación y Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Un municipio comprende un territorio que incluye tanto la zona urbana como la rural. La ley nacional establece una estructura administrativa mínima (alcalde, concejo, personería, contraloría

en algunos casos) y autoriza a los concejos municipales para determinar la estructura específica y el personal requerido. Hasta el año de 1998 los alcaldes eran nombrados por el gobernador del departamento. Un departamento está conformado por municipios. Desde 1992 los gobernadores son elegidos por votación popular.

1. Distribución de competencias

La Constitución establece algunas funciones a cada uno de los niveles de gobierno y delega en la ley la distribución detallada de los servicios que debe prestar cada uno de ellos.

La nación tiene la función básica de legislar sobre todas las materias. Igualmente, corresponde al gobierno nacional las funciones de defensa, seguridad, relaciones internacionales, administración macroeconómica, infraestructura vial nacional, minas y energía, comercio exterior y planeación y regulación de los sectores sociales. Los departamentos son responsables de la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio y ejercen funciones administrativas, de coordinación de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes. Al municipio le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio y promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

La constitución asigna a los gobiernos subnacionales la responsabilidad básica por la prestación de los servicios de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media. La ley deberá determinar las funciones específicas de cada nivel de gobierno.

La distribución legal de funciones entre niveles de gobierno se ha realizado mediante dos grandes procedimientos normativos: a) mediante la expedición de leyes generales de distribución de funciones y recursos que regulan fundamentalmente las transferencias de la Nación a las entidades territoriales y b) mediante leyes sectoriales que regulan integralmente los diversos sectores de la gestión pública. De este modo existen leyes en materia de educación, salud, servicios públicos, desarrollo agropecuario, infraestructura vial y prevención de desastres, entre otros sectores.

La ley general que regula la distribución de funciones y recursos entre niveles de gobierno es actualmente la ley 715 de 2001. Esta ley desarrolla con mucho detalle lo relativo a los sectores de educación y salud y establece una reglamentación básica para otros sectores. Mientras que existen recursos fijos y condicionados para educación, salud y agua potable, en los demás sectores la ley autoriza a los gobiernos locales a asignar recursos de la transferencia pero otorga autonomía para que cada uno de ellos decida en qué actividades específicas realizar inversiones. En cada sector se han expedido normas particulares que precisan y complementan la distribución de funciones y recursos entre niveles de gobierno. En este marco, los gobiernos municipales y los distritos son responsables principales del ordenamiento urbano, de la provisión de servicios de acueducto y alcantarillado, de la infraestructura vial local y en forma compartida de los servicios de educación, salud, bienestar, cultura, recreación, deporte y vivienda.

COLOMBIA. PRINCIPALES COMPETENCIAS ASIGNADAS A LOS DISTRITOS Y MUNICIPIOS

Sector y norma	Competencias
Educación Ley 715 de 2001	Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad. Los municipios menores de 100 mil habitantes deben certificarse para poder asumir estas funciones.
Salud Ley 715 de 2001	Asegurar la población pobre al régimen subsidiado, identificarla y financiar y cofinanciar el aseguramiento, y promover la afiliación al régimen contributivo. Formular y ejecutar el Plan de atención básica municipal (acciones de salud pública).
Bienestar y población vulnerable Ley 715 de 2001	Podrán establecer programas de apoyo integral a grupos de población vulnerable, como la población infantil, ancianos, desplazados o madres cabeza de hogar. Corresponde a los distritos y municipios garantizar el servicio de restaurante para los estudiantes de su jurisdicción.
Cultura Ley 397 de 1997 Ley 715 de 2001	Fomentar el acceso, la innovación, la creación y la producción artística y cultural en el municipio. Apoyar y fortalecer los procesos de información, investigación, comunicación y formación y las expresiones multiculturales del municipio. Apoyar la construcción, dotación, sostenimiento y mantenimiento de la infraestructura cultural del municipio y su apropiación creativa por parte de las comunidades; y proteger el patrimonio cultural en sus distintas expresiones y su adecuada incorporación al crecimiento económico y a los procesos de construcción ciudadana. Apoyar el desarrollo de las redes de información cultural y bienes, servicios e instituciones culturales (museos, bibliotecas, archivos, bandas, orquestas, etc.), así como otras iniciativas de organización del sector cultural.
Deporte Ley 181 de 1995 Ley 715 de 2001	Planear y desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física en su territorio. Construir, administrar, mantener y adecuar los respectivos escenarios deportivos.
Vivienda Ley 3 de 1991	Participar en el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social. Promover y apoyar programas o proyectos de vivienda de interés social, otorgando subsidios para dicho objeto, de conformidad con los criterios de focalización nacionales.
Servicios públicos Ley 142 de 1994 Ley 715 de 2001	Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio. Realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos además de las competencias establecidas en otras normas vigentes la construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos.
Ambiente Ley 99 de 1993 Ley 715 de 2001	Tomar las medidas necesarias para el control, la preservación y la defensa del medio ambiente en el municipio, en coordinación con las corporaciones autónomas regionales. Promover, participar y ejecutar programas y políticas para mantener el ambiente sano.
Infraestructura de transporte Ley 105 de 1993 Ley 715 de 2001	Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, en la medida que sean de su propiedad o cuando éstos le sean transferidos directa o indirectamente. Planear e identificar prioridades de infraestructura de transporte en su jurisdicción y desarrollar alternativas viables.
Ordenamiento territorial Ley 388 de 1997	Formular y ejecutar los planes de ordenamiento territorial
Equipamiento municipal Ley 715 de 2001	Construir, ampliar y mantener la infraestructura del edificio de la Alcaldía, las plazas públicas, el cementerio, el matadero municipal y la plaza de mercado y los demás bienes de uso público, cuando sean de su propiedad.

(continúa)

Cuadro 3 (conclusión)

Sector y norma	Competencias
Desastres Decreto 919 de 1989 Ley 715 de 2001	Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción. Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos
Desarrollo rural Ley 160 de 1994	Promover, participar y/o financiar proyectos de desarrollo del área rural. Prestar, directa o indirectamente el servicio de asistencia técnica agropecuaria
Orden público, seguridad y justicia Ley 715 de 2001	Los municipios en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, podrán apoyar la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad. Los municipios podrán financiar las inspecciones de policía para la atención de las contravenciones y demás actividades de policía de competencia municipal. Apoyar con recursos la labor que realiza la fuerza pública en su jurisdicción. Preservar y mantener el orden público en su jurisdicción, atendiendo las políticas que establezca el Presidente de la República.
Desarrollo económico y empleo Ley 715 de 2001	Promover asociaciones y concertar alianzas estratégicas para apoyar el desarrollo empresarial e industrial del municipio y en general las actividades generadoras de empleo. Promover la capacitación, apropiación tecnológica avanzada y asesoría empresarial. Promover el empleo y la protección a los desempleados.
Participación Ley 715 de 2001	Promover mecanismos de participación comunitaria para lo cual podrá convocar, reunir y capacitar a la comunidad

Fuente: cuadro elaborado por el autor.

2. Distribución de recursos

La Nación tiene la facultad de definir cuáles son los impuestos correspondientes a nivel de gobierno y establecer las condiciones para su recaudo. Por tanto, los departamentos y municipios no tienen autonomía para la creación de tributos y sus funciones se limitan a reglamentarlos dentro del marco de lo dispuesto por la ley nacional.

Tradicionalmente el gobierno nacional ha reservado los impuestos más dinámicos, siendo los más importantes el impuesto de renta y el impuesto al valor agregado. Los departamentos cuentan con los impuestos a la cerveza, el tabaco, los licores y la gasolina, y los gobiernos municipales dependen principalmente del impuesto predial, el impuesto de industria y comercio y la sobretasa a la gasolina.

El gobierno nacional recauda cerca del 80% del total de los impuestos del país lo cual conduce a que los gobiernos territoriales necesiten recursos de transferencia para completar sus ingresos y poder cumplir con las funciones asignadas.

Cuadro 4

COLOMBIA. DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS POR NIVELES DE GOBIERNO

Año	Gob. Central	Departamentos	Municipios
1987	83,1	9,7	7,2
1988	83,1	9,3	7,6
1989	82,4	9,3	8,3
1990	82,9	9,1	8,0
1991	83,9	8,2	7,9
1992	83,6	8,0	8,4
1993	84,2	7,2	8,7
1994	83,0	6,6	10,4
1995	82,5	6,5	10,9
1996	82,5	6,6	10,8
1997	82,6	6,4	11,0
1998	81,9	6,0	12,1
1999	81,8	5,9	12,3

Fuentes: Contraloría General de la República, Banco de la República, Departamento Nacional de Planeación, Datos suministrados por Giovanni Martínez, funcionario de la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP.

Recursos propios de los municipios

Los recursos propios de los municipios se clasifican en tributarios (directos e indirectos), no tributarios y contribuciones, tal como se muestra en la siguiente tabla. Son aquellos recursos que se recaudan con base en el potencial económico de cada municipio y que dependen de sus procesos administrativos. Las fuentes de recursos tributarios establecidos en la normatividad son más de 20 pero en la práctica solamente 3 ó 4 de ellos concentran la mayoría de los ingresos que recaudan los gobiernos locales: impuesto predial, impuesto de industria y comercio, circulación y tránsito y la sobretasa a la gasolina. Dentro de los recursos no tributarios se destacan las tasas o tarifas de los servicios públicos y las multas que pueden establecer los gobiernos locales por infracción a las normas. Finalmente, dentro de las contribuciones se destacan la valorización y la participación en la plusvalía. La valorización consiste en un cobro realizado a los predios que se benefician directamente por la construcción de infraestructura física. La participación en plusvalía es una contribución creada recientemente que se cobra sobre el mayor valor generado en los predios como consecuencia de decisiones administrativas tales como el cambio en los usos del suelo o en las normas de edificación. La valorización ha sido una fuente importante para algunos municipios en algunos períodos y la participación en plusvalías es una fuente nueva que apenas comienzan a explorar los gobiernos locales.

Recuadro 1

COLOMBIA: FUENTES DE RECURSOS PROPIOS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES**1. Recursos Tributarios****a. Impuestos Directos**

1. Predial
2. Circulación y tránsito

b. Impuestos Indirectos

3. Industria y Comercio
4. Avisos y Tableros
5. Espectáculos Públicos
6. Sacrificio de Ganado menor
7. Degüello de Ganado menor
8. Casinos (Juegos Permitidos)
9. Rifas y Apuestas
10. Ventas por el Sistema de Clubes
11. Apuestas Mutuas
12. Estampilla Pro-Electrificación Rural
13. Extracción de Material de Río
14. Delineación Urbana
15. Uso del Subsuelo
16. Sobretasa a la Gasolina
17. Ocupación de vías
18. Registro de Patentes, Marcas y Herretes
19. Impuesto a la Explotación de Oro, Plata y Platino
20. Otros (transferencia del sector eléctrico, impuesto sobre el servicio de alumbrado público, impuesto al transporte de hidrocarburos, gravámenes a concursos hípicas y caninos)

2. Recursos no tributarios**a. Tasas (tarifas)**

Se cobran como contraprestación por los servicios municipales (agua, energía, teléfono).

b. Multas y Sanciones

Cobro de multas y sanciones por contravenciones a las normas y reglamentos de policía y disposiciones administrativas locales.

c. Contribuciones

Contribución de valorización

Contribución especial sobre contratos de obra pública

Participación en la plusvalía

Fuente: www.dnp.gov.co/descentralizacion/recursos propios.

Los dos impuestos principales que recaudan los gobiernos municipales son el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio. En el año 2000 el primero representó el 40% y el segundo el 33%; la sobretasa a la gasolina alcanzó en dicho año el 18,4%, mientras que los restantes cerca de 20 impuestos acumulan el 8,6% faltante. Los cambios principales que se han producido en la estructura tributaria territorial en las últimas décadas son el aumento en la importancia del impuesto de industria y comercio (aunque en 2000 haya disminuido sustancialmente su participación con relación a 1990), la aparición durante la década de los noventa de la sobretasa a la gasolina que llega a ser una quinta parte de los ingresos, la disminución sustancial de la importancia de la valorización y la disminución de la importancia relativa de otros impuestos. En los municipios pequeños del país, los ingresos provienen principalmente del impuesto predial, dado que su actividad económica es muy reducida.

Durante el año 2002 los municipios que reportaron información tuvieron ingresos totales por valor de \$14,5 billones, cifra equivalente a US\$ 5.800 millones. De este total de ingresos

correspondieron a ingresos corrientes \$11,6 billones el 80%, \$2,1 billones a recursos de capital, el 15% y \$737 mil millones a ingresos de los establecimientos públicos.

Dentro de los ingresos corrientes la principal fuente de financiación son las transferencias nacionales que representan el 60% del total de los municipios, aunque existen diferencias importantes por categorías. En efecto, las transferencias tienen un peso muy grande en los municipios pequeños donde representa 80% o más de los ingresos corrientes para todas las categorías por debajo de 50 mil habitantes. En la categoría más pequeña, municipios con población inferior a 5 mil habitantes, las transferencias aportan el 86,5% del total de los ingresos corrientes. En el otro extremo el peso es importante aunque menor. En el caso de los municipios mayores de 500 mil habitantes las transferencias representan el 40%, proporción que aumenta a 55% en la categoría de 100 a 500 mil habitantes y a 68% en la categoría de 50 a 100 mil. Es claro que el modelo de descentralización territorial en Colombia se basa en una gran concentración del recaudo tributario en la Nación que luego se traduce en transferencias a los departamentos y municipios en proporciones muy elevadas. En la práctica, los municipios pequeños dependen casi completamente del sistema general de participaciones (en el anexo 3 se presenta información detallada sobre la distribución de ingresos por categoría municipales).

Cuadro 5
COLOMBIA: DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS CORRIENTES Y TRIBUTARIOS POR CATEGORÍAS DE MUNICIPIOS, 2002

Rango	Número de municipios	Población total	Porcentaje Población	Ingresos corrientes	Porcentaje ingresos corrientes	Porcentaje ingreso tributarios
Menores de 5 000 habitantes	123	457 515	1,1%	289 442	2,5%	0,3%
Entre 5 001 y 10 000 habitantes	245	1 804 808	4,2%	739 110	6,3%	1,3%
Entre 10 001 y 20 000 habitantes	311	4 422 934	10,2%	1 271 050	10,9%	3,6%
Entre 20 001 y 50 000 habitantes	275	8 289 555	19,2%	1 926 241	16,5%	6,9%
Entre 50 001 y 100 000 habitantes	71	4 955 451	11,5%	1 033 403	8,9%	6,9%
Entre 100 001 y 500 000 habitantes	40	9 303 360	21,5%	1 783 345	15,4%	17,6%
Mayores a 500 000 habitantes	7	14 492 737	33,5%	4 590 303	39,4%	63,4%
Total	1 072	43 268 845	100%	11 642 893	100%	100%

Fuente: DNP-DDT, Base de datos de ejecuciones presupuestales, cálculos del autor.

Los ingresos tributarios, complementariamente, tienen un peso importante en los municipios mayores de 500 mil habitantes donde alcanza una proporción del 60%. En los municipios menores de 20 mil habitantes los ingresos tributarios representan el 10% o menos del total, alcanzando el valor más bajo en la categoría de menos de 5.000 habitantes con apenas 4%.

Los municipios obtienen recursos de 25 impuestos pero en la práctica 3 de ellos representan la gran mayoría: el impuesto predial, el impuesto de industria y comercio y la sobretasa a la gasolina, con un 91% para el total de recaudos. La importancia de estos tres impuestos es similar en todas las categorías pero solamente en los municipios mayores el impuesto de industria y comercio es la fuente más importante. En todas las demás el impuesto predial es la fuente más grande de recursos y la proporción va aumentando a medida que disminuye el tamaño poblacional.

La concentración de los ingresos tributarios es muy amplia a favor de los municipios más grandes. Los municipios de más de 500 mil habitantes que representan el 34% de la población recaudan el 64% de todos los ingresos tributarios y si se añade la participación de los mayores de 100 mil habitantes se alcanza un 80%, muy superior a su participación en la población total que es de 55%.

Sistema general de participaciones

La Constitución Política creó un sistema general de participaciones que consiste en un monto fijo equivalente a cerca del 50% de los ingresos corrientes de la Nación en el año 2001 (En pesos de este año el monto de las transferencias es de cerca de 11 billones aproximadamente US\$ 4.000 millones). Este monto crece en términos reales actualmente al 2% anual y entre 2006 y 2008 lo hará al 2,5%. A partir de este año crecerá a la misma tasa en que se incrementen los ingresos corrientes de la Nación. Esta transferencia a los departamentos y municipios deberá destinarse a la financiación de los servicios a su cargo, con especial atención a educación y salud.

El sistema general de participaciones es regulado por la ley 715 de 2001 que, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución, divide la transferencia en tres grandes partes: a) la participación para educación que debe representar el 58,5% de los recursos; b) la participación para salud que debe representar el 24,5%; y c) la participación de propósito general que representa el 17%.

En cada uno de estos fondos la ley establece los criterios para distribuir los recursos entre municipios y departamentos y las condiciones para su utilización. El fondo correspondiente a la participación de propósito general se destina en un 41% a agua potable y saneamiento básico, el 7% a recreación y deporte, el 3% a cultura y el resto a una lista de sectores y finalidades de gasto, como servicios públicos, transporte, desarrollo agropecuario, etc.

Cuadro 6

COLOMBIA. SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES

Aspecto	Participación para educación	Participación para salud	Participación de propósito general
Objetivos	Aumentar coberturas y calidad del servicio educativo.	Aumentar coberturas y calidad en salud pública, seguridad social en salud y oferta pública de servicios.	Aumentar oferta de bienes y servicios locales en las demás competencias municipales.
Fuente	Presupuesto de la Nación. Se fijó un monto en 2001 cercano a \$11 billones que crece en términos reales según tasas fijadas en la Constitución.	Presupuesto de la Nación.	Presupuesto de la Nación.
Cantidad	58,5% del total de la transferencia.	24% del total de la transferencia.	17% del total de la transferencia.
Entidad	Departamentos y municipios.	Departamentos y municipios.	Municipios.
Método de asignación	Los recursos se distribuyen según costo de la población atendida. Si hay excedentes se distribuyen según la población por atender en condiciones de eficiencia y según equidad.	Los recursos se distribuyen considerando diversos factores como población, equidad, eficiencia administrativa, valor per cápita de la población pobre atendida mediante subsidios y de la población pobre por atender.	40% según pobreza relativa. 40% según población urbana y rural. 10% según eficiencia fiscal. 10% según eficiencia administrativa.

(continúa)

Cuadro 6 (conclusión)

Aspecto	Participación para educación	Participación para salud	Participación de propósito general
Condiciones para su utilización	Los recursos se deben destinar al pago del personal, la construcción de infraestructura, la provisión de la canasta educativa y a la calidad.	Los recursos se deben destinar a financiar las acciones de salud pública, a ofrecer subsidios a la población pobre para su vinculación al sistema de seguridad social y a financiar la oferta de servicios públicos de salud.	Los municipios pequeños pueden destinar hasta el 28% para cualquier destinación incluyendo gastos de funcionamiento. 41% para agua potable y saneamiento básico. 7% deporte y recreación. 3% cultura. 49% para las demás funciones locales contempladas en la ley.
Contrapartida	No se exige ninguna contrapartida.	No se exige ninguna contrapartida.	No se exige ninguna contrapartida.

Fuente: Ley 715 de 2001, cuadro elaborado por el autor.

Dependencia de los gobiernos locales con relación a las transferencias. Las transferencias se han convertido en la principal fuente de ingreso de la gran mayoría de municipios. Según cifras del indicador de desarrollo municipal del Departamento Nacional de Planeación de Colombia, en el año 2000 los municipios menores de 10 mil habitantes dependen en promedio en un 77% de las transferencias, mientras que los municipios mayores de 500 mil habitantes dependen en promedio el 36%. El grado de dependencia disminuye en la medida en que aumenta el tamaño municipal en número de habitantes: en la categoría de 10 a 20 mil habitantes el grado de dependencia es de 74%, en la categoría de 20 a 50 mil habitantes es de 70%, en la categoría de 50 a 100 mil habitantes es de 61% y en la categoría de 100 mil a 500 mil es de 46%.

Los gobiernos departamentales y municipales están autorizados por la Constitución y las leyes para endeudarse y para emitir bonos de deuda pública, en el marco de las condiciones y límites establecidos. Adicionalmente a las entidades financieras privadas, las entidades territoriales pueden recurrir a la Financiera de Desarrollo Territorial y a otras fuentes de financiación estatales.

La Constitución creó el Fondo Nacional de Regalías con el objeto de destinar recursos adicionales para la financiación de proyectos de inversión por parte de las entidades territoriales con destino principalmente a la promoción de la minería, a la preservación del medio ambiente y a apoyar proyectos regionales de inversión prioritarios para las entidades territoriales. Adicionalmente, en 1992 se creó un sistema nacional de cofinanciación por parte del Gobierno Nacional pero se encuentra actualmente en proceso de liquidación.

El desempeño fiscal de los municipios es muy diferente según su tamaño y desarrollo económico. Las ciudades intermedias y mayores tiene capacidad para generar recursos propios en una proporción importante pero de todas formas reciben un apoyo significativo por parte de las transferencias nacionales. La gran mayoría de los municipios pequeños, menores de 20.000 habitantes, subsisten con las transferencias de la nación, incluso para financiar sus gastos de funcionamiento, dado que sus recursos propios son muy reducidos. Con la descentralización se ha producido un mayor esfuerzo fiscal por parte de los gobiernos locales. Complementariamente, se ha aumentado la utilización del crédito para la financiación de proyectos de inversión. La mayor parte de los recursos locales, en todas las categorías de municipios, se destinan a los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico e infraestructura vial. En la gran mayoría de

municipios del país la financiación de otros sectores depende casi exclusivamente de los recursos de las transferencias.

Cuadro 7

COLOMBIA. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA INVERSIÓN^(a) MUNICIPAL
(Cifras en millones de pesos)

Inversión municipal 2002		
Sector	Total	Porcentaje
Salud	2 600 396	25,0%
Educación	2 437 555	23,4%
Transporte	1 536 355	14,8%
Agua Potable	1 135 754	10,9%
Fortalecimiento Institucional	471 232	4,5%
Servicios Públicos	301 047	2,9%
Deporte	249 891	2,4%
Grupos Vulnerables	240 733	2,3%
Vivienda	228 381	2,2%
Otros	210 383	2,0%
Ambiente	197 916	1,9%
Equipamiento Municipal	171 902	1,7%
Cultura	158 275	1,5%
Agropecuaria	105 617	1,0%
Alimentación Escolar	104 226	1,0%
Prevención y atención de desastres	75 402	0,7%
Justicia	62 661	0,6%
Desarrollo Comunitario	62 042	0,6%
Promoción del Desarrollo	55 152	0,5%
Centros de Reclusión	8 654	0,1%
Total inversión	10 413 574	100,0%

Fuente: Ejecuciones presupuestales de los municipios. Procesamiento de la Dirección de Desarrollo Territorial Del Departamento Nacional de Planeación.

^(a) En la información fiscal en Colombia se utiliza, para ciertos fines, un concepto de inversión que incluye no solamente la formación bruta de capital fijo sino también el gasto social, como el pago de maestros y funcionarios de la salud. Este es el concepto utilizado en este documento.

En el año 2002 los municipios que reportaron información (1.072 sobre un total de 1.099) al Departamento Nacional de Planeación, ejecutaron inversiones por un valor total de \$10.3 billones, cifra que equivale aproximadamente a US\$ 4.000 millones. Este total se distribuyó por categorías municipales según tamaño poblacional en la forma en que se presenta en el cuadro siguiente. La mayor proporción fue realizada por los municipios y distritos con población superior a 500 mil habitantes que concentraron el 43% de la inversión, aunque tienen solamente el 34% de la población. Esta inversión proviene tanto de recursos de transferencia de la Nación como de ingresos propios y de crédito. Por esta razón, aunque las transferencias tienden a beneficiar a los municipios más pequeños, los municipios grandes cuentan con mayor capacidad tributaria y de endeudamiento y por tanto con mayor capacidad para financiación de obras y servicios. Las cifras de inversión por habitante muestran cómo los municipios menores de 10 mil y 5 mil habitantes, 368

en total pero que concentran apenas el 5,3% de la población, tienen un nivel superior al de los demás municipios (en el anexo 3 se presenta información detallada sobre la distribución de la inversión por categorías municipales).

Cuadro 8
COLOMBIA: DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN TOTAL POR CATEGORÍAS DE MUNICIPIOS, 2002

Rango	Número de municipios	Población total	Porcentaje Población	Inversión total		Inversión por habitante
Menores de 5 000 habitantes	123	457 515	1,1%	180 248 164	1,8%	394
Entre 5 001 y 10 000 habitantes	245	1 804 808	4,2%	653 793 239	6,4%	362
Entre 10 001 y 20 000 habitantes	311	4 422 934	10,2%	1 072 151 919	10,5%	242
Entre 20 001 y 50 000 habitantes	275	8 289 555	19,2%	1 644 243 175	16,0%	198
Entre 50 001 y 100 000 habitantes	71	4 955 451	11,5%	853 007 467	8,3%	172
Entre 100 001 y 500 000 habitantes	40	9 303 360	21,5%	1 412 275 881	13,8%	152
Mayores a 500 000 habitantes	7	14 492 737	33,5%	4 441 916 882	43,3%	306
Total	1 072	43 268 845	100%	10 257 636 727	100 %	237

Fuente: Departamento Nacional de Planeación-Dirección de Desarrollo Territorial, Base de datos de ejecuciones presupuestales, cálculos del autor.

La distribución sectorial de los recursos muestra un énfasis muy grande hacia los sectores sociales y hacia aquellas finalidades del gasto que pueden tener un mayor efecto en la reducción de la pobreza, tanto en términos de la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas y mejoramiento de la calidad de vida, como de incremento de los ingresos. En efecto, el 23% de la inversión total realizada se destinó al sector educativo y el 25% al sector salud, para un total de 48%, la mitad de los recursos asignados a dos finalidades que en Colombia benefician casi exclusivamente a la población más pobre. Esto significa que los municipios colombianos cuentan con un flujo de recursos importante y continuo para estos sectores, que ascendió en el año 2002 a cerca de US\$ 2.000 millones.

El sector transporte, especialmente infraestructura vial, representa el tercer sector en importancia en cuanto a la magnitud de los recursos transferidos. No es posible determinar con la información disponible el efecto redistributivo de esta inversión, pero una buena proporción se dirige a beneficiar a la población de menores ingresos, tanto en las zonas rurales como en los barrios de las ciudades. En el caso de los municipios más pequeños se destina una proporción importante a la población rural, tradicionalmente con mayores niveles de pobreza. En el caso de Bogotá, por ejemplo, las inversiones en el sistema de transporte masivo tienen un impacto mucho mayor sobre la población más pobre.

El cuarto sector en importancia es agua potable y saneamiento básico, que representa el 11% del total (aproximadamente US\$ 440 millones), otro sector que en su gran mayoría beneficia a la población más pobre, tanto en las ciudades como en las zonas rurales. Estos cuatro sectores concentran el 74% de los recursos de inversión realizados por los municipios.

El 24% restante se distribuye entre 16 finalidades de gasto, cada una de ellas con una participación reducida, algunas de las cuales tienen una clara orientación hacia la población de menores ingresos. Este es el caso de atención a grupos vulnerables (2%), vivienda (2%), cultura (2%), deporte (2%) alimentación escolar (1%), sector agropecuario (1%) y desarrollo

comunitario (1%). Dejando por fuera el sector de infraestructura vial, podríamos afirmar que los municipios cuentan con por lo menos un 70% de los recursos de inversión para destinar a programas y proyectos que combaten la pobreza en su territorio, monto que en el año 2002 fue de aproximadamente US\$ 2.800 millones.

La composición del gasto es muy similar en las distintas categorías de municipios, aunque se observan algunas variaciones. En todos los grupos examinados los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico concentran entre un mínimo del 56% y un máximo del 64%.

Durante la década de los noventa aumentó la participación en el PIB de los municipios tanto en ingresos y gastos, al tiempo que disminuyó la de los departamentos en ingresos y creció ligeramente en los gastos. La importancia de los departamentos en el conjunto de los ingresos nacionales disminuyó durante la década del noventa como consecuencia de la reducida tasa de crecimiento de sus ingresos tributarios y no tributarios. En efecto, mientras que en 1990 los recursos propios de los gobiernos centrales departamentales representaban el 1,33 del PIB en 1999 la participación se había reducido a 1,05%, después de haberse situado la mayoría de años intermedios alrededor de 1,2%. Este desempeño contrasta con la participación de los gobiernos centrales municipales que aumentaron en el mismo período de 1,01 a 1,99% en el mismo período, habiendo alcanzado un máximo de 2,27% en 1998.

En cuanto al gasto, el cuadro siguiente muestra que los gobiernos municipales aumentan su participación de 1,59% a 3,96%, como consecuencia tanto del aumento en las transferencias como en los recursos propios. En el caso de los departamentos, el incremento es mucho menor, de 3,26% a 3,47%. Sin embargo, esta variación resulta tan pequeña por cuanto se incluye como gasto departamental el situado fiscal desde 1990, a pesar de que efectivamente comenzó a hacer parte de los presupuestos departamentales en 1996. Si se excluyera el situado fiscal se observaría un incremento importante en la evolución del gasto departamental durante el período, de cerca de 2% en 1990 a 4% en 2000. Adicionalmente, se observa que en términos de gasto, los municipios y departamentos tienen un peso similar en 1999, 3,96% frente a 3,47%.

Cuadro 9

**COLOMBIA: PARTICIPACIÓN DEL INGRESO Y EL GASTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES
EN EL PIB 1990-1999**

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Recursos propios sub-nacionales	2,34	2,18	2,22	2,42	2,7	2,71	3,17	3,39	3,46	3,04
Gobiernos centrales departamentales	1,33	1,2	1,17	1,23	1,17	1,12	1,16	1,2	1,19	1,05
Gobiernos centrales municipales	1,01	0,98	1,05	1,19	1,53	1,59	2,01	2,19	2,27	1,99
Gastos subnacionales	4,85	4,36	4,83	5,37	6,03	5,93	7,43	7,68	7,49	7,43
Gobiernos centrales departamentales*	3,26	2,79	3,14	3,08	3,28	3,14	3,69	3,54	3,52	3,47
Gobiernos centrales municipales	1,59	1,57	1,69	2,29	2,75	2,79	3,74	4,14	3,97	3,96

Fuente: Contraloría General de la República. Incluye situado fiscal. Tomado de SANCHEZ, Fabio, Descentralización y macroeconomía, en DNP, PNUD, ACCI, GTZ, FONADE, Evaluación de la descentralización municipal en Colombia, balance de una década, Tomo II, Análisis y resultados sectoriales, pp.417-464.

3. Aspectos políticos

Desde el año de 1988 se eligen en Colombia los alcaldes y desde 1992 los gobernadores. Estas han sido las principales medidas políticas de la descentralización por cuanto anteriormente estos funcionarios eran nombrados y no respondían políticamente frente a sus comunidades. Los departamentos tienen una asamblea elegida también por voto popular y los municipios un concejo. Aunque dentro del esquema institucional colombiano el ejecutivo tiene un poder muy grande en comparación con las corporaciones de elección popular, éstas tienen funciones importantes como la aprobación de los planes de desarrollo, de los presupuestos anuales y de la estructura y planta de personal. Los municipios y departamentos han adquirido cada vez mayor importancia política por la gran responsabilidad que tienen en cuanto a la política social y el combate a la pobreza.

La Constitución establece un conjunto de instrumentos de participación ciudadana que pretenden incrementar el control y la toma de decisiones por parte de los habitantes de los departamentos y municipios. Adicionalmente, las normas sectoriales han creado un conjunto de comités orientados a permitir y estimular la participación ciudadana en la gestión pública.

II. Características generales del proceso de descentralización territorial

1. Antecedentes del proceso de descentralización

El proceso de descentralización territorial en Colombia inició en la década de los ochenta en un contexto de reformas políticas que apuntaban a una mayor apertura democrática y a crear condiciones para negociaciones de paz con los grupos guerrilleros. En 1981 el gobierno nacional organizó la misión Bird-Wiesner que elaboró un informe sobre la situación de las finanzas intergubernamentales y formuló varias propuestas en materia de descentralización. Igualmente, en la misma década, Jaime Castro (1984), quizá el principal promotor de la descentralización territorial en Colombia, realizó un diagnóstico de la situación territorial en el cual señaló que se había producido un proceso de aguda centralización donde el gobierno nacional concentró los ingresos tributarios, el crédito, el personal público y buena parte del gasto público, incluyendo la realización de un número grande de funciones de naturaleza local.

Al tiempo que se había producido esta centralización, los departamentos y municipios se habían quedado sin recursos y funciones, salvo las ciudades mayores y algunas capitales de departamento, lo cual sumado al nombramiento de los alcaldes y gobernadores por sus superiores en la estructura administrativa,

conducía a gobiernos locales sin capacidad alguna de satisfacer necesidades y a una población apática y lejana del Estado. Este esquema de organización del Estado entró en crisis por la incapacidad de atender adecuadamente las necesidades de un gran número de municipios pequeños y medianos, sumidos en el atraso, lo cual condujo en muchos casos a protestas ciudadanas mediante paros cívicos y movilizaciones. De otra parte, consideraba Castro que el departamento se había burocratizado y convertido en un botín político, por lo cual prácticamente no prestaba ninguna función importante a favor del desarrollo de las regiones.

2. Objetivos del proceso

La descentralización se concibió como una estrategia para aumentar la legitimidad y gobernabilidad del Estado que comprendía los siguientes objetivos.

Objetivos finales

1. Fortalecer la democracia local,
 - capacidad de elegir gobernantes,
 - aumento de la responsabilidad con electores,
 - promover surgimiento de alternativas políticas,
 - aumentar participación ciudadana,
 - garantizar presencia estatal en el territorio.
2. Mejorar la cobertura y calidad de los servicios,
 - educación,
 - salud,
 - agua potable y saneamiento básico,
 - cultura, recreación y deporte,
 - infraestructura.
3. Mejorar en mayor proporción la situación de municipios pequeños y atrasados y de la población pobre.

Objetivos intermedios

4. Aumentar capacidad fiscal,
5. Mejorar capacidad de gestión.

Objetivo complementario

6. Promover empleo y actividad económica.

El primer objetivo de la estrategia consistía en fortalecer la democracia política local otorgando a las comunidades la capacidad de elegir sus propios gobernantes, buscando, de este modo, un incremento en la participación electoral y una mayor responsabilidad de los gobernantes con sus electores. Esto, aunado a un período fijo para los alcaldes, debería conducir por una parte a una mejor gestión local, por la posibilidad de elaborar y ejecutar planes de desarrollo, y por la otra, a una mayor responsabilidad y compromiso de los alcaldes con la población de su territorio. Adicionalmente, se pretendía crear un marco para una mayor participación ciudadana en los diversos asuntos de la localidad en sus distintos niveles, desde la consulta y la iniciativa, pasando por la concertación y la fiscalización, hasta la participación en la toma de decisiones. El diagnóstico oficial señalaba que la falta de condiciones mínimas para la democracia local alejaba a los habitantes de la preocupación por los asuntos públicos y los conducía a la apatía y la abstención. Complementariamente se buscaba consolidar a los municipios como unidad fundamental del Estado (propósito mucho más claro desde la Constitución de 1991) y crear las condiciones para el ejercicio de una política local que sirviera, no solamente de base para la

educación política de los ciudadanos, sino de medio para estimular la participación de nuevas alternativas políticas.

El segundo objetivo de la descentralización era el mejoramiento en la cobertura y la calidad de los bienes y servicios públicos domiciliarios y sociales y en la infraestructura básica, tanto a nivel urbano como rural. En una primera etapa de la descentralización la Nación no estableció prioridades o asignaciones fijas a estos servicios pero en la segunda claramente se orientó hacia los servicios de educación, salud y agua potable y saneamiento básico.

El tercer gran objetivo ha sido la redistribución hacia los municipios más pequeños y atrasados y hacia la población pobre dentro de los municipios. Coherentemente con el diagnóstico, la estrategia de descentralización definió claramente una orientación hacia garantizar la operación de los municipios pequeños (así no fueran viables) y hacia aumentar en mayor proporción su capacidad fiscal, con mayor énfasis durante la primera etapa del proceso. Adicionalmente, se estableció la prioridad de asignar los recursos para satisfacer la necesidad de los grupos en miseria y pobreza.

Los tres grandes objetivos anteriores son objetivos misionales o finalistas. La estrategia descentralista pretendió consolidar gobiernos locales más democráticos políticamente y mejorar los servicios prestados a la población, con un cierto énfasis en los municipios más pequeños y atrasados. Para alcanzar estos objetivos era necesario alcanzar algunos objetivos intermedios o de apoyo como el aumento de la capacidad fiscal y de la capacidad de gestión.

Aumentar la capacidad fiscal de los municipios ha sido un objetivo intermedio de gran importancia de la reforma descentralista. El cumplimiento de su nuevo papel como fundamento de la democracia política y como entidad prestadora de bienes y servicios públicos debería basarse en una mayor disponibilidad de recursos, con base en diferentes fuentes.

Adicionalmente a la capacidad fiscal, los municipios deberían fortalecer su capacidad de gestión, lo cual constituyó el quinto gran objetivo de la reforma. Este fue, y continúa siendo un tema de gran discusión tanto en su enfoque, como en los medios para lograr la transformación municipal. Al momento de discutirse las medidas descentralistas, especialmente el aumento de las transferencias, diversos analistas manifestaron su preocupación debido a la reducida capacidad de gestión de los municipios, especialmente los pequeños y atrasados. Se argumentaba que estos no tendrían la capacidad suficiente para utilizar adecuadamente los nuevos recursos, lo cual conduciría a su despilfarro. La discusión en el Congreso contempló esta posición pero primó una posición pragmática que sostenía que con ese argumento prácticamente sería imposible adelantar la reforma por cuanto la forma de desarrollar la capacidad era precisamente asignando recursos y responsabilidades. Finalmente, se optó por este camino de confiar en el desarrollo gradual de la capacidad de gestión de los municipios.

Por último, hemos incluido el objetivo de promover el empleo y la actividad económica que solamente se hizo explícito en la reciente ley 715 de 2001. Hasta este momento no podría afirmarse tajantemente que dentro de los objetivos de la descentralización se encontrara la promoción del desarrollo económico local. Podría asumirse como un objetivo derivado de la intervención del municipio en los servicios sociales y la infraestructura, elementos que contribuyen a la creación de un contexto favorable para la actividad económica. Sin embargo, aunque no fuera un objetivo explícito de la estrategia descentralista, en la práctica algunos alcaldes comenzaron a explorar acciones en este campo.

3. Instrumentos

La mayoría de instrumentos diseñados para alcanzar los objetivos señalados son comunes y generales a todos los municipios. Esto ha conducido a señalar como un problema de la política de

descentralización la homogeneidad² de las normas que desconocen la heterogeneidad de la realidad municipal. Sin embargo, es posible encontrar que el diseño de los instrumentos si contempló ciertas diferencias en las realidades municipales y actuó en consecuencia definiendo medidas diversas, así no se haya hecho con la mayor precisión posible. A continuación examinaremos rápidamente estos instrumentos mostrando donde sea el caso la manera en que se abordó la situación particular de los municipios más pequeños y atrasados.

Cuadro 10

COLOMBIA: OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL

Objetivo	Instrumentos
Fortalecer democracia local	Elección de alcaldes Período fijo de los alcaldes Espacios de participación ciudadana Funciones de promoción de la participación Recursos para funcionamiento de municipios no viables
Mejorar cobertura y calidad de los servicios	Redistribución de funciones entre niveles de gobierno. Asignación de responsabilidades a los municipios Fortalecimiento de recursos Fortalecimiento de la capacidad
Redistribución	Mayor proporción de transferencias para municipios pequeños. Focalización
Aumentar capacidad fiscal	Fortalecimiento recursos propios Aumento de las transferencias Crédito Cofinanciación
Mejorar capacidad de gestión	Funciones Escuela Superior de Administración Pública Papel de los departamentos Programa de Desarrollo Institucional de los Municipios PDI Programa Mejor Gestión Departamentos Programas sectoriales
Promover empleo y actividad económica	Recursos transferencias para desarrollo institucional Asignación de transferencias para promoción de empleo

Fuente: cuadro elaborado por el autor.

a. Instrumentos para fortalecer la democracia local

Las principales medidas para fortalecer la democracia local son la elección popular de los alcaldes, el establecimiento de un período fijo para los alcaldes, la asignación a los municipios de la función constitucional de promover la participación comunitaria, la creación de un número de espacios y procedimientos para la participación ciudadana y la asignación de recursos de transferencia para garantizar el funcionamiento de un aparato mínimo administrativo. Los cuatro primeros instrumentos son comunes a todos los municipios y representan un reconocimiento importante para los municipios pequeños por cuanto varias propuestas previas consideraban conveniente la elección en las ciudades o municipios intermedios pero no en los más pequeños. La reforma descentralista otorgó a todos esta facultad mínima y básica para poder estimular la democracia local.

El último de los instrumentos está dirigido solamente a los municipios pequeños y tiene como propósito garantizar que todos los municipios, especialmente aquellos con menor viabilidad financiera, tengan los medios para operar sus instituciones básicas. Esta ha sido una decisión

² La homogeneidad no debe verse como un problema en sí mismo. Por ejemplo, la elección popular de los alcaldes es una medida homogénea claramente conveniente para todos los municipios. O la asignación de la responsabilidad por la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado es necesaria y conveniente para todos los municipios. La ley no impide que la prestación del servicio sea muy diferente en cuanto a su magnitud y formas: Bogotá necesitará una empresa enorme y sofisticada, un municipio de 5.000 habitantes, dos o tres funcionarios.

política, incluso en contravía de muchas de las propuestas técnicas.³ De este modo, tanto la ley 12 de 1986, como la ley 60 de 1993, el acto legislativo No 1 de 1995 y la reciente ley 715 de 2001 han permitido la utilización de parte de las transferencias para cubrir los gastos de funcionamiento de las administraciones municipales, así hayan variado los grupos objetivo y las magnitudes.⁴

La ley 60 de 1993 buscó suprimir paulatinamente la destinación de las transferencias a la financiación de los gastos de funcionamiento. Estableció un régimen gradual en el cual en 1994 se podía destinar libremente el 50% de la transferencia y en 1998 el 10%. A partir de 1999, para poder destinar este 10% a gastos de funcionamiento, los municipios deberían tener aprobación de las oficinas de planeación departamental, en forma justificada y previa evaluación del esfuerzo fiscal propio y el desempeño administrativo, según criterios impartidos por el Departamento Nacional de Planeación. La ley 60 de 1993 fue reformada por el acto legislativo No 1 de 1995, que estableció un régimen más suave de transición y determinó que a partir del año 2000, los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrían destinar libremente, para inversión o para otros gastos, hasta un quince por ciento de los recursos que perciban por concepto de la participación.

El acto legislativo N° 01 de 2001 y la ley 715 de 2001 modifican sustancialmente el sistema de transferencias y eliminan la asignación preferencial para los municipios pequeños. Sin embargo, estos continúan jugando un papel importante en la provisión de bienes y servicios locales y, además, la ley mantiene la autorización para financiar parte de sus gastos de funcionamiento con cargo a las transferencias.⁵

b. Instrumentos para mejorar la prestación de los servicios y la infraestructura

El mejoramiento en la prestación de los servicios depende tanto de las medidas políticas (por ejemplo el período fijo de los alcaldes como su mayor compromiso con los electores) como de medidas administrativas y fiscales. Entre estas últimas medidas se destacan las siguientes:

a) Asignación de responsabilidades específicas a los gobiernos locales en la prestación de servicios.

La reforma descentralista en sus diferentes etapas ha venido asignando funciones a los gobiernos locales y reduciéndolas o eliminándolas en entidades nacionales. En la primera etapa, la ley 12 de 1986, el decreto 77 de 1987 –estatuto general de la descentralización– y la ley 10 de 1990 sobre salud, establecieron la obligación de destinar todos los aumentos en las transferencias a inversión en una lista de sectores fijada en la ley y asignaron funciones en agua potable y saneamiento básico (alcantarillado, aseo, mataderos, plazas de mercado), educación y salud con énfasis en infraestructura, desarrollo urbano, transporte y asistencia técnica agropecuaria, entre los más importantes.

Esta primera etapa se caracteriza porque otorgó una mayor libertad a los municipios, confiando en sus procesos internos de toma de decisiones con la comunidad, para decidir en qué proporción destinar los recursos a los distintos sectores y finalidades. Se trató de un modelo más cercano a la idea del federalismo fiscal en cuanto al gasto, que reclama autonomía local para

³ En 1978 el Departamento Nacional de Planeación proponía la eliminación de los municipios pequeños y la creación de distritos municipales con una población mínima de 50.000 habitantes.

⁴ Sin embargo, la ley 617 de 2000 establece unos límites a la proporción entre gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación; en caso de cumplirlos en un plazo fijado por la ley el municipio deberá someterse a programas de ajuste, por su propia iniciativa en primer lugar y por iniciativa de la gobernación en segundo lugar. En caso de no cumplir con los criterios de la ley después de este proceso, la asamblea a iniciativa del gobernador podrá ordenar la fusión del municipio.

⁵ Artículo 78. *Destino de los recursos de la participación de propósito general.* Los municipios clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho por ciento (28%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General.

adecuarse a las preferencias de los ciudadanos. En la segunda etapa, la Constitución de 1991 le otorgó prioridad a la inversión social y la ley 60 de 1993 estableció porcentajes mínimos para la asignación de los recursos; de este modo, las transferencias para inversión forzosa deberían destinarse en un 30% para educación, en 25% para salud, en 20% para agua potable y saneamiento básico y en un 5% para recreación, cultura y deporte, dejando un 20% para la libre decisión de los municipios dentro de una lista de sectores fijados por la ley. La ley avanzó también en el esfuerzo de clarificación de funciones y de delimitación entre los tres niveles de gobierno.

Evidentemente, la ley 60 de 1993 limitó la autonomía de los municipios al fijar estas cuotas (paradójicamente al desarrollar una constitución política que reforzó el carácter descentralista del país y la autonomía de las entidades territoriales) y concretó un enfoque más sectorial que territorial: ahora más que financiar a los territorios (municipios y departamentos) se financia la función (la educación y la salud). La ley 715 de 2001 culminó este tránsito hacia un enfoque netamente sectorial, al modificar las transferencias para departamentos y municipios en transferencias para educación, salud y otros sectores.

El criterio principal dejó de ser el territorio y pasó a ser el sector. Ahora primero se distribuye por sectores y luego por entidades territoriales. La ley, dentro de este esquema, avanzó en la clarificación de funciones de los municipios en relación con los otros niveles de gobierno y estableció una diferenciación en los sectores de salud y educación, según la capacidad para asumir el manejo de los servicios. De este modo, la ley contempla funciones diferentes para los municipios certificados y los no certificados.

Recuadro 2 SOBRE LA CERTIFICACIÓN

Dentro del proceso de descentralización territorial en Colombia se han asignado casi siempre las mismas competencias a todos los municipios y departamentos, sin establecer diferencias con base en sus características o capacidad. Igualmente, buena parte de las transferencias a los municipios han sido automáticas y no exigen del receptor el cumplimiento de requisitos específicos.

Sin embargo, el diseño del proceso y las normas han incorporado algunas medidas que apuntan a reconocer las diferencias en la capacidad de las entidades territoriales para el cumplimiento de las competencias y a establecer procedimientos para mejorar la capacidad de gestión con el fin de poder asumir las competencias y administrar los recursos transferidos. Estos últimos procedimientos se conocen como los procesos de certificación.

La primera referencia a un proceso de certificación se encuentra en la ley 10 de 1990, por la cual se reorganizó el sistema nacional de salud, en el marco de la descentralización territorial. Esta ley distribuyó las competencias entre niveles de gobierno y estableció que los recursos del sector que la nación venía administrando deberían ser transferidos a los departamentos, distritos y municipios. Sin embargo, para tener acceso al manejo de estos recursos, los municipios deberían cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 37 de la ley, que apuntaban a garantizar la existencia de unas condiciones institucionales indispensables para la adecuada prestación del servicio.

La idea de establecer requisitos para acceder a la administración de los recursos fue retomada por la ley 60 de 1993, que reguló la distribución de competencias y recursos entre niveles de gobierno, en desarrollo de lo dispuesto en la Constitución de 1991.

La ley 60 de 1993 estableció dos pasos en los procesos de acreditación necesarios para administrar los recursos del situado fiscal para los sectores de educación y salud. En primer lugar deberían acreditarse los departamentos y distritos, de acuerdo con las condiciones y procedimientos establecidos en los artículos 14 y 15. Estas condiciones consistían en demostrar la existencia de recursos o procesos administrativos requeridos para una adecuada administración de los servicios: sistemas de información, metodologías de planeación y elaboración de planes sectoriales, planes para asumir la prestación de los servicios, reglas y procedimientos aprobados por la Asamblea para distribuir los recursos dentro del departamento, organización de la estructura administrativa y de la planta de personal. La ley daba un plazo de cuatro años para la acreditación de los departamentos y distritos.

(continúa)

Recuadro 2 (conclusión)

En segundo lugar, una vez acreditados los departamentos, estos podían a su vez adelantar procesos de acreditación de sus municipios siguiendo las condiciones y procedimientos establecidos en el artículo 16, que son muy similares a los señalados anteriormente. En caso de incumplimiento de las reglas por parte de los municipios, los departamentos podían, con autorización del Ministerio, subordinar el ejercicio de las funciones al cumplimiento de planes de desempeño.

Las disposiciones de la ley 60 de 1993 sobre acreditación fueron reglamentadas por los decretos 2886 de 1994 y 1060 de 1995, los cuales básicamente precisan y organizan los requisitos establecidos a las entidades territoriales para lograr su certificación y la autorización para el manejo de los recursos de transferencia.

En el año 2001 mediante el acto legislativo No 1 se modificó el sistema de transferencias existente hasta ese momento, consistente en una participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y en el situado fiscal para financiar la educación y la salud en los departamentos y distritos del país. Dicho acto legislativo creó el sistema general de participaciones conformado por una participación para educación, otra para salud y una tercera de propósito general. Mediante la ley 715 de 2001 se desarrollaron los nuevos mandatos constitucionales y se reorganizó la distribución de competencias y recursos entre niveles de gobierno. El esquema de la certificación del cumplimiento de requisitos como paso previo para la asunción de las competencias y la administración de los recursos transferidos, se mantuvo en el sector educativo, aunque con algunas modificaciones.

En su artículo 20, la ley estableció que los departamentos y distritos están certificados por mandato de la norma. Igualmente dispuso que la Nación certificaría a los municipios mayores de cien mil habitantes antes de finalizar el año 2002. Los municipios menores de cien mil habitantes podrán certificarse si así lo desean y si cumplen con los requisitos que señale el gobierno. Le corresponde a los departamentos decidir sobre la certificación de estos municipios, para lo cual tienen un plazo de seis meses contados a partir de la presentación de la solicitud por parte del municipio.

Los municipios certificados están en la obligación de demostrar en cualquier momento que mantienen la capacidad necesaria para administrar el servicio educativo. En caso de no poder hacerlo podrán perder la certificación y el servicio será administrado nuevamente por el departamento.

El proceso de certificación está reglamentado actualmente por el decreto 2700 de 2004, emitido por el Ministerio de Educación. Los requisitos que los municipios menores de 100 mil habitantes deben acreditar para ser certificados son:

- Plan de desarrollo municipal armónico con las políticas nacionales.
- Establecimientos educativos organizados para ofrecer el ciclo de educación básica completa.
- Planta de personal definida de acuerdo con los parámetros nacionales.
- Capacidad institucional para asumir los procesos, y el sistema de información del sector educativo.

El decreto precisa el contenido y alcance de cada uno de los requisitos señalados. En lo correspondiente a la capacidad institucional establece lo siguiente en el artículo 6:

Artículo 6º. Capacidad institucional para asumir los procesos y el sistema de información del sector educativo. Previamente a la solicitud de certificación y con base en los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional el municipio ejecutará el plan de modernización que le permita asumir técnicamente las funciones para la administración del servicio educativo. Una vez culminada la ejecución del plan de modernización, el municipio acreditará que ha implantado los procesos misionales y de apoyo, los sistemas de información adecuados a los mismos y que los responsables los operan de acuerdo con los procedimientos establecidos.

Los departamentos deberán prestar apoyo a los municipios para que adelanten su proceso de certificación.

Fuente: elaboración propia.

Es posible entrar a discutir sobre la conveniencia de que se asignen funciones iguales (con las salvedades mencionadas) a todos los municipios; pero lo que es un hecho concreto es que las diferentes leyes de la descentralización han venido asignando, delimitando y precisando las responsabilidades de los gobiernos locales, incluidos los más pequeños y atrasados, lo cual constituye el principal y primer instrumento para garantizar su prestación eficiente y eficaz. En la parte siguiente de este documento se presenta con detalle la información relativa a la distribución de competencias entre niveles de gobierno.

Al tiempo que se han precisado responsabilidades a los gobiernos locales también se han introducido cambios en la forma de prestación de los servicios, lo cual es evidente en agua potable y saneamiento donde se promueven las formas empresariales y la privatización y en salud donde se estimula el enfoque de apoyo a la demanda y el desarrollo de entidades privadas. De este modo, el papel de los gobiernos locales se dirige hacia la regulación y control pero no a la prestación directa.

b. Aumento de la capacidad fiscal

Complementariamente a la asignación de responsabilidades a los gobiernos locales es preciso definir los recursos requeridos para su adecuado cumplimiento. En un país unitario con una elevada centralización del recaudo de los principales impuestos, como es el caso colombiano, las transferencias adquieren una importancia aún mayor. Los instrumentos utilizados dentro de la reforma descentralista son los siguientes:

b.1 Incremento de los recursos propios, especialmente los tributarios

La descentralización ha buscado aumentar los recursos propios de los gobiernos locales mediante medidas de racionalización tributaria, la introducción de nuevos impuestos, el estímulo al esfuerzo fiscal a través de factores en la fórmula de cálculo de las transferencias y mediante el mejoramiento de la gestión fiscal. La ley 14 de 1983 expidió medidas para aumentar el recaudo del impuesto predial y el impuesto de industria y comercio, dentro de las cuales se destaca la actualización automática de los avalúos y los procesos de formación y actualización catastral. Esta ley se basó en las recomendaciones de la misión de finanzas intergubernamentales de 1981 y aunque sus disposiciones son generales estuvo orientada primordialmente a fortalecer la situación fiscal de los municipios grandes y medianos. No se esperaban resultados sustanciales en el caso de los municipios pequeños. Posteriormente se efectuaron reformas tendientes a racionalizar estos tributos y se introdujo la sobretasa a la gasolina, que se ha convertido en una fuente importante de ingresos, especialmente en los municipios más grandes. Las medidas tributarias, por tanto han tenido un claro énfasis hacia este grupo de municipios. Adicionalmente, desde la ley 12 de 1986 se han introducido en las fórmulas de cálculo de las transferencias a los municipios factores de esfuerzo fiscal, principalmente basados en el comportamiento de los ingresos tributarios, que tiene como objetivo estimular a los municipios a incrementar sus recaudos. Finalmente, se esperaba que la reforma en su conjunto impulsara en los municipios una mejor gestión en la provisión de los servicios y por tanto una mayor disposición de la ciudadanía a cancelar los impuestos y a aumentarlos.

b.2 Incremento de las transferencias automáticas

El principal instrumento fiscal de la descentralización hacia los gobiernos locales ha sido las transferencias del gobierno nacional. Esta situación es común a la mayoría de países y es un resultado de los desbalances verticales y horizontales⁶ existentes. En el caso de Colombia, donde el gobierno nacional recauda el 80% o más de los ingresos tributarios del país, la necesidad de las transferencias para financiar la descentralización es aún más evidente. En la primera etapa del proceso se estableció un incremento de las transferencias del impuesto a las ventas (luego al valor agregado) de cerca del 25% al 50% en un período de 6 años. Este incremento se dirigió principalmente a los municipios menores de 100.000 habitantes que recibirían 16 de los 25 puntos porcentuales de incremento. Esta medida fue coherente con el diagnóstico que consideraba que los problemas principales se concentraban en este grupo de municipios. La Constitución de 1991 elevó a rango constitucional las transferencias a los municipios y las calculó como un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que continuaría aumentando durante el período establecido por la

⁶ Por desbalance vertical se entiende el déficit entre los ingresos disponibles por los gobiernos locales y las necesidades de gasto con relación a los ingresos y gastos del gobierno nacional; por desbalance horizontal se entienden las diferencias en capacidad fiscal entre los propios gobiernos locales.

ley. La ley 60 de 1993 estableció que las transferencias a los municipios (ahora denominadas participación en los ingresos corrientes de la nación), aumentarían del 14% de los ingresos corrientes al 22% entre 1994 y 2002. Igualmente, la ley estableció una destinación especial para los municipios menores de 50.000 habitantes y para los resguardos indígenas. La ley 715 de 2001 eliminó estas partidas específicas para los municipios menores, al adoptar un enfoque de asignación de recursos según capitación en educación y salud, y estableció unos porcentajes de crecimiento real anuales.

b.3 Incremento de otras transferencias

Además de las transferencias automáticas, los municipios han contado con recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías a los cuales pueden acceder mediante la presentación de proyectos en sectores específicamente reglamentados en la ley. Durante la década del noventa se puso en marcha el Sistema Nacional de Cofinanciación que llegó a tener recursos cuantiosos para la financiación de proyectos regionales y locales en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, infraestructura urbana y desarrollo rural. Esta transferencia constituyó un recurso adicional de la nación hacia las entidades territoriales que dejó de ser sostenible fiscalmente y comenzó a desaparecer, además por razones de transparencia en su administración y su utilización como herramienta de negociación entre el ejecutivo y el legislativo.

b.4 Crédito

En la medida en que se aumenta la capacidad fiscal de las entidades territoriales por el incremento de las transferencias y los recursos propios, disponen de un mayor margen para el endeudamiento. La reforma descentralista esperaba que los municipios apalancaran esta mayor capacidad fiscal para financiar aquellos proyectos de inversión que requerían de períodos largos de ejecución y maduración. Se mantuvo la facultad de endeudarse dentro de ciertos requisitos y se creó en 1989 la Financiera de Desarrollo Territorial como entidad especializada en crédito a las entidades territoriales. Debido a los problemas de inadecuado y excesivo endeudamiento, la Constitución vinculó la capacidad de endeudamiento a la capacidad de pago y la ley 358 de 1997 reglamentó las condiciones para su utilización.

c) *Mejoramiento de la capacidad de gestión*

Las deficiencias en la capacidad de gestión constituyen uno de los problemas principales que atentan contra la puesta en marcha de un proceso de descentralización territorial. En el caso colombiano los diagnósticos realizados a finales de los setenta y comienzos de los ochenta mostraban una situación preocupante, especialmente con relación a los municipios más pequeños y atrasados: ausencia de personal profesional, incluyendo los propios alcaldes; carencia de experiencia y conocimiento sobre la normatividad básica y los procedimientos fundamentales de la administración; planeación, información, presupuesto, proyectos, organización control y evaluación; ausencia de herramientas financieras mínimas; carencia de sistemas de información tanto operativos como de sustento a la planeación, carencia de archivos y memoria institucional. Por esta razón, para varios analistas, la transferencia de mayores recursos a estos gobiernos locales conduciría a su despilfarro. Sin embargo, la decisión política expresada en la ley 12 de 1986, consistió en considerar que los municipios irían poco a poco aumentando su capacidad, en la medida en que tuvieran recursos y responsabilidades.

Complementariamente a esta decisión, se tomaron algunas medidas para contribuir al fortalecimiento de la capacidad de gestión. La ley 12 de 1986 estableció una asignación especial de las transferencias a la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP, para que adelantara acciones de fortalecimiento administrativo municipal. La ley 60 de 1993 autorizó a utilizar las transferencias de libre inversión para programas de desarrollo institucional y el gobierno Gaviria (1990-1994) en el marco de un proyecto de fortalecimiento territorial, con apoyo del Banco

Mundial, incluyó un componente denominado Programa de Desarrollo Institucional Municipal (PDI). El PDI desarrolló una estrategia para apoyar a los municipios menores de 100.000 habitantes, que combinaba la elaboración de programas municipales de desarrollo institucional y la organización de la oferta de servicios de apoyo. Al mismo tiempo los ministerios sectoriales iniciaron diversos programas de apoyo institucional a las entidades territoriales y se ratificaba a los departamentos la función de prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios.

Posteriormente se organizó la Misión Social con el objeto de apoyar la implantación de la ley 60 de 1993 y los procesos de certificación de municipios y departamentos, y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) con la Agencia alemana de cooperación internacional GTZ crearon el programa de mejoramiento institucional de los departamentos. En 1995 el Banco Mundial y el DNP realizaron un estudio conjunto sobre la capacidad de los gobiernos locales que evidenció que en algunos municipios se había cumplido la hipótesis del aprendizaje en la práctica y que el liderazgo y la participación comunitaria eran factores claves para el desarrollo de la capacidad local, al tiempo que criticó los enfoques tradicionales de asistencia técnica fundamentados en una visión desde la oferta.

De acuerdo con disposiciones constitucionales y legales, los municipios por intermedio de sus alcaldes y concejos tienen la facultad para determinar su estructura administrativa, sus plantas de personal y la creación de las entidades y empresas que consideren necesarias para el cumplimiento de sus funciones. No obstante, las normas establecen una estructura mínima conformada por la alcaldía, el concejo, la personería y la contraloría (no es obligatoria para los municipios más pequeños). Adicionalmente, diversas normas sectoriales nacionales exigieron a los municipios la creación de oficinas específicas pero en el año 2000 la ley 617 determinó que los municipios no estaban obligados a cumplir con dichas disposiciones.

Las características y magnitud de la estructura y la planta de personal depende de la disponibilidad de recursos del gobierno local. En el caso de los municipios más pequeños, se ha permitido que destinen una porción de los recursos de las participaciones nacionales para financiar sus gastos de funcionamiento, con el objeto de permitir que cuenten con una estructura administrativa mínima. Debido al crecimiento excesivo de los gastos de funcionamiento en muchos departamentos y municipios el Congreso, por iniciativa del gobierno nacional, expidió la ley 617 de 2000 que estableció límites a los gastos de funcionamiento por categorías municipales. De este modo, los gobiernos locales perdieron cierta autonomía para determinar sus plantas de personal y gastos de funcionamiento, lo cual podría estar afectando la capacidad de gestión de muchos municipios.

De acuerdo con el código de régimen municipal, los municipios deben realizar programas de capacitación de sus funcionarios para lo cual están obligados a destinar un porcentaje mínimo de su presupuesto anual. Los municipios están facultados para asociarse⁷ con el propósito de prestar determinados servicios en forma colectiva.

d) Promoción del desarrollo económico local

La reforma descentralista incluyó recientemente instrumentos orientados directamente a promover el desarrollo económico local. La estrategia se concentró en crear condiciones para mejorar las condiciones sociales de la población; podría decirse que estaba enfocada a resolver la pobreza según necesidades básicas insatisfechas y no la pobreza por ingresos. Evidentemente, al disponer de recursos para infraestructura y servicios públicos domiciliarios y sociales, así como

⁷ ARTÍCULO 148. ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS: Dos o más municipios de uno o más departamentos podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, procurando eficiencia y eficacia en los mismos, así como el desarrollo integral de sus territorios y colaborar mutuamente en la ejecución de obras públicas.

herramientas para el ordenamiento urbano, los municipios podrían contribuir a crear un contexto favorable para el desarrollo de actividades productivas. Algunos lo hicieron y se han documentado ciertas experiencias de iniciativas locales para promover actividades productivas y el empleo. La ley 715 de 2001 incluyó dentro de las actividades que se pueden financiar con los recursos de la transferencia de propósito general, la promoción del empleo y las actividades económicas, otorgando de este modo un nuevo instrumento a los gobiernos locales.

e) *Enfoque redistributivo*

En el caso colombiano las transferencias a los gobiernos locales han tenido un enfoque redistributivo entre entidades territoriales y hacia la población más pobre; en la primera etapa (ley 12 de 1986) se orientaron principalmente hacia los gobiernos con población inferior a cien mil habitantes. En la segunda etapa (ley 60 de 1993) se redujo este énfasis pero aun así se conservó una asignación especial para los municipios con población inferior a cincuenta mil habitantes. La distribución en la ley 60 le otorgó mayor importancia a los factores de pobreza tanto absoluta como relativa. La ley 715 de 2001, que regula actualmente las transferencias, tiene un enfoque en educación y salud en el cual da prioridad a la población atendida y por atender, con lo cual se coloca el énfasis en la población pobre sin acceso; en los demás sectores, la distribución incluye criterios de pobreza.

En 1995⁸ y 1996 las transferencias por habitante pobre fueron muy superiores en los municipios más pequeños. Asimismo, las transferencias per capita entre 1985 y 1990 fueron muy superiores en los municipios con población inferior a 100 mil habitantes. En 1990, por ejemplo, mientras que los municipios mayores de 500 mil habitantes recibían 2.289 pesos por persona los menores de 20 mil habitantes recibían 7.400 pesos por persona, una suma tres veces superior (Wiesner, 1992, p. 275). Los datos de Planeación Nacional confirman que los municipios más pequeños reciben un monto por habitante pobre mayor al de las otras categorías municipales.

Cuadro 11
COLOMBIA. ESTRUCTURA DE LA PARTICIPACIÓN POR TAMAÑO DE MUNICIPIOS
(Millones de pesos corrientes)

Rango Poblacional	Número de Municipios	Población pobre	PICN 1996	Asignación por pobre (pesos)
< 5 000	159	383 883	68 943	179 594
5 001-20 000	586	4 220 248	463 622	109 857
20 001-50 000	221	4 047 443	362 774	89 630
50 001-100 000	54	1 909 289	165 713	86 793
100 001-500 000	36	2 854 839	233 881	81 924
> 500 000	5	2 822 545	248 248	87 952
TOTAL	1 061	16 238 247	1 548 181	95 034

Fuente: Documento Conpes 2942, Evaluación de la destinación de la participación de los municipios y de los resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la nación para la vigencia de 1996. DNP-UDT, 13 de agosto de 1997, p.5.

⁸ "Los municipios menores de 50 mil habitantes, que representan el 91% del país y concentran el 37.9% de la población, obtuvieron el 55% de los recursos de la participación en los ingresos corrientes de la nación, en la vigencia 1995. El sistema de distribución de la participación garantiza los promedios per cápita más altos a los municipios de menor población (cuadro 4), de esta manera el sistema de transferencias está logrando el objetivo de compensar los desequilibrios en capacidad fiscal entre los municipios, asumiendo que estos son los de menor capacidad fiscal." (p. 18, Evaluación de la participación municipal y de los resguardos indígenas, vigencia 1995. DNP-UDT, en *Revista de Planeación y Desarrollo*, volumen XXVII, Número 3, julio-septiembre de 1996.

Adicionalmente, los recursos transferidos deben destinarse a los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico, que benefician a la población más pobre, y los gobiernos locales deben focalizar el gasto hacia la población más necesitada. La ley 715 de 2001 en Artículo 94 establece lo siguiente: “*Definición de focalización de los servicios sociales.* Focalización es el proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable. El Conpes Social definirá cada tres años los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios, así como los criterios para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales. En todo caso, las entidades territoriales al realizar inversión social, especialmente mediante la asignación de subsidios, deberán aplicar los criterios de focalización, definidos por el Conpes Social.”

La descentralización ofrece un conjunto de instrumentos favorables para una mejor gestión en la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo económico local

En su conjunto, la descentralización en Colombia ha combinado instrumentos políticos, administrativos y fiscales que han fortalecido los gobiernos locales y ha ofrecido oportunidades para una mejor gestión. En el nuevo contexto los gobiernos municipales tienen una gran responsabilidad en la reducción de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas. Dentro de este marco, los municipios pequeños y más atrasados, como hemos visto, han recibido un tratamiento especial.

El esquema de descentralización en Colombia ha hecho énfasis en el papel que deben cumplir los municipios en cuanto a la reducción de la pobreza para lo cual se han establecido diferentes instrumentos y criterios:

- Énfasis constitucional en el gasto social.
- Condicionamiento de las transferencias a los sectores con mayor impacto social y en la reducción de la pobreza: educación primaria y secundaria, salud, agua potable y saneamiento básico.
- Criterios redistributivos entre territorios en la distribución de las transferencias a favor de los municipios más pequeños y atrasados
- Criterios redistributivos en la asignación de los recursos al interior de los municipios (focalización del gasto).

4. Evolución de la pobreza

El diseño del proceso de descentralización en Colombia debería conducir a una reducción de la pobreza medida en términos de necesidades básicas insatisfechas y no por ingresos, teniendo en cuenta que los recursos se han destinado en su gran mayoría a la provisión de bienes y servicios públicos básicos para la población, especialmente la más pobre. Los datos disponibles para los últimos años muestran que efectivamente se ha producido una reducción importante de la proporción de pobres según NBI pero que en los dos últimos años ha aumentado la pobreza según nivel de ingreso.

Cuadro 12

COLOMBIA. INDICADORES DE NBI POR ZONA. PERSONAS. NACIONAL, 1993-2000

Zona	Porcentaje de pobreza (Una NBI)	Porcentaje en miseria (+ 1 NBI)	Inasistencia escolar	Servicios inadecuados
1993				
Total	37,2	14,9	8,0	10,5
Cabecera	26,8	9,0	4,8	7,2
Resto	62,5	30,3	16,4	19,2
1996				
Total	26,0	8,9	4,0	5,5
Cabecera	16,9	4,1	2,1	2,6
Resto	48,6	20,7	8,5	12,8
1997				
Total	25,9	8,6	4,2	5,4
Cabecera	17,8	4,5	2,8	2,8
Resto	46,5	19,1	7,8	11,9
1998				
Total	26,0	8,2	4,7	4,7
Cabecera	17,4	4,1	2,5	2,0
Resto	47,8	18,6	10,2	11,5
1999				
Total	24,9	7,3	3,9	4,0
Cabecera	17,5	3,9	2,7	2,1
Resto	43,7	15,9	7,0	8,8
2000				
Total	23,0	6,5	3,2	3,6
Cabecera	16,4	3,5	2,4	1,7
Resto	40,4	14,2	5,3	8,5

Fuente: Cálculos GCV-Dirección de Desarrollo Social- Departamento Nacional de Planeación, con base en DANE, Encuesta Nacional de Hogares, septiembre. Tomado de la página N° 4, Boletín N° 30 SISD. Se considera como pobre por NBI si no tiene una vivienda con materiales adecuados, si su vivienda tiene servicios públicos de acueducto y alcantarillado inadecuados, si tiene un nivel de hacinamiento considerado como crítico, si el grado de dependencia económica es alto o cuando uno de sus niños entre 7 y 11 años no asiste a un establecimiento escolar.

Estos datos muestran lo siguiente:

- Entre 1993 y 1996 se observa una disminución sustancial en la proporción de habitantes pobres según el índice de necesidades básicas insatisfechas y a partir de este año hasta el 2000 una disminución continua pero de menor magnitud. Para el conjunto del período observado el índice de pobreza se reduce de 37,2 a 23,0 y el de miseria de 14,9 a 6,5 y se destaca especialmente el mejoramiento en las zonas rurales.
- Todos los componentes del indicador presentan mejoramientos pero se destacan especialmente los relativos a inasistencia escolar y a servicios inadecuados, áreas en las cuales incide directamente el proceso de descentralización.
- El indicador de inasistencia escolar, que hace parte de la medición de pobreza según NBI, muestra un mejoramiento entre 1993 y 2000, al pasar de 8,0% de los hogares con

inasistencia a 3,2%. El mayor cambio se produce entre 1993 y 1996 cuando se reduce a la mitad pero continúa disminuyendo en los años siguientes. En el caso de las cabeceras la reducción es de 4,8 a 2,4 por ciento pero el mejoramiento más importante se observa en la zona rural, donde se reduce a la tercera parte pasando de 16,4% a 5,3%.

- En el caso de los servicios públicos inadecuados el indicador pasa de 10,5 a 3,6 en el total siendo muy importante el mejoramiento tanto en las cabeceras (de 7,2 a 1,7) como en el resto del territorio (19,2 a 8,5).

Medición de la pobreza a partir de los ingresos: línea de pobreza y línea de indigencia.⁹

Los datos disponibles muestran al comparar 1991 con el año 2000 un deterioro tanto en términos de línea de pobreza como línea de indigencia. El porcentaje de pobres aumentó del 53,8% a 59,8% y el de indigentes de 20,4% a 23,4% (concentrándose el deterioro principalmente en las zonas rurales). Durante este período el índice había mostrado una tendencia a disminuir hasta 1996 y 1997 pero el deterioro de la situación económica condujo a un aumento sustancial de la pobreza en 1999 y, principalmente en 2000.

Cuadro 13
COLOMBIA: POBREZA SEGÚN INGRESOS POR ZONA. NACIONAL 1991-2000
(Porcentaje)

Año y zona	Línea de indigencia			Línea de pobreza		
	Total	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto
1991	20,4	13,8	35,2	53,8	47,3	68,4
1993	19,4	11,6	37,7	51,7	43,6	70,7
1996	18,7	10,0	40,3	52,8	42,8	77,4
1997	18,1	8,3	42,9	50,3	39,1	78,9
1998	17,9	10,1	37,5	51,5	41,8	75,8
1999	19,7	11,7	40,3	56,3	47,2	79,6
2000	23,4	15,8	43,4	59,8	51,0	82,6

Fuente: Cálculos GCV-DDS-DNP- Con base en Dane, Encuesta Nacional de Hogares, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

La información disponible permite concluir que la gestión de los gobiernos municipales y departamentales muy probablemente ha contribuido a que continúen disminuyendo los índices de pobreza, medidos en términos de las necesidades básicas insatisfechas, pero que la intervención territorial tiene limitaciones para incidir en el empleo y los ingresos de la población.

5. Tendencias en el desempeño de los gobiernos locales

El proceso de descentralización territorial en Colombia aumentó en forma importante las responsabilidades y recursos de los gobiernos municipales con el propósito principal de que ofrecieran bienes y servicios públicos que pueden mejorar las condiciones de vida de sus habitantes

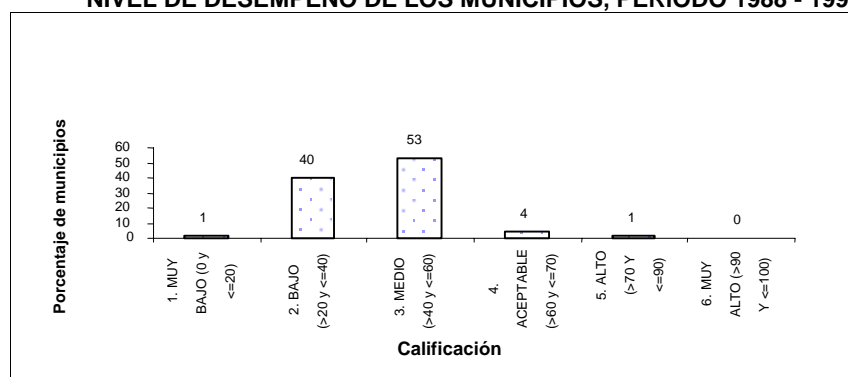
⁹ Esta metodología informa que cierto porcentaje de la población no cuenta con los ingresos necesarios con respecto a un valor dado, Línea de pobreza, o que sus ingresos no son suficientes para satisfacer los requerimientos nutricionales básicos de una familia. El valor de una canasta normativa de costos mínimo (que cubra los requisitos nutricionales mínimos diarios; que respete, en lo posible los hábitos alimentarios de una población; tenga en cuenta la disponibilidad de alimentos; tenga un costo mínimo) es la línea de indigencia, LI. Un hogar cuyos ingresos no alcancen para comprar esa canasta para todos sus miembros se considera que está en indigencia. La línea de pobreza, toma en consideración la carencia de otros bienes y servicios básicos. (En 1997 el valor de la LP per cápita era de 135.000 pesos, para una familia de 4 personas de 540.000 pesos).

y reducir los niveles de pobreza. De acuerdo con las cifras sobre inversión del cuadro 8 los [U1]sectores de educación y salud, cuyos recursos están dirigidos primordialmente a la población más pobre, representaron en el año 2002 el 48% del total de la inversión reportada por los municipios al Departamento Nacional de Planeación. Si a estos dos sectores sumamos los recursos de agua potable, grupos vulnerables, vivienda, sector agropecuario y alimentación escolar, obtendríamos que el 65% del total de la inversión local se destina a sectores sociales que inciden directamente en la satisfacción de necesidades básicas y en la reducción de la pobreza; sin embargo, no existe información adecuada por sectores y municipios que permita realizar un balance del desempeño de los gobiernos locales durante los últimos años.¹⁰

Los informes del Departamento Nacional de Planeación sobre evaluación de la descentralización municipal (2002), [U2]a pesar de señalar múltiples problemas y deficiencias, evidencian una tendencia general de mejoramiento en los sectores de educación, salud y agua potable (ver recuadro). Sin embargo, esta entidad presenta un panorama menos positivo cuando se utiliza una combinación de variables de resultados y de gestión. El indicador sintético de desempeño municipal del DNP (2002) elaborado para una muestra de 150 municipios del país, señala que el 53% tuvo un nivel medio y el 40% bajo. El 5% tuvo un nivel aceptable y alto y el 1% un nivel muy bajo de desempeño. Un comportamiento similar se observa en los indicadores de educación, salud y agua potable y en los demás componentes considerados en esta evaluación.

Gráfico 1

NIVEL DE DESEMPEÑO DE LOS MUNICIPIOS, PERÍODO 1988 - 1999



Fuente: DNP – DDT - Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial, (2002), Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década, Bogotá.

Sin embargo, es preciso tener en cuenta algunas consideraciones de orden metodológico que pueden haber conducido a mostrar unos resultados peores que los que posiblemente se están obteniendo. Primero, debido a las dificultades de información, el indicador prácticamente no tiene variables de evolución del período considerado (1988-1999); la gran mayoría son variables para un año determinado o un grupo de años, lo que hace que se trate principalmente de un análisis de comparación estática. Esto conduce a que obviamente los municipios más desarrollados económicamente tiendan a obtener mejores resultados y a ignorar los avances que se han alcanzado a pesar de tener todavía un nivel inferior en la lista comparativa (un municipio puede haber aumentado su cobertura de agua potable de 20% a 60%, un mejoramiento importante, pero aparecer muy mal en comparación con Bogotá). Segundo, el indicador del DNP incluyó un indicador de promoción del desarrollo económico local en el cual la mayoría de municipios obtuvo resultados

¹⁰ Para efectos de este trabajo se hicieron consultas con 20 ministerios y entidades descentralizadas nacionales pero prácticamente ninguna cuenta con estadísticas locales confiables. Aún en los sectores con mayor asignación de recursos y con mayor tradición en sistemas de información no fue posible obtener los datos requeridos.

muy malos, lo cual se debe a que es un terreno donde existen menos instrumentos y además [U3]no era un objetivo explícito del proceso de descentralización. La inclusión de este indicador seguramente indujo a la baja el valor del indicador global de desempeño.

El indicador sintético permitió a Planeación Nacional elaborar un listado comparativo del desempeño municipal ordenado de mayor a menor: conviene destacar que dentro de los municipios con mejor desempeño se encuentran varios pequeños como Nobsa, Santo Tomás, Tibasosa, Versalles, Rivera, Tesalia, Circasia y San Vicente (Antioquia) para mencionar algunos, superando a municipios mayores como Armenia, Cartago o Cúcuta. Estos datos evidencian que dentro del mismo marco legal se han obtenido resultados diferentes, lo cual llama la atención sobre las posibilidades de mejoramiento existente mediante intervenciones en la capacidad de gestión y sus factores determinantes.

Avances de la descentralización- textos del informe de evaluación de la descentralización de Planeación Nacional.

- **Educación**

“En materia de educación, los datos disponibles muestran una tendencia positiva en la ampliación de la matrícula en los niveles de preescolar, primaria y secundaria a pesar de las serias restricciones existentes. Un análisis realizado por el Departamento Nacional de Planeación sobre el período 1985-1997, caracteriza el comportamiento del sector en el período en la siguiente forma: “El crecimiento sostenido de la matrícula de primaria, la extraordinaria expansión de la matrícula de secundaria liderada por el sector oficial y el aumento notable de las tasas de cobertura, son los hechos más sobresalientes del período estudiado.” (página 87, DNP, Tomo I). De acuerdo con el índice de desempeño del DNP, de la muestra de 150 municipios estudiados el 80% tuvo un desempeño medio y el 20% bajo.

- **Salud**

“El Informe de Profamilia hace notar además que desde 1986 la atención prenatal por profesionales pasó de coberturas del 67% hasta llegar al 91%. Al respecto la encuesta CAPS, del Instituto Nacional de Salud, coincide en señalar el 68.2% como el nivel de atención profesional prenatal antes de iniciado el proceso de descentralización. Específicamente los médicos pasaron de atender el 68% de los partos para llegar al 83%” (páginas 92-93). “La tasa de mortalidad infantil disminuyó desde 44 por mil en el quinquenio 1975-1980 hasta 21 por mil en los últimos cinco años, una disminución del 52%. La tasa de mortalidad neonatal disminuye 39% al pasar de 24 por mil en 1975-1980 a 15 por mil, y la postneonatal se reduce en un 63%, de 19 a 7 por mil. De igual manera, la mortalidad durante los primeros cinco años de vida (25 por mil para el período 1995-2000) ha experimentado un decrecimiento del 58 por ciento desde 1975-1980, cuando estaba en 59 por mil” (página 93). “En la década la cobertura de la seguridad social pasó del 20% al 58%, en donde la parte atribuida a la creación del régimen subsidiado ha sido financiada en un 65% con recursos de la descentralización; no obstante, para toda la población en conjunto (asegurada o no) la cobertura de servicios médicos esenciales se incrementó del 68% de la población en 1989 hasta llegar al 91% en 1999-2000.” “En suma, el principal avance de la descentralización de la salud ha sido la expansión de la red pública de servicios que hoy responde por el 63% de la población colombiana en comparación con 1990 que solo llegaba al 35%.” (página 95). Sin embargo, según el índice de desempeño en salud solamente el 25% de los municipios tuvo un desempeño medio y el 74% bajo.

- **Agua potable y alcantarillado**

“Para 1998, la cobertura promedio nacional nominal del servicio de acueducto en las cabeceras municipales alcanzó el 89,2%. Se destaca que los municipios con una mayor cobertura son los menores de 2.500 habitantes, alcanzando en promedio el 93,6% y el grupo de menor cobertura corresponde a las capitales de departamento con población menor a 100.000 habitantes. Con base en los resultados globales, se calcula que la población urbana sin servicio de acueducto con conexión domiciliaria para 1998 fue de aproximadamente el 11% de los habitantes de la zona urbana” (página 100). “En la zona rural, la cobertura de conexiones domiciliarias de acueducto para 1998 alcanzó el 41,7%, de los cuales solo el 10% dispone de agua de buena calidad. En lo referente al servicio de alcantarillado, solamente el 16,6% de la población rural dispone de aguas servidas, en condiciones sanitarias aceptables.” (página 101). De acuerdo con el índice de desempeño en agua potable del DNP, el 48% de los municipios tuvo un desempeño medio y el 50% bajo.

6. Capacidad de los gobiernos locales

El proceso de descentralización en Colombia ha creado condiciones para que los municipios cumplan un papel activo en las acciones para la superación de la pobreza. Les ha asignado responsabilidades en la provisión de bienes y servicios que afectan directamente la satisfacción de necesidades básicas y el mejoramiento de la calidad de vida: educación, salud, agua potable y saneamiento básico, vivienda, regulación del suelo, bienestar social, cultura, recreación, deporte e infraestructura vial. Ha facultado a los gobiernos locales para adelantar acciones de promoción del desarrollo económico local y de generación de empleo. Ha establecido condiciones en la utilización de dichos recursos con el objeto de que se enfoquen principalmente hacia la población más pobre de los municipios. Ha aumentado los recursos de transferencia para la financiación de dichos servicios y estimulado condiciones para un incremento de los recursos propios. Y finalmente, ha creado un marco de mayor responsabilidad política con la elección de los alcaldes y la creación de diversas instancias de participación ciudadana.

Existe por tanto un contexto institucional favorable para que los municipios desempeñen un papel activo en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes y en la reducción de la pobreza. Sin embargo, la concreción de este potencial depende de la puesta en marcha de esquemas de gestión efectivos por parte de las administraciones locales y de factores de contexto como la situación económica y el conflicto armado. Dentro de los riesgos que tradicionalmente enfrenta un proceso de descentralización se destacan dos que pueden afectar significativamente el desempeño municipal: la capacidad institucional, especialmente de los municipios más pequeños y de menor desarrollo relativo, y la existencia de prácticas políticas contrarias a los intereses comunes y la corrupción.

Para muchos analistas el principal obstáculo para el adecuado desarrollo de un proceso de descentralización es la baja capacidad de gestión de los gobiernos locales. Se considera que la transferencia de funciones y recursos debe tener como requisito la construcción de una capacidad mínima. En el caso colombiano este punto se discutió al momento de aprobarse las leyes que dieron inicio al proceso en la década del ochenta y finalmente se asumió que la capacidad de gestión se desarrolla en la medida en que los gobiernos locales adquieran responsabilidades. Por tanto, se decidió transferir los recursos y funciones y esperar que el nuevo contexto generara los estímulos para fortalecer la capacidad de gestión, aunque complementariamente se adelantaron distintas acciones de apoyo por parte de entidades del orden nacional y departamental.

En Colombia no hay estudios sistemáticos sobre la capacidad y el desempeño de los gobiernos locales; el Informe Final de la Misión de Finanzas Intergubernamentales en 1981

consideró que la gran mayoría de municipios colombianos eran “no viables” y durante la administración del presidente López (1974-1978) el Departamento Nacional de Planeación preparó un estudio sobre el régimen departamental y municipal en el cual proponía la eliminación de un gran número de gobiernos locales, por considerar que no tenían la capacidad de gestión requerida, y la creación de Distritos con una población mínima de 20.000 habitantes. En 1980 el Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER) de la Universidad de los Andes realizó un estudio sobre los gobiernos locales en Colombia en el cual se planteaban las siguientes conclusiones:

- El municipio colombiano se encuentra en un profundo estado de deterioro como consecuencia tanto de problemas estructurales como de la tendencia a la centralización de funciones en el nivel nacional. Este deterioro es diferente según las categorías municipales:
 - “Aunque los municipios mayores enfrentan serios problemas, han logrado desarrollar una capacidad propia para cumplir sus funciones y sus problemas internos pueden, en general, ser resueltos con sus propios recursos técnicos y económicos (p. 4).
 - “Los municipios intermedios presentan un grado variable de deterioro y puede decirse que son los más afectados, porque en general la brecha entre las exigencias técnicas y administrativas y las capacidades existentes son las máximas” (p. 5).
 - “Los municipios menores son en general entidades administrativas muy simples, donde es menos propio hablar de deterioro. Por razones de escasez de recursos y capacidades técnicas, su evolución ha sido muy poca y más bien se puede hablar de escaso desarrollo. Algunos de ellos han conseguido satisfacer algún número de demandas sociales dentro del rango de aquellas más tradicionales. En alguna medida ello es también producto de un menor nivel de exigencias y la menor complejidad y magnitud de los problemas. Su problema fundamental parece ser su escasa capacidad de generar respuestas nuevas y/o instalar nuevas capacidades, en lo cual son completamente dependientes de agencias externas” (p. 6)
- Uno de los principales factores deteriorantes de la capacidad institucional de las administraciones locales es la práctica de utilizar los instrumentos y recursos municipales para la lucha electoral. El personal es vinculado por recomendaciones políticas y además se produce una continua rotación: “Por ello no debe sorprender el fracaso casi completo de intentar racionalizar la selección de personal. Confrontado con la disyuntiva de seleccionar personal en función de capacidades técnicas y de lealtades políticas, la autoridad local termina por lo general inclinándose hacia ésta última” (p. 10).
- La participación comunitaria en el municipio es escasa y fragmentaria, lo cual se debe a varios factores; al modo de designación de los alcaldes, que hace que la población se sienta poco representada e identificada con la administración; los programas de apoyo a la participación se encuentran centralizados; no existe estructura que ayude a canalizar la participación.

El documento presentó en ese momento un conjunto de recomendaciones para la descentralización y el fortalecimiento municipal e hizo énfasis en los siguientes criterios: a) las acciones deben adelantarse gradualmente; b) los contenidos de la reforma y la profundidad de la descentralización no pueden ser simultáneas en el tiempo ni homogéneas para cada tipo de municipio. Igualmente, insistió en que para que una estrategia de descentralización sea factible, “sería necesario un amplio programa de fortalecimiento” (p. 22).

A pesar de las advertencias con relación a los problemas de capacidad de los municipios, especialmente de los más pequeños, el país tomó la decisión de impulsar el proceso de descentralización territorial, el cual en su primera etapa estuvo concentrado principalmente en los municipios más pequeños, precisamente aquellos donde se asumía existía menor capacidad para el cumplimiento de las funciones.

Posterior al estudio mencionado del CIDER el único realizado hasta el momento es el estudio de capacidad de los gobiernos locales por parte del DNP y el Banco Mundial en 1994 y un breve análisis en el marco del estudio de evaluación de la descentralización territorial del DNP en 2002. Las políticas y programas diseñados durante los últimos diez años no se han basado en diagnósticos actualizados y completos de los problemas y como veremos, los planes de desarrollo y documentos conpes se limitan a afirmaciones generales sin suficiente sustentación. Las consultas realizadas en el proceso de preparación de este documento indican que el gobierno nacional y la federación de municipios no cuentan con información estadística organizada sobre aspectos básicos de la capacidad institucional como tamaño y calidad de las plantas de personal, estructuras administrativas, recursos físicos y tecnológicos y procesos administrativos.¹¹ La única información encontrada en la FCM fue la relativa al nivel profesional de los alcaldes en ejercicio actualmente. Las funcionarias entrevistadas consideran que el nivel de los alcaldes y la capacidad local ha aumentado sustancialmente durante la descentralización pero no cuentan con información estadística para sustentar dicha posición. De otra parte, señalaron que las restricciones fiscales y el control a los gastos de funcionamiento pueden estar afectando el fortalecimiento institucional local.

Cuadro 14
COLOMBIA: NIVEL ACADÉMICO DE LOS ALCALDES
2004

Nivel académico	Cantidad	Porcentaje
Bachilleres	5	0,8
Primaria	7	1,1
Tecnólogo	14	2,2
Con Postgrado	119	18,8
Secundaria	155	24,5
Universitario	333	52,6
Total general	633	100,0

Fuente: Base de datos de la Federación Colombiana de Municipios, suministrada por Mónica Ayala. Es una muestra no aleatoria de 633 municipios sobre un total de 1.099 existentes.

En el año 2002 el Departamento Nacional de Planeación elaboró un informe de evaluación de la descentralización municipal en el cual presentó alguna información y conclusiones sobre el tema de la capacidad de gestión, con base en un balance realizado sobre una muestra de 148 municipios de distintas características. No fue posible obtener en este ejercicio información suficiente y detallada sobre la capacidad de gestión local en sus aspectos básicos y la evaluación debió conformarse con algunas aproximaciones. La mayoría de municipios se ubicó en un nivel de desempeño medio (41%) y bajo (53%) y solamente el 2% tuvo un desempeño aceptable. El informe concluye: “A pesar de que existe una mejoría generalizada en la gestión administrativa de los municipios, hace falta mejorar aspectos específicos. Es relevante desarrollar e implementar sistemas eficientes de información que logren avanzar en la gestión administrativa local, partiendo

¹¹ Entrevistas con Luz Estella Carrillo, Subdirectora de Fortalecimiento Institucional del Departamento Nacional de Planeación y con Mónica Ayala de la Federación Colombiana de Municipios.

de un análisis de la administración municipal en su conjunto y teniendo en cuenta los procesos y elementos de gestión que se están llevando a cabo en cada municipio” (p. 122).

Las conclusiones generales son las siguientes:

- “Mayor institucionalización del proceso de planeación (instancias especializadas, múltiples, sectoriales o funcionarios encomendados a la tarea).
- Mayores soportes técnicos en el proceso de planeación, no solamente por la experticia o la tecnología empleada al efecto, sino por la disposición de una masa crítica mayor, aplicada a dicho proceso.
- Deficiencias en el proceso de planeación, expresas todavía en aspectos como existencia y consistencia de indicadores para medir los resultados de los planes de desarrollo; armonización entre los proyectos y el ejercicio de programación de la inversión; innovaciones en la planeación y el seguimiento y evaluación; importancia de la concertación y la participación ciudadana; obras inconclusas, entre otros.
- El desarrollo institucional tendiente al mejoramiento de la capacidad de gestión, como queda dicho en el documento, ha tenido responsables sectoriales o programas especiales, pero no ha confluído ni se ha consolidado como un sistema con permanencia y propósitos sostenibles.
- De otra parte, nunca se ha logrado establecer un verdadero sistema de seguimiento, evaluación y monitoreo del avance de la capacidad de gestión local. La información financiera se captura y se lleva secuencialmente, pero específicamente las variables institucionales han sido poco consideradas” (p.120).

Las políticas y acciones de fortalecimiento

En la descentralización colombiana se tomó la decisión de transferir los recursos, asignar las funciones y confiar en que el nuevo esquema institucional estimularía los gobiernos locales para un adecuado desempeño. Sin embargo, en la reglamentación de las normas básicas, a las distintas entidades nacionales se les asignaron funciones de asistencia técnica a los gobiernos locales y se iniciaron múltiples actividades dirigidas a apoyar el desarrollo institucional territorial.

En una primera etapa del proceso de descentralización se asignaron recursos a la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), con destino a labores de capacitación y difusión; en un segundo momento, con el liderazgo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), se intentó construir un Sistema de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios y se puso en marcha el Programa de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios (PDI), enmarcado dentro de una estrategia más amplia de desarrollo territorial y con financiación del Banco Mundial; en un tercer momento se abandonó el énfasis hacia los municipios y el DNP se concentró en el apoyo a los gobiernos departamentales, bajo el criterio que corresponde a este nivel el apoyo a los gobiernos locales. Adicionalmente, se asignaron al Ministerio del Interior las funciones de coordinación del proceso de descentralización y de las acciones de fortalecimiento institucional.

Paralelamente, durante todo el período 1986-2002 diferentes entidades nacionales –Ministerios e institutos descentralizados–, han diseñado y puesto en marcha programas de fortalecimiento institucional en las áreas de su competencia, así como los 32 departamentos del país, que legalmente tienen la función de prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios. Adicionalmente, diversas organizaciones no gubernamentales (ONG), universidades y entidades de cooperación técnica internacional han desarrollado diversos programas de promoción de la capacidad de gestión de municipios y departamentos.

Es claro entonces que durante este período numerosos actores han realizado acciones tendientes a fortalecer la capacidad de gestión de las entidades territoriales y han destinado recursos significativos para tal fin. Adicionalmente, los municipios realizan acciones propias de fortalecimiento y desde 1994 tienen la obligación de destinar una parte de su presupuesto a actividades de capacitación.

A pesar de tantas acciones y recursos canalizados se cuenta con muy poca información sobre los resultados de dichos programas y sobre la evolución de la capacidad local. Los documentos oficiales sobre la materia se basan en discursos generales y no en evidencias sobre el comportamiento de las administraciones locales. La carencia de información limita la reformulación de las políticas en la materia.

Cuadro 15

COLOMBIA: ACCIONES DE APOYO AL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES 1986-2002

Período	Acciones
1986-1990	Incremento de los recursos y responsabilidades de los municipios gradualmente pero sin acciones previas de fortalecimiento. Asignación de un porcentaje de las transferencias municipales a la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) para adelantar acciones de divulgación y capacitación a los gobiernos locales. Creación de un esquema de control a los recursos transferidos que exige a los municipios la preparación y aprobación de un Plan de Inversiones con cargo a los recursos transferidos.
1990-1994	Diseño y puesta en marcha de una política para el Desarrollo Institucional de los Municipios. Creación del Sistema de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios. Montaje del Programa de Desarrollo Institucional de los Municipios (PDI), con apoyo del Banco Mundial y el objetivo de asistir a 700 gobiernos locales. Creación en el Departamento Nacional de Planeación de la División de Fortalecimiento Institucional de las Entidades Territoriales. Realización de estudio conjunto DNP-Banco Mundial sobre la capacidad de los gobiernos locales en Colombia. Programas nacionales sectoriales y programas departamentales.
1994-1998	Asignación al nuevo Ministerio del Interior de las funciones de coordinación de la descentralización y de las acciones de apoyo al fortalecimiento institucional territorial. Programas nacionales sectoriales y programas departamentales. Estudios de evaluación del PDI. Montaje del Programa Mejor Gestión Departamental.
1998-2002	Estrategia de fortalecimiento de la gestión territorial. <ul style="list-style-type: none"> - Redefinición de competencias entre instancias de gobierno. - Modernización de la gestión pública territorial. - Fomento del desarrollo económico territorial. - Fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales.

Fuente: Cuadro elaborado por el autor.

Las políticas actuales

El actual plan nacional de desarrollo considera que siguen existiendo problemas de capacidad de gestión:

“A pesar de la descentralización política, administrativa y financiera, persisten problemas de eficiencia en la inversión social, de equidad en la asignación del gasto y de baja capacidad de gestión de las entidades territoriales. Para fortalecerlas y alcanzar mayor eficiencia y equidad, se promoverá una política basada en el afianzamiento de la descentralización y la autonomía regional. Esta política se emprenderá a través de tres líneas estratégicas: a) fortalecimiento de la democracia local y participación de la sociedad civil en la gestión pública; b) profundización de la descentralización administrativa y fiscal; y c) ordenamiento territorial”.

Para fortalecer la capacidad de gestión de las entidades territoriales, el Plan Nacional de desarrollo propone las siguientes acciones:

Redefinir la asignación de competencias según las potencialidades y requerimientos de diferentes tipologías de municipios y departamentos, en aquellos sectores que la Ley 715 de 2001 no consideró.

Propiciar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, desarrollando plenamente los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad.

Identificar y analizar experiencias exitosas de asociación en la prestación de servicios, para adoptarlas en procesos de cooperación horizontal entre entidades territoriales.

Diseñar y establecer un observatorio de la descentralización en cabeza del Departamento Nacional de Planeación, que permita revisar periódicamente los avances y realizar ajustes para asegurar el éxito del proceso.

Apoyar a las entidades territoriales en el diseño e implementación de políticas, metodologías y procedimientos que permitan una gestión pública transparente y eficiente. Así mismo, crear una red de asistencia a la gestión local, orientada por el sector público.

Mejorar los instrumentos y procesos de gestión técnica y administrativa, y simplificar las metodologías para la gestión territorial en materia sectorial.

Fortalecer la carrera administrativa en los entes territoriales, la evaluación del desempeño de los funcionarios y el ascenso por méritos. Asegurar estructuras administrativas ajustadas, eficientes y profesionalizadas.

Balance de la experiencia

Colombia ha acumulado experiencia en materia de acciones de fortalecimiento institucional de las entidades territoriales pero desafortunadamente no se ha producido una adecuada documentación y balance de sus avances y resultados. A pesar de que muchas de ellas no han sido exitosas, han generado aportes interesantes tanto en enfoques, procedimientos e instrumentos, que pueden ser de utilidad tanto para futuras formulaciones de política como de referencia para otros países. A continuación presento algunos de los problemas que se han identificado en la manera de abordar los problemas de capacidad local.

- Falta de claridad sobre el problema y carencia de información sobre su magnitud y tendencias. El tema de la capacidad no se ha vinculado adecuadamente al tema del desempeño de los gobiernos locales, aunque hay ciertos avances en este sentido. Con mucha frecuencia la atención se concentra en la capacidad local como un fin en sí mismo y no como un instrumento o medio para lograr mejores resultados por parte de las administraciones municipales y departamentales. Tanto el PDI como el estudio sobre capacidad local llamaron la atención sobre este punto. Lo primordial es mejorar los resultados de la gestión de los gobiernos locales en términos de la provisión de bienes y servicios que les corresponden. Este mejoramiento requiere de la existencia de una cierta capacidad administrativa y técnica pero puede darse el caso de que aun existiendo dicha capacidad no se obtengan los resultados previstos debido a problemas de corrupción o predominio de intereses particulares.
- El análisis debe por tanto determinar que tanto corresponde a problemas de capacidad de gestión o a problemas de "carencia de voluntad" para adelantar una mejor administración. El punto central por tanto es determinar qué incentivos podrían introducirse para estimular una mejor gestión y el interés de los gobiernos locales por fortalecer su capacidad de gestión.

- Además de los problemas de precisión conceptual, una característica generalizada de las políticas de fortalecimiento institucional es la carencia de información sobre la situación de capacidad local. Las políticas se formulan y se reformulan con afirmaciones absolutamente generales, sin ninguna referencia a los problemas concretos que se pretenden resolver o modificar. Basta revisar los dos últimos planes de desarrollo del gobierno nacional para comprobar esta situación.
- El tema no ha adquirido suficiente importancia política en el gobierno nacional. A pesar de las constantes manifestaciones de preocupación por el inadecuado uso de los recursos en los gobiernos locales, no se han planteado lineamientos de política eficaces. El tratamiento del tema se destaca por la pobreza analítica y la carencia de objetivos e instrumentos adecuados.
- Ha habido una cierta tendencia a la centralización del tema en el Departamento Nacional de Planeación, especialmente durante el período 1990-1994. Aunque luego se revierte en parte esta tendencia, los actores tradicionales son descuidados a pesar de que continúan manejando importantes recursos.
- Los intentos de coordinación no han funcionado. Evidentemente la coordinación no es un proceso fácil y en general no hay muchas experiencias que funcionen en la administración pública. Sin embargo, esto se agrava por el hecho mencionado de la falta de compromiso de alto nivel con el tema. Convendría hacer esfuerzos mayores por vincular a los distintos actores desde el comienzo, a preparar la política, y no simplemente como ejecutores de decisiones del Departamento Nacional de Planeación.
- No se ha puesto suficiente énfasis en el hecho de que la responsabilidad es primordialmente local. Además de la coordinación entre las entidades del nivel nacional es necesario que la formulación de políticas en la materia se haga con la activa participación de sus ejecutores y directos beneficiarios: los departamentos y municipios. En gran medida los obstáculos de los distintos programas de apoyo han sido resultado de enfoques que pretenden determinar desde el nivel nacional los programas que deben ejecutar las entidades territoriales.

III. Perspectivas del proceso de descentralización y del papel de los gobiernos locales en el combate a la pobreza

La descentralización territorial en Colombia condujo a que las principales acciones para reducir la pobreza, especialmente en términos de satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas y mejoramiento en la calidad de vida por acceso a bienes y servicios públicos, sea una responsabilidad que corresponde principalmente a los gobiernos territoriales –departamentos, distritos y municipios-, aunque la formulación de las políticas sectoriales continúa siendo responsabilidad del gobierno nacional por intermedio de los distintos ministerios. Igualmente, la nación tiene importancia en ciertos sectores y programas como la atención de poblaciones vulnerables, especialmente la familia y la niñez, la financiación de las pensiones o la capacitación laboral.

Sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo para el período 2003-2006 y su programa de inversiones no contienen ningún programa o estrategia general de combate a la pobreza. Se pueden encontrar en su interior diversos programas que apuntan en mayor o menor medida a mejorar las condiciones de vida de la población más pobre, especialmente mediante el acceso a bienes y servicios públicos. Algunos de estos programas son los siguientes:

- Desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto.
- Impulso a la vivienda y la construcción.

- Generación de empleo y capacitación laboral.
- Ampliación de la cobertura en educación preescolar, básica, media y superior.
- Ampliación y mejoramiento de la protección y la seguridad social.
- Bienestar familiar y nutrición.
- Manejo social del campo.
- Calidad de vida urbana.
- Agua potable y saneamiento básico.

En algunos de estos sectores las metas nacionales se basan principalmente en el desempeño de los departamentos y municipios, por cuanto la gran mayoría de los recursos provienen de las transferencias del sistema general de participaciones; este es el caso de educación, salud y agua potable. En los otros sectores la financiación es compartida en diversas proporciones. En el caso de bienestar familiar o ciertas acciones de promoción de empleo, la importancia de los recursos y la actuación nacional es mucho mayor. En el agregado, la política social y las acciones para reducir la pobreza debido al proceso de descentralización son cada vez más una responsabilidad de los departamentos y municipios.

El sector social (corresponde a Salud, Trabajo, Educación, Cultura, Vivienda, Saneamiento Básico y Regalías) ocupa dentro de la proyección de inversiones total para el período 2003-2006 con recursos del sector central y descentralizado del gobierno nacional, el 30% del total, con lo cual se complementa la inversión realizada por los departamentos y municipios. En el presupuesto para el año 2004, los Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Cultura; Educación y Protección Social, que concentran el gasto social, representaron el 42% de la inversión total presupuestada. Sin embargo, si excluyéramos el Ministerio de Protección Social, que incluye recursos para salud, pensiones, capacitación laboral y bienestar social, así como el Ministerio de Cultura, cuyos programas no están necesariamente orientados a la reducción de la pobreza, encontraríamos que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial representa apenas el 3,5% del total de la inversión nacional, y no toda ella se destina a programas para combatir la pobreza urbana, y el Ministerio de Educación el 3,7% (ver anexo 9). Sin embargo, la información no está claramente separada en cada una de las entidades de forma tal que se encuentre explícitamente cuáles proyectos se enfocan directamente al combate a la pobreza.

El proceso de descentralización territorial que se ha venido adelantando en Colombia desde mediados de la década del ochenta ha fortalecido los gobiernos municipales y les ha entregado herramientas importantes para que cumplan un papel importante en la reducción de la pobreza de sus habitantes y el mejoramiento de las condiciones de vida.

En materia de competencias, se han asignado a los gobiernos locales responsabilidades en todos los asuntos locales y precisando las funciones que deben cumplir en los diferentes sectores de intervención del Estado. De este modo, los municipios colombianos tienen responsabilidades en educación (con diferencias según sus capacidades), salud, agua potable y saneamiento básico, cultura, recreación y deporte, infraestructura vial, ordenamiento territorial, vivienda, ambiente, desarrollo rural y promoción del desarrollo económico, para mencionar los más importantes. En algunos sectores tienen la responsabilidad principal por la provisión del servicio, como es el caso de agua potable o vías urbanas, mientras que en otros se encargan de algunos componentes como en salud y educación. Desde la perspectiva de la reducción de la pobreza los municipios colombianos tienen un papel importante que cumplir.

En materia de recursos la descentralización aumentó las participaciones de los municipios en los ingresos corrientes de la nación con el propósito de financiar principalmente los sectores de

educación, salud y agua potable y saneamiento básico, y en menor medida, la cultura, la recreación y el deporte. De acuerdo con el esquema de participaciones vigente, estos sectores reciben la mayor parte de los recursos y por tanto tienen garantizado un flujo constante de ingresos. Estos sectores benefician principalmente a la población más pobre que es usuaria de los servicios estatales de educación y salud, y que presenta las mayores necesidades en materia de servicios públicos. En los demás sectores, las posibilidades de intervención municipal dependen de su capacidad económica y de recaudo tributario. Dentro del proceso de descentralización se han tomado medidas para hacer más eficaces los sistemas tributarios locales y para introducir nuevas fuentes de financiación como la sobretasa a la gasolina y la contribución de la plusvalía, pero estos esfuerzos se han orientado principalmente hacia los municipios más grandes. Dado que la gran mayoría de municipios del país tiene un nivel de producción económica muy reducido, dependen en proporción muy alta de las participaciones y por tanto la financiación para otros sectores es reducida.

Las participaciones municipales se han repartido con criterios redistributivos que apuntan a beneficiar a los municipios con mayores niveles de pobreza y atraso. Igualmente, el diseño de las normas de transferencia ha previsto que al interior de los municipios se destinen hacia la población más pobre (mediante mecanismos de focalización) y que involucren a las zonas rurales, que tradicionalmente presentan mayores deficiencias.

En forma complementaria a la asignación de competencias y recursos, se otorgó mayor autonomía política a los municipios, mediante la elección de los alcaldes por un período fijo, y se promovieron diversos procedimientos de participación ciudadana en la gestión local. De este modo, se ha impulsado una política local y una mayor responsabilidad de los gobernantes con sus electores.

Este esquema ha creado unas condiciones básicas para estimular una gestión adecuada de los gobiernos locales que sea eficaz y eficiente en la provisión de bienes y servicios públicos y contribuya a la reducción de los niveles de pobreza. Existen obviamente diversos problemas en el diseño del proceso de descentralización (restricciones a la autonomía local, confusión en la distribución de funciones en algunos sectores, poca claridad en el papel del departamento y sus relaciones con los gobiernos locales), pero puede afirmarse que en conjunto configura un esquema integral de fortalecimiento de los municipios.

La obtención de resultados positivos en la provisión de servicios y la reducción de la pobreza depende no solamente del diseño sino de factores específicos de contexto de los gobiernos locales. Tradicionalmente, la situación económica y los rasgos del sistema político son elementos que favorecen u obstaculizan la gestión local. En el caso colombiano es preciso mencionar adicionalmente como un obstáculo serio el conflicto armado y las restricciones a la democracia local y la gestión administrativa que generan las diversas fuerzas participantes. En muchas regiones del país la presión es tan grande que ha producido un éxodo de las autoridades locales o el control directo o indirecto de las administraciones municipales. De otra parte, la debilidad en la capacidad de gestión de las administraciones municipales puede ser un obstáculo serio para la buena marcha del proceso de descentralización. Sin embargo, no existe en el país un esquema coherente de asistencia técnica y administrativa a los municipios ni sistemas de información sobre la situación y evolución de su capacidad de gestión.

Los indicios existentes parecerían estar señalando que la gestión local ha contribuido al mejoramiento en la provisión de bienes y servicios y a la reducción de la pobreza medida en términos de necesidades básicas insatisfechas. Sin embargo, no existe un adecuado sistema de evaluación y por tanto la información disponible no es concluyente y adecuada para la toma de decisiones. El estudio del Departamento Nacional de Planeación en 2002 es una prueba de las enormes dificultades para evaluar el proceso de descentralización; sin embargo, a pesar de los

vacíos, muestra como muchos municipios han logrado mejoras sustanciales lo cual evidencia el potencial existente.

La revisión de la situación de los gobiernos locales en Colombia permite señalar, tentativamente, la necesidad de intervenir con mayor energía en los siguientes aspectos:

- a) Establecer mecanismos formales de coordinación y trabajo conjunto entre niveles de gobierno con el fin de obtener mejores resultados en la reducción de la pobreza.
- b) Mejorar los sistemas de seguimiento y evaluación de la gestión municipal. A pesar de todos los avances y de los enormes recursos que administran los gobiernos locales, no existe información suficiente y adecuada sobre su desempeño, información que debería ser la base principal para la reorientación y ajuste del proceso.
- c) Poner en marcha esquemas coordinados de asistencia técnica y administrativa a los gobiernos locales.
- d) Apoyar a las administraciones municipales en el diseño y puesta en marcha de programas de promoción del desarrollo económico local y del empleo.
- e) Apoyar a las administraciones municipales en el diseño y puesta en marcha de programas de gestión del suelo y de captación de los beneficios del desarrollo urbano mediante mecanismos como las contribuciones de valorización y de plusvalía.
- f) Fortalecer al departamento en su papel de apoyo a los gobiernos municipales más pequeños.

Bibliografía

- Bird–Wiesner, Eduardo, (1981), “Misión de finanzas intergubernamentales”, Departamento Nacional de Planeación, Finanzas Intergubernamentales en Colombia, Bogotá.
- Banco Mundial, (1995), “Colombia. Estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: más allá de la asistencia técnica”, No. 54, Washington.
- Castro, Jaime (1984), “La democracia local. Ideas para un nuevo régimen departamental y municipal”, Editorial La Oveja Negra Ltda, Bogotá.
- CIDER. (1980), “Descentralización Administrativa en Colombia.”, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación –UDRU– (1978), “Consideraciones sobre el régimen de Departamentos y municipios”, DNP, Bogotá.
- DNP-DDT, (1996), “Evaluación de la participación municipal y de los resguardos indígenas, vigencia 1995”, en *Revista de Planeación y Desarrollo*, volumen XXVII, número 3, julio-septiembre.
- Departamento Nacional de Planeación, (1997), Documento Conpes 2942, Evaluación de la destinación de la participación de los municipios y de los resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la nación para la vigencia de 1996. DNP-UDT.
- Departamento Nacional de Planeación, Boletín de Indicadores Sociodemográficos N° 30.
- DNP – DDT (Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial), (2002), “Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década”, Bogotá.
- Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, (1991), “La Revolución Pacífica, Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994”, Santa Fe de Bogotá.
- Presidencia de la República, “Hacia un Estado Comunitario, Bases del Plan de Desarrollo”, versión digital, Bogotá, 2003.

Sánchez Fabio, “Descentralización y macroeconomía”, en DNP, PNUD, ACCI, GTZ, FONADE, Evaluación de la descentralización municipal en Colombia, balance de una década, Tomo II, Análisis y resultados sectoriales.

Tirado Mejía, Álvaro (1983), “Descentralización y centralismo en Colombia”, editorial Oveja Negra; Fundación Friederich Neumann; Bogotá.

Wiesner Duran, Eduardo, (1992), “Misión para la descentralización, Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal”, DNP, Bogotá.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

medio ambiente y desarrollo

Números publicados

1. Las reformas del sector energético en América Latina y el Caribe (LC/L.1020), abril de 1997. E-mail: fsanchez@eclac.cl, haltomonte@eclac.cl
2. Private participation in the provision of water services. Alternative means for private participation in the provision of water services (LC/L.1024), May, 1997. E-mail: ajoravlev@eclac.cl
3. Management procedures for sustainable development (applicable to municipalities, micro region and river basins) (LC/L.1053), August, 1997. E-mail: adourojeanni@eclac.cl, rsalgado@eclac.cl
4. El Acuerdo de las Naciones Unidas sobre pesca en alta mar: una perspectiva regional a dos años de su firma (LC/L.1069), septiembre de 1997. E-mail: rsalgado@eclac.cl
5. Litigios pesqueros en América Latina (LC/L.1094), febrero de 1998. E-mail: rsalgado@eclac.cl
6. Prices, property and markets in water allocation (LC/L.1097), febrero de 1998. E-mail: tlee@eclac.cl, ajouralev@eclac.cl. Los precios, la propiedad y los mercados en la asignación del agua (LC/L.1097), October, 1998. E-mail: tlee@eclac.cl, ajouralev@eclac.cl
7. Sustainable development of human settlements: Achievements and challenges in housing and urban policy in Latin America and the Caribbean (LC/L.1106), March, 1998. E-mail: dsimioni@eclac.cl
Desarrollo sustentable de los asentamientos humanos: Logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de América Latina y el Caribe (LC/L.1106), octubre de 1998. dsimioni@eclac.cl
8. Hacia un cambio de los patrones de producción: Segunda Reunión Regional para la Aplicación del Convenio de Basilea en América Latina y el Caribe (LC/L.1116 y LC/L.1116 Add/1), vols. I y II, en edición. E-mail: cartigas@eclac.cl, rsalgados@eclac.cl
9. La industria del gas natural y las modalidades de regulación en América Latina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1121), abril de 1998. E-mail fsanchez@eclac.cl
10. Guía para la formulación de los marcos regulatorios, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1142), agosto de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl
11. Panorama minero de América Latina: la inversión en la década de los noventa, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1148), octubre de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl
12. Las reformas energéticas y el uso eficiente de la energía en el Perú, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1159), noviembre de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl
13. Financiamiento y regulación de las fuentes de energía nuevas y renovables: el caso de la geotermia (LC/L.1162) diciembre de 1998. E-mail: mcoviello@eclac.cl
14. Las debilidades del marco regulatorio eléctrico en materia de los derechos del consumidor. Identificación de problemas y recomendaciones de política, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1164), enero de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl
15. Primer Diálogo Europa-América Latina para la Promoción del Uso Eficiente de la Energía, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1187), marzo de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl
16. Lineamientos para la regulación del uso eficiente de la energía en Argentina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1189), marzo de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl

17. Marco legal e institucional para promover el uso eficiente de la energía en Venezuela, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina” (LC/L.1202), abril de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl
18. Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, José Antonio Ocampo (LC/L.1260-P), N° de venta: S.99.II.G.37 (US\$ 10.00), septiembre de 1999. E-mail: jocampo@eclac.cl
19. Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995, Marianne Schaper (LC/L.1241/Rev.1-P), N° de venta: S.99.II.G.44 (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl
20. Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990, Guillermo Acuña (LC/L.1311-P), N° de venta: S.99.II.G.26 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: gacuna@eclac.cl
21. Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, Joan MacDonald y Daniela Simioni (LC/L.1330-P), N° de venta: S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: dsimioni@eclac.cl
Urban consensus. Contributions from the Latin America and the Caribbean Regional Plan of Action on Human Settlements, Joan MacDonald y Daniela Simioni (LC/L.1330-P), Sales N°: E.00.II.G.38 (US\$ 10.00), June, 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl
22. Contaminación industrial en los países latinoamericanos pre y post reformas económicas, Claudia Schatan (LC/L.1331-P), N° de venta: S.00.II.G.46 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: mschaper@eclac.cl
23. Trade liberation and industrial pollution in Brazil, Claudio Ferraz and Carlos E.F. Young (LC/L.1332-P), Sales N°: E.00.II.G.47 (US\$ 10.00), December, 1999. E-mail: mschaper@eclac.cl
24. Reformas estructurales y composición de las emisiones contaminantes industriales. Resultados para México, Fidel Aroche Reyes (LC/L.1333-P), N° de venta: S.00.II.G.42 (US\$ 10.00), mayo de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl
25. El impacto del programa de estabilización y las reformas estructurales sobre el desempeño ambiental de la minería de cobre en el Perú: 1990-1997, Alberto Pascó-Font (LC/L.1334-P), N° de venta: S.00.II.G.43, (US\$ 10.00), mayo de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl
26. Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos, Pedro Pérez (LC/L.1320-P), N° de venta: S.00.II.G.95 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl
27. Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano, Camilo Arraigada (LC/L.1429-P), N° de venta: S.00.II.G.107, (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl
28. Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación, Nora Clichevsky (LC/L.1430-P), N° de venta: S.99.II.G.109 (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl
29. Lugares o flujos centrales: los centros históricos urbanos, Fernando Carrión (LC/L.1465-P), N° de venta: S.01.II.G.6 (US\$ 10.00), diciembre de 2000. E-mail: rjordan@eclac.cl
30. Indicadores de gestión urbana. Los observatorios urbano-territoriales para el desarrollo sostenible. Manizales, Colombia, Luz Stella Velásquez (LC/L.1483-P), N° de venta: S.01.II.G.24 (US\$ 10.00), enero de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl
31. Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes, Jean Acquatella (LC/L.1488-P), N° de venta: S.01.II.G.28 (US\$ 10.00), enero de 2001. E-mail: jacquatella@eclac.cl
32. Contaminación atmosférica y conciencia ciudadana. El caso de la ciudad de Santiago, Cecilia Dooner, Constanza Parra y Cecilia Montero (LC/L.1532-P), N° de venta: S.01.II.G.77 (US\$ 10.00), abril de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl
33. Gestión urbana: plan de descentralización del municipio de Quilmes, Buenos Aires, Argentina, Eduardo Reese (LC/L.1533-P), N° de venta: S.01.II.G.78 (US\$ 10.00), abril de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl
34. Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas, Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo (LC/L.1534-P), N° de venta: S.01.II.G.79 (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl

35. Gestión urbana: recuperación del centro de San Salvador, El Salvador. Proyecto Calle Arce, Jaime Barba y Alma Córdoba (LC/L.1537-P), N° de venta: S.01.II.G.81 (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl
36. Consciência dos cidadãos o poluição atmosférica na região metropolitana de São Paulo - RMSP, Pedro Roberto Jacobi y Laura Valente de Macedo (LC/L.1543-P), N° de venta: S.01.II.G.84 (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl
37. Environmental values, valuation methods, and natural damage assessment, Cesare Dosi (LC/L.1552-P), Sales N°: E.01.II.G.93 (US\$ 10.00), June, 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl
38. Fundamentos económicos de mecanismos de flexibilidad para la reducción internacional de emisiones en el marco de la Convención de cambio Climático (UNFCCC), Jean Acquatella (LC/L.1556-P), N° de venta: S.01.II.G.101 (US\$ 10.00), julio de 2001. E-mail: jacquatella@eclac.cl
39. Fundamentos territoriales y biorregionales de la planificación, Roberto Guimarães (LC/L.1562-P), N° de venta: S.01.II.G.108 (US\$ 10.00), julio de 2001. E-mail: rguimaraes@eclac.cl
40. La gestión local, su administración, desafíos y opciones para el fortalecimiento productivo municipal en Caranavi, Departamento de La Paz, Bolivia, Jorge Salinas (LC/L.1577-P), N° de venta: S.01.II.G.119 (US\$ 10.00), agosto de 2001. E-mail: jsalinas@eclac.cl
41. Evaluación ambiental de los acuerdos comerciales: un análisis necesario, Carlos de Miguel y Georgina Núñez (LC/L.1580-P), N° de venta: S.01.II.G.123 (US\$ 10.00), agosto de 2001. E-mail: cdemiguel@eclac.cl y gnunez@eclac.cl
42. Nuevas experiencias de concentración público-privada: las corporaciones para el desarrollo local, Constanza Parra y Cecilia Dooner (LC/L.1581-P), N° de venta: S.01.II.G.124 (US\$ 10.00), agosto de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl
43. Organismos genéticamente modificados: su impacto socioeconómico en la agricultura de los países de la Comunidad Andina, Mercosur y Chile, Marianne Schaper y Soledad Parada (LC/L.1638-P), N° de venta: S.01.II.G.176 (US\$ 10.00), noviembre de 2001. E-mail: mschaper@eclac.cl
44. Dinámica de valorización del suelo en el área metropolitana del Gran Santiago y desafíos del financiamiento urbano, Camilo Arraigada Luco y Daniela Simioni (LC/L.1646-P), N° de venta: S.01.II.G.185 (US\$ 10.00), noviembre de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl
45. El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe, Pedro Felipe Montes Lira (LC/L.1647-P), N° de venta: S.01.II.G.186, (US\$ 10.00), diciembre de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl
46. Evolución del comercio y de las inversiones extranjeras e industrias ambientalmente sensibles: Comunidad Andina, Mercosur y Chile (1990-1999), Marianne Schaper y Valerie Onffroy de Vèréz (LC/L.1676-P), N° de venta: S.01.II.G.212 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. E-mail: mschaper@eclac.cl
47. Aplicación del principio contaminador-pagador en América Latina. Evaluación de la efectividad ambiental y eficiencia económica de la tasa por contaminación hídrica en el sector industrial colombiano, Luis Fernando Castro, Juan Carlos Caicedo, Andrea Jaramillo y Liana Morera (LC/L.1691-P), N° de venta: S.02.II.G.15, (US\$ 10.00), febrero de 2002. E-mail: jacquatella@eclac.cl
48. Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible (varios autores) (LC/L.1692-P), N° de venta: S.02.II.G.32 (US\$ 10.00), abril de 2002. E-mail: dsimioni@eclac.cl
49. Pobreza y políticas urbano-ambientales en Argentina, Nora Clichevsky (LC/L.1720-P), N° de venta: S.02.II.G.31 (US\$ 10.00), abril de 2002. E-mail: dsimioni@eclac.cl
50. Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales, Jorge Enrique Vargas (LC/L.1723-P), N° de venta: S.02.II.G.34 (US\$ 10.00), abril de 2002. E-mail: dsimioni@eclac.cl
51. Uso de instrumentos económicos para la gestión ambiental en Costa Rica, Jeffrey Orozco B. y Keynor Ruiz M. (LC/L.1735-P), N° de venta: S.02.II.G.45 (US\$ 10.00), junio de 2002. E-mail: jacquatella@eclac.cl
52. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Argentina, Daniel Chudnovsky y Andrés López (LC/L.1758-P), N° de venta: S.02.II.G.70 (US\$ 10.00), octubre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl
53. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Costa Rica, Gerardo Barrantes (LC/L.1760-P), N° de venta: S.02.II.G.74 (US\$ 10.00), octubre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl

54. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Colombia, Francisco Alberto Galán y Francisco Javier Canal (LC/L.1788-P), Sales N°: S.02.II.G.102 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl
55. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en México, Gustavo Merino y Ramiro Tovar (LC/L.1809-P) N° de venta: S.02.II.G.102 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl
56. Expenditures, Investment and Financing for Sustainable Development in Trinidad and Tobago, Desmond Dougall and Wayne Huggins (LC/L.1795-P), Sales N°: E.02.II.G.107 (US\$ 10.00), November, 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl
57. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Chile, Francisco Brzovic (LC/L.1796-P), N° de venta: S.02.II.G.108 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl
58. Expenditures, Investment and Financing for Sustainable Development in Brazil, Carlos E. F. Young and Carlos A. Roncisvalle (LC/L.1797-P), Sales N°: E.02.II.G.109 (US\$ 10.00), November, 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl
59. La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana, Rubén Kaztman (LC/L.1790-P) N° de venta: S.02.II.G.104 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: dsimioni@eclac.cl
60. Estudio de caso: Cuba. Aplicación de Instrumentos económicos en la política y la gestión ambiental, Raúl J. Garrido Vázquez (LC/L.1791-P), N° de venta: S.02.II.G.105 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: jacquatella@eclac.cl
61. Necesidades de bienes y servicios ambientales en las micro y pequeñas empresas: el caso mexicano, Lilia Domínguez Villalobos (LC/L.1792-P), N° de venta: S.02.II.G.106 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl
62. Gestión municipal para la superación de la pobreza: estrategias e instrumentos de intervención en el ámbito del empleo, a partir de la experiencia chilena, Daniel González Vukusich (LC/L.1802-P), N° de venta: S.02.II.G.115 (US\$ 10.00), abril de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl
63. Necesidades de bienes y servicios para el mejoramiento ambiental de las pyme en Chile. Identificación de factores críticos y diagnóstico del sector, José Leal (LC/L.1851-P), N° de venta: S.03.II.G.15 (US\$ 10.00), marzo de 2003. E-mail: mailto:mschaper@eclac.cl
64. A systems approach to sustainability and sustainable development, Gilberto Gallopín (LC/L.1864-P), Sales N°: E.03.II.G.35 (US\$ 10.00), March, 2003. E-mail: ggallopin@eclac.cl
Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico, Gilberto Gallopín (LC/L.1864-P), N° de venta: S.03.II.G.35 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: ggallopin@eclac.cl
65. Necesidades de bienes y servicios ambientales de las pyme en Colombia: identificación y diagnóstico Bart van Hoof (LC/L.1940-P), N° de venta: S.03.II.G.98 (US\$ 10.00), agosto, 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl
66. Gestión urbana para el desarrollo sostenible de ciudades intermedias en el departamento de La Paz, Bolivia, Edgar Benavides, Nelson Manzano y Nelson Mendoza (LC/L.1961-P), N° de venta: S.03.II.G.118 (US\$ 10.00), agosto de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl
67. Tierra de sombras: desafíos de la sustentabilidad y del desarrollo territorial y local ante la globalización corporativa, Roberto P. Guimarães (LC/L. 1965-P), N° de venta: S.03.II.G.124 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. E-mail: rguimaraes@eclac.cl
68. Análisis de la oferta de bienes y servicios ambientales para abastecer las necesidades de las pyme en Chile. Base de datos y evaluación de potencialidades, José Leal (LC/L.1967-P), N° de venta: S.03.II.G.127 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl
69. Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y El Caribe: problemas, metodologías y políticas, Ivonne Antúnez y Sergio Galilea O. (LC/L.1968-P), N° de venta: S.03.II.G.128 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl
70. Necesidades de bienes y servicios ambientales de las pyme en Colombia: oferta y oportunidades de desarrollo, Bart van Hoof (LC/L.1971-P), N° de venta: S.03.II.G.129 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl
71. Beneficios y costos de políticas públicas ambientales en la gestión de residuos sólidos: Chile y países seleccionados, José Concha Góngora, (LC/L.1992-P), N° de venta: S.02.II.G.154 (US\$ 10.00), octubre de 2003. E-mail: rguimaraes@eclac.cl
72. La responsabilidad social corporativa en un marco de desarrollo sostenible, Georgina Núñez (LC/L.2004-P), N° de venta: S.02.II.G.165 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. E-mail: gnunez@eclac.cl

73. Elementos claves y perspectivas prácticas en la gestión urbana actual, Francisco Sagredo Cáceres y Horacio Maximiliano Carbonetti (LC/L.2015-P), N° de venta: S.03.II.G.176 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl
74. Análisis comparativo de las necesidades ambientales de las pyme en Chile, Colombia y México, Ursula Araya (LC/L.2016-P), N° de venta: S.03.II.G.177 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl
75. Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina, Nora Clichevsky (LC/L.2025-P), N° de venta: S.03.II.G.189 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl
76. Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas sectoriales (reflexiones para el caso de las políticas fiscal y ambiental), Juan Carlos Lerda, Jean Acquatella y José Javier Gómez (LC/L.2026-P), N° de venta: S.03.II.G.190 (US\$ 10.00), diciembre de 2003. E-mail: jacquatella@eclac.cl
77. Demanda y oferta de bienes y servicios ambientales por parte de la pyme: el caso argentino, Martina Chidiak (LC/L.2034-P), N° de venta: S.03.II.G.198 (US\$ 10.00), diciembre de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl
78. Cláusulas ambientales y de inversión extranjera directa en los tratados de libre comercio suscritos por México y Chile, Mauricio Rodas (LC/L.2038-P), N° de venta: S.03.II.G.204 (US\$ 10.00), diciembre de 2003. E-mail: gacuna@eclac.cl
79. Oferta de bienes y servicios ambientales para satisfacer las necesidades de micro y pequeñas empresas: el caso mexicano, David Romo (LC/L.2065-P), N° de venta: S.04.II.G.8 (US\$ 10.00), enero de 2004. E-mail: mschaper@eclac.cl
80. Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión de América Latina y el Caribe: el caso de Perú, Raúl A. Tolmos (LC/L.2073-P), N° de venta: S.04.II.G.16 (US\$ 10.00), febrero de 2004. E-mail: jacquatella@eclac.cl
81. Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión de América Latina y el Caribe: el caso de Argentina, Eduardo Beaumont Roveda (LC/L.2074-P), N° de venta: S.04.II.G.17 (US\$ 10.00), febrero de 2004. E-mail: jacquatella@eclac.cl
82. Microcrédito y gestión de servicios ambientales urbanos: casos de gestión de residuos sólidos en Argentina, Martina Chidiak y Néstor Bercovich (LC/L.2084-P), N° de venta: S.04.II.G.23 (US\$ 10.00), marzo de 2004. E-mail: mailto:mschaper@eclac.cl
83. El mercado de carbono en América Latina y el Caribe: balance y perspectivas, Lorenzo Eguren C. (LC/L.2085-P), N° de venta: S.04.II.G.24 (US\$ 10.00), marzo de 2004. E-mail: mailto:jacquatella@eclac.cl
84. Technological evaluation of biotechnology capability in Amazon institutions, Marília Coutinho (LC/L.2086-P), Sales N°: S.04.II.G.25 (US\$ 10.00), March, 2004. E-mail: jgomez@eclac.cl
85. Responsabilidad social corporativa en América Latina: una visión empresarial, María Emilia Correa, Sharon Flynn y Alon Amit (LC/L.2104-P), N° de venta: S.04.II.G.42 (US\$ 10.00), abril de 2004. E-mail: gnunez@eclac.cl
86. Urban poverty and habitat precariousness in the Caribbean, Robin Rajack and Shrikant Barhate (LC/L.2105-P), Sales N°: E.04.II.G.43 (US\$ 10.00), April, 2004. E-mail: rjordan@eclac.cl
87. La distribución espacial de la pobreza en relación a los sistemas ambientales en América Latina, Andrés Ricardo Schuschny y Gilberto Carlos Gallopín (LC/L. 2157-P), N° de venta: S.04.G.85 (US\$ 10.00), junio de 2004. E-mail: ggallopin@eclac.cl
88. El mecanismo de desarrollo limpio en actividades de uso de la tierra, cambio de uso y forestería (LULUCF) y su potencial en la región latinoamericana, Luis Salgado. (LC/L. 2184-P), N° de venta: S.04.II.G.111 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: jacquatella@eclac.cl
89. La oferta de bienes y servicios ambientales en Argentina. El papel de la Pymes, Andrés López (LC/L. 2191-P), N° de venta: S.04.II.G.118 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: jleal@eclac.cl
90. Política y gestión ambiental en Argentina: gasto y financiamiento. Oscar Cetrángolo, Martina Chidiak, Javier Curcio, Verónica Guttman (LC/L. 2190-P), N° de venta: S.04.II.G.117 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: cdemiguel@eclac.cl
91. La sostenibilidad ambiental del desarrollo en Argentina: tres futuros. Gilberto Carlos Gallopín (LC/L. 2197-P), N° de venta: S.04.II.G.123 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: ggallopin@eclac.cl

92. A coordenação entre as políticas fiscal e ambiental no Brasil: a perspectiva dos governos estaduais. Jorge Jatobá (LC/L. 2212/Rev.1-P), N° de venta: S.04.II.G.134 (US\$ 10.00), noviembre de 2004. E-mail: jgomez@eclac.cl
93. Identificación de áreas de oportunidad en el sector ambiental de América Latina y el Caribe. Casos exitosos de colaboración entre industrias para formular alianzas. Ana María Ruz, Hernán Mladinic (LC/L.2249-P), N° de venta: S.05.II.G.7 (US\$ 10.00), enero de 2005. E-mail: jleal@eclac.cl
94. Políticas e instrumentos para mejorar la gestión ambiental de las pymes en Colombia y promover su oferta en materia de bienes y servicios ambientales. Bart van Hoof (LC/L.2268-P), N° de venta: S.02.II.G.21 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: jleal@eclac.cl
95. Políticas e instrumentos para mejorar la gestión ambiental en las pymes y promover la oferta de bienes y servicios ambientales: el caso mexicano. David Romo (LC/L.2269-P), N° de venta: S.04.II.G.22 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: jleal@eclac.cl
96. Políticas para mejorar la gestión ambiental en las pymes argentinas y promover su oferta de bienes y servicios ambientales. Néstor Bercovich, Andrés López (LC/L.2270-P), N° de venta: S.05.II.G.23 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: jleal@eclac.cl
97. Evolución de las emisiones industriales potenciales en América Latina, 1970-2000. Laura Ortíz M., Andrés R. Schuschny, Gilberto C. Gallopín (LC/L.2271-P), N° de venta: S.04.II.G.24 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: ggallopín@eclac.cl
98. Crédito y microcrédito a la mipyme mexicana con fines ambientales: situación y perspectivas. David Romo Murillo (LC/L.2281-P), N° de venta: S.05.II.G.33 (US\$ 10.00), abril 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org
99. Sustainable human settlements development in Latin America and the Caribbean. Lucy Winchester (LC/L.2287-P), Sales N°: E.05.II-G.39 (US\$10.00), February, 2005. E-mail: lucy.winchester@cepal.org

100. Coordinación de las políticas fiscales y ambientales en la República Dominicana. Magdalena Lizardo y Rolando M. Guzmán (LC/L. 2303-P), N° de venta: S.05.II.G.51 (US\$ 10.00), marzo 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org
101. Evaluación de la aplicación de los beneficios tributarios para la gestión e inversión ambiental en Colombia. Diana Ruiz Benavides, Gerardo Viña Vizcaíno, Juan David Barbosa Mariño y Alvaro Prada Lemus. (LC/L.2306-P), N° de venta: S.05.II.G.55 (US\$ 10.00), abril 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org
102. Coordinación entre las políticas fiscal y ambiental en el Perú. Manuel Glave Tesino (LC/L.2327-P), N° de venta: S.05.II.G.72 (US\$ 10.00), junio 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org
103. El gasto medio ambiental en Perú: exploración inicial. Javier Abugattás (LC/L.2349-P), N° de venta: S.05.II.G.88 (US\$ 10.00), julio 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org
104. Panorama do comportamento ambiental do setor empresarial no Brasil. Karen Pires de Oliveira (LC/L.2351-P), N° P.05.II.G.90 (US\$ 10.00), julio 2005. E-mail: carlosdemiguel@cepal.org
105. Ecoeficiencia: marco de análisis, indicadores y experiencias. José Leal (LC/L.2352-P), N° de venta: S.05.II.G.91 (US\$ 10.00), agosto 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org
106. Gasto y desempeño ambiental del sector privado en Colombia. Carlos Manuel Herrera Santos (LC/L.2356-P), N° de venta: S.05.II.G.94 (US\$ 10.00), agosto 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org

107. Política fiscal para la gestión ambiental en Colombia. Mary Gómez Torres (LC/L.2357-P), N° de venta: S.05.II.G.95 (US\$ 10.00), agosto 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org
108. Oportunidades para a coordenação de políticas agrícolas e ambientais no Brasil. Aécio S. Cunha (LC/L.2358-P), N° de venta: P.05.II.G.96 (US\$ 10.00), agosto 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org

109. O sistema municipal e o combate à pobreza no Brasil. Beatriz Azeredo, Thereza Lobo (LC/L.2379-P), N° de venta: P.05.II.G.123 (US\$ 10.00), septiembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org
110. El sistema municipal y la superación de la pobreza en Colombia. Alberto Maldonado (LC/L.2380-P), N° de venta: S.05.II.G.124 (US\$ 10.00), septiembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

Otras publicaciones de la CEPAL relacionadas con este número

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:.....

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: