

Ciudades bien administradas

MANUEL FERNÁNDEZ ARIZA*

I. Introducción

Según el documento “*Visión Colombia II centenario*”, el 77% de la población en Colombia vivirá en centros urbanos en el 2019¹. Este, no obstante, no es un tema reciente. En 1962 Lauchlin Currie comentaba lo siguiente: “...debemos planear para una expansión múltiple y relativamente enorme en la población urbana, que a su vez requerirá gastos tremendos en la construcción y en servicios públicos. Creemos que a la provisión adecuada de vivienda y de múltiples servicios municipales (incluyendo educación y recreaciones) se le debe dar una elevada prioridad en la planeación nacional y en la asignación de recursos, ya que todos estos servicios responden a una gran proporción del nivel de vida de un creciente número de personas”².

De esta manera, podemos apreciar la relevancia y trascendencia del tema de la administración de las ciudades y, al mismo tiempo, su gran extensión y complejidad. Adicionalmente, lo anterior refleja la importancia de mejorar la gestión local como herramienta para disminuir las disparidades regionales y fomentar el desarrollo del país. En palabras de Currie: “...el crecimiento de las ciudades debe considerarse como una oportunidad para disminuir las diferencias en la distribución y consumo, no como una oportunidad para ampliarlas”.

Para abordar el tema en este trabajo partimos por definir a una ciudad bien administrada como aquella que, de acuerdo con la Constitución y demás normas

* El autor agradece la colaboración de Carlos Ospino y Jairo García en la realización de este documento.

¹ Según la Fundación Hábitat el 80% de la población en América Latina vivirá en ciudades para el 2030.

² Cita tomada de *Revista Economía Colombiana*, edición 313, dedicada a Lauchlin Currie. Contraloría General de la República. Marzo-junio 2006.

legales, cumple eficazmente con sus responsabilidades y competencias, de una forma sostenible, utilizando eficientemente los recursos disponibles³.

Adicionalmente, es una entidad que es conciente de sus fortalezas y posibilidades, pero al mismo tiempo, de sus deficiencias y necesidades más apremiantes, actuales y futuras, por lo tanto, puede organizar y planificar en forma adecuada todos sus recursos para cumplir, de la mejor forma posible, con sus funciones tanto en el corto plazo como en el largo plazo.

Es una entidad que trabaja constantemente por desarrollar sus instituciones, y establece procesos claros de administración, ejecución y evaluación, donde hay rendición de cuentas periódicas, se garantiza transparencia y acceso rápido de la información pública. De esta manera, es una entidad que puede trabajar mancomunadamente con el sector privado y con la ciudadanía en general, permitiendo e incentivando su participación activa.

Aún más, las ciudades bien administradas intentan insertarse en el mercado internacional (siendo atractivas para inversionistas) y cuentan con un fuerte sentido de “comunidad” que ha sido socializado buscando consensos en las políticas públicas.

Por otra parte, se debe reconocer que la responsabilidad del adecuado funcionamiento de las ciudades no recae únicamente en los administradores públicos, sino que la ciudadanía también tiene un rol que representar.

Este trabajo pretende aportar algunos lineamientos que sirvan de base para un mayor debate sobre el tema. En éste se aborda sobre todo la pregunta de cómo debe ser una ciudad bien administrada. No obstante, tal y como lo planteó Fabio Sánchez en el Coloquio⁴, otro cuestionamiento importante es el relacionado con el problema de cómo lograr que una ciudad mal administrada pase a ser bien administrada.

En relación con esta última pregunta, consideramos que un efectivo control a la gestión local debería ser un elemento que, dentro de un conjunto de condiciones⁵, permitiría lograr mejoras en la administración de las ciudades y lograr el cambio deseado.

Por su parte, Fabio Sánchez argumentó que el salto planteado se daba a través de lo que se conoce como “agencia política positiva”, lo que definió como

³ Sostenible en el sentido de satisfacer las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas, véase José Manuel Naredo (1996).

⁴ “*Políticas para reducir las disparidades regionales en Colombia*”. Cartagena, 3 y 4 de agosto, 2006.

⁵ Entre estas condiciones se encuentra un adecuado funcionamiento de los mercados políticos locales, tal y como fue planteado por Alejandro Gaviria en el evento.

“el conjunto de actividades de las personas que pretendieron y efectivamente lograron una mejora colectiva en los gobiernos locales” (Velázquez, 2003). Añadió que para lograr este mejoramiento colectivo se requieren un conjunto de condiciones que incluyen cambios institucionales formales (cambios legales) e informales (cambios en actitudes), que modifiquen los incentivos de los gobernantes locales.

Concluía, entonces, que el esfuerzo propio, tanto en los ingresos como en el gasto y la profundidad de los mecanismos formales e informales de rendición de cuentas, explica la eficiencia en la asignación y en la administración. En otras palabras, considera que un mayor esfuerzo en el recaudo de recursos propios locales, que conlleve a una mayor internalización de estos costos en los municipios, lograría un incremento en el control ciudadano local que presionaría mejores procesos de rendición de cuentas y de esta manera lograría que ciudades mal administradas pasaran a ser bien administradas.

Este documento está organizado de la siguiente manera. En la segunda sección se expone el tema de las competencias y responsabilidades de los municipios. Después, en la tercera parte, se trata el tema de la planeación y la organización, por considerarlos como elementos necesarios para mejorar la administración de las ciudades y la provisión de los bienes sociales. En la cuarta sección se hace una revisión de la situación de las finanzas públicas regionales. El tema del control de la gestión local es abordado en la quinta parte y, por último, se presentan unas conclusiones y recomendaciones.

II. Competencias municipales

A. Experiencia internacional⁶

En la Conferencia Mundial sobre Ciudades Modelo realizada en Singapur en 1999, se precisaron ciertas condiciones que comparten aquellas entidades territoriales locales que se han convertido en los últimos años en modelos para mostrar e imitar, encontrándose en latitudes tan disímiles como Asia, América o Europa. Entre estas características se encuentran: una verdadera reorganización del uso del suelo, la universalización de los servicios públicos, la provisión de condiciones adecuadas de movilidad y accesibilidad a partir

⁶ Otra fuente de información extensa sobre el tema de centros urbanos se encuentra en las páginas <http://habitat.aq.upm.es/> y www.unhabitat.org/

del transporte público, la generación de incentivos para el fortalecimiento de la base económica, la capacidad real de intercambio y la articulación con otras ciudades en sus prácticas innovadoras, la alta participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones y la transparencia en la gestión.

Singapur en Asia y Curitiba en América Latina, son dos excelentes ejemplos de ciudades bien administradas que siguen patrones muy parecidos. Singapur es conocida como la “Ciudad ecuatorial de excelencia” y se tiene como referencia por los elevados patrones de calidad de la infraestructura física, innovaciones en la oferta de habitación, amplia provisión de áreas verdes, gestión del tránsito y eficiencia en sus servicios públicos. Curitiba por su parte, desde los 70, aun durante la dictadura militar, ya era conocida por el buen diseño de sus espacios públicos y el orden en el transporte urbano.

Uno de los factores comunes en estas dos ciudades fue la existencia de una autoridad fuerte y preocupada por lograr una base social de apoyo importante a través de campañas pedagógicas de cultura ciudadana.

B. Marco constitucional y legal

El artículo 311 de la Constitución Política de Colombia determina que “Al Municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.

El marco legal de las competencias municipales estaría conformado por la Ley 715 de 2001 y por la Ley 136 de 1994. La primera dictó las normas orgánicas sobre la distribución de recursos y competencias (derogando a Ley 60 de 1993), mientras que la segunda dicta normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

También es importante citar el documento Conpes 3305 de agosto de 2004, que sometió a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, un conjunto de acciones encaminadas a optimizar la política de desarrollo urbano en el país.

Por último, no está demás recordar que una dificultad que afrontaron las entidades territoriales, en especial los municipios y distritos, consistió en la falta de claridad que se presentó con respecto a las competencias que le correspondían

a cada división político administrativa y al nivel central, como resultado del modelo híbrido de descentralización que se implementó en el país (una mezcla entre el modelo de agente principal y el modelo de escogencia pública local).

C. Competencias estructurales

A partir de la experiencia internacional y de la revisión de las normas legales en el país, escogemos unas competencias que consideramos son estructurales para el desarrollo local y unos sectores álgidos dentro de éstas:

- i. **Mejorar la calidad de vida de la población:** ésta es un área que cubre muchos aspectos, entre los cuales nos interesa resaltar los servicios de acueducto y alcantarillado, el acceso a vivienda, la seguridad y convivencia ciudadana, la movilidad urbana, la atención a la población pobre y vulnerable y los servicios de educación y salud⁷.
- ii. **Apoyar e incentivar el desarrollo económico local:** principalmente a través de garantizar las condiciones para que las empresas puedan ser más competitivas y minimicen los costos de transacción; tales como una *estructura tributaria eficiente*, adecuados servicios públicos, una red vial en buen estado, seguridad y orden público⁸.
- iii. **Realizar adecuados procesos de planeación:** éste es un elemento necesario para mejorar la administración de las ciudades, que debe tener completa relación con la ejecución. Este proceso incluye la planeación del desarrollo local y su articulación con el plan departamental, pero debe abarcar otras áreas importantes como, por ejemplo, la organización del territorio (POT), la estabilidad de las finanzas públicas a largo plazo y la seguridad ciudadana.
- iv. Garantizar transparencia en la gestión y promover la participación ciudadana.

Ahora bien, es preciso aclarar que realizar un diagnóstico acerca de la situación actual de estas competencias rebasaría el espacio disponible para

⁷ Los sectores de educación y la salud no se tratan con detalle en el documento teniendo en cuenta que son abordados en el trabajo sobre capital humano a cargo de Joaquín Vilorio, del Banco de la República.

⁸ Las ciudades grandes (o asociaciones de municipios) pueden tener un papel más dinámico en el desarrollo económico local, véase Pinto, María Elisa (2006).

este documento. Sin embargo, a continuación y a manera de introducción, se presentan algunos datos puntuales en relación con el nivel de calidad de vida en la región.

Por ejemplo, según cálculos de Espinosa y Alvis⁹, en 2003 el índice de calidad de vida de la Costa Caribe era de 67, mientras que el índice nacional era de 81 y el de Bogotá era de 89.

Las diferencias en los niveles de calidad de vida se hacen evidentes al observar que la cobertura de servicios esenciales, como el acueducto y el alcantarillado, todavía es muy deficiente en la Costa Caribe. Aunque ciudades como Barranquilla, Cartagena y Valledupar presentan coberturas de acueducto superiores al 90% en 2005, las cifras de ciudades como Montería y San Andrés son preocupantes (67% y 47% respectivamente), mientras tanto el porcentaje de hogares que cuentan con el servicio de acueducto en Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga y Manizales, supera el 96%. La situación es más crítica en las ciudades no capitales, en una muestra de 57 municipios con información del censo de 2005, encontramos que 23% presentaba coberturas inferiores al 50%.

Adicionalmente, el tema de calidad del servicio es dramático, como lo pudo demostrar un análisis de la calidad del agua realizado por la Superintendencia de Servicios Públicos (2004), el cual encontró que el 87% de una muestra de 81 municipios de la Costa Caribe, no contaba con agua apta para el consumo humano. Las cifras mostraron que la calidad del agua que se suministra en la región no es buena, lo que obstaculiza el desarrollo económico y social e incrementa la incidencia de enfermedades¹⁰.

Los resultados para el servicio de alcantarillado son más preocupantes. Encontramos que de la muestra de 57 municipios tomada del censo, 58% de éstos presentaba coberturas de alcantarillado inferiores al 20% (donde 38,6% no supera el 6% de cobertura). Este comportamiento es alarmante, pues muestra el atraso de estos municipios costeros en cuanto a uno de los servicios más importantes con los que debe contar una ciudad.

Por otra parte, nos interesa resaltar el tema de la seguridad ciudadana como uno de los principales retos que enfrentaran las ciudades en los próximos años. Si bien el nivel central es el encargado de diseñar políticas de seguridad a nivel nacional, es el municipio el responsable primario del orden público y

⁹ Espinoza, A. y Alvis, N. (2004) "Pobreza y calidad de vida en la Costa Caribe colombiana". Observatorio del Caribe.

¹⁰ Superintendencia de Servicios Públicos. "Informe de calidad del agua en Colombia, 2004".

el que tiene que velar directamente por la seguridad de la comunidad y de los habitantes de su territorio.

Esto se hace más relevante si se consideran los resultados positivos presentados en las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali como consecuencia de una mayor gestión de los gobiernos locales, donde, por ejemplo, se logró una gran disminución de la tasa de homicidios por cien mil habitantes y una mejora importante en la percepción de seguridad¹¹. Mientras tanto, en algunas de las principales ciudades de la región Caribe parece presentarse un incremento en la percepción de inseguridad¹².

Adicionalmente, es interesante mencionar que a pesar de la disminución observada en la tendencia de la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes en Colombia, ésta continúa siendo alta en comparación con el promedio mundial y el latinoamericano. Además, la disminución en las cifras, tal como lo han planteado Rangel (2006) y Duncan (2005), puede deberse a procesos de consolidación de poderes ilegales en ciertas ciudades, lo cual lejos de ser positivo se convierte en amenaza a la estabilidad de las ciudades que no se puede dejar pasar por alto.

Por último, es importante tener en cuenta la escasez de oportunidades laborales, las grandes desigualdades, los altos niveles de pobreza¹³ y la continua llegada de desplazados a las principales ciudades¹⁴, lo que unido a la poca oferta de soluciones de vivienda, zonas verdes y espacio público, gesta poco a poco una situación insostenible a la que las administraciones locales deben buscarle soluciones con anticipación.

¹¹ Véase: “Los bogotanos se sienten hoy mucho más seguros”. *El Tiempo*, 17 de agosto de 2006, y “Medellín se posiciona como la mejor ciudad”. *El Tiempo*, 16 de agosto de 2006.

¹² Ver la encuesta realizada por la Cámara de Comercio de Barranquilla, en la cual el 67% de los barranquilleros considera que la inseguridad aumentó en el año 2005; y ver “Concejo, preocupado por inseguridad en Cartagena”, en *El Herald*, 23 de agosto de 2006.

¹³ Según datos de Espinosa y Alvis (2004), el ingreso del quintil más alto (Q5), para las cabeceras de la región, absorbe el 53% del ingreso total, siendo en promedio 12 veces mayor que el ingreso promedio de los más pobres. Por otro lado, el 69% de la población de la costa se encuentra por debajo de la línea de pobreza, siendo los niños el grupo de población más afectado por este flagelo.

¹⁴ Según la Red de Solidaridad Social sólo en 2005 a Barranquilla, Soledad, Cartagena y Santa Marta llegaron 13.239 personas desplazadas por la violencia, y a Bogotá, la ciudad con mayor número de desplazados, llegaron 18.439 personas. De acuerdo con la población total, las cuatro ciudades de la región Caribe reciben 4,7 desplazados por mil habitantes mientras que Bogotá recibe 2,6.

III. Planeación y organización

“El crecimiento urbano no planificado o que esté mal planeado seguramente resultará costoso y dará pocos resultados”.

Lauchlin Currie en el Plan Socio Económico para el Atlántico, 1965.

A. Lineamientos básicos

En términos prácticos la planeación de una ciudad debe partir de identificar cuáles son sus responsabilidades, necesidades y debilidades, tanto presentes como futuras. Con base en esto, y con la participación de la comunidad, debe establecer unos objetivos que le permitirían cumplir con sus funciones e impulsen el desarrollo local. A paso seguido, y teniendo en cuenta que los recursos son escasos, debe planificar y organizar los recursos disponibles (financieros, físicos y humanos) y escoger los objetivos más importantes de acuerdo con un orden de prioridades, que deberían ser desarrollados por medio de programas y proyectos concretos.

Es importante precisar que elaborar procesos de planeación adecuados es una condición necesaria, mas no suficiente para mejorar la administración de las ciudades. Adicionalmente, es necesario subrayar la necesidad de que exista una relación directa entre la planeación y la ejecución, y su complementación con procesos de evaluación que permitan retroalimentación.

En este sentido, es importante el “enfoque de gerencia” recomendado por el Programa de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios (DNP, 2003), como instrumento metodológico de administración donde “La planeación implica un proceso cíclico que apoya el ejercicio de las funciones de organización, ejecución y evaluación, con las cuales conforma el proceso básico de la gerencia municipal”¹⁵. En este sentido, es bueno agregar que los alcaldes tienen la responsabilidad de dar continuidad a los programas de largo plazo y a los proyectos exitosos implementados por administraciones anteriores.

¹⁵ **Planear:** en esta etapa se analiza y se identifican problemas, luego se fijan objetivos y se definen estrategias. **Organizar:** aquí se coordina, se signan recursos humanos, físicos, financieros, tecnológicos y se definen procedimientos, normas y metas. **Ejecutar:** Pone en marcha la organización para lograr los objetivos y metas, se toman decisiones, se desarrollan y ejecutan los proyectos. **Evaluar:** da seguimiento a las acciones, evalúa logros parciales e introduce correctivos.

La planeación no se suscribe únicamente a la realización del plan de desarrollo sino que debe abarcar otras áreas y proyectos importantes y debe incluir una comunicación eficiente entre las dependencias internas de la entidad¹⁶.

De esta manera, las ciudades deben ser cuidadosas, en la implementación de los planes de ordenamiento territorial y sus revisiones posteriores, y en la elaboración de los planes de desarrollo. Pero adicionalmente, es necesario que se apliquen “enfoques gerenciales” a los proyectos y programas contenidos en los planes anteriores, con énfasis en aquellos proyectos que permitan mejorar las condiciones de calidad de vida de la población, el manejo sostenible de las finanzas y el desarrollo de un plan estratégico de seguridad.

En relación con los procesos de planeación aplicados a los diferentes programas y proyectos, es importante que los municipios tengan presente que lo fundamental es que se arraiguen procesos permanentes y continuos, que no se les vea como actividades complejas reservadas exclusivamente a los especialistas y que, por el contrario, se aprendan a realizar en forma sistemática¹⁷.

Por otra parte, es necesario mejorar el apoyo y la asesoría técnica en la elaboración de los procesos de planeación municipales, en especial para los municipios pequeños. Es preciso analizar si la gran cantidad de instrumentos de planeación¹⁸ que se exige a los municipios en la actualidad está generando los resultados esperados o si constituyen sólo un requisito legal, que no elaboran en forma adecuada. Sobre este tema cabe la pregunta ¿quién controla que se elaboren y apliquen bien estos instrumentos en 1.098 municipios?

Un ejemplo de lo anterior se encuentra en el documento del DNP, “Capacidad Fiscal Territorial” (2005), que comenta lo siguiente:

“Se reconoce que buena parte de los problemas financieros de los municipios se originan en inadecuados procesos de planificación o falta de capacidad en la administración de los presupuestos”.

“La información sobre los procesos de planificación financiera territorial en Colombia no está disponible para establecer análisis comparativos, de manera que en la mayor

¹⁶ Para evitar pérdida de recursos por la falta de coordinación, como las que se presentan, por ejemplo, al pavimentar una calle que después es perforada para la instalación de redes de alcantarillado en un mismo año.

¹⁷ DNP (2003). “Bases conceptuales del desarrollo institucional municipal: orientaciones para la oferta de servicios de apoyo”, Programa de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios, Bogotá.

¹⁸ Entre estos tenemos, el plan de desarrollo, el plan de ordenamiento territorial, el marco fiscal de mediano plazo, el plan operativo anual de inversiones, los presupuestos anuales.

*parte de los análisis es imposible determinar el aspecto de la planificación financiera que falló y que condujo a generar situaciones deficitarias. Lo único que puede conocerse es la magnitud de los ingresos y de los gastos, sin llegar a conocer las causas precisas de los desequilibrios”*¹⁹.

B. Plan de Ordenamiento Territorial

El Plan de Ordenamiento Territorial es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal²⁰ y “tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible...”²¹

La Ley 388 de 1997 establece que el contenido estructural del plan tendrá una vigencia de largo plazo, como mínimo el correspondiente a tres períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales (es decir, 12 años).

Según la Ministra Sandra Suárez el 95,8% de los municipios del país ya cuenta con planes de ordenamiento territorial²². No obstante, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial reconoce que se han presentado varias dificultades en este proceso²³, entre las que se encuentra que los planes se concibieron como un requisito para la obtención de recursos de inversión y de licencias de construcción, y no como una herramienta de planeación del desarrollo territorial de largo plazo. Reconocen que la capacidad técnica de los profesionales asignados y/o contratados por los municipios fue baja.

También, encontraron que la información requerida para elaborar los diagnósticos fue desactualizada e insuficiente, lo cual impidió una adecuada valoración para la toma de decisiones. Manifiestan que los mecanismos de divulgación fueron débiles y se generó en consecuencia, desinformación en la comunidad y poca participación. Por último, mencionan que no se han implementado los instrumentos previstos por las disposiciones legales vigentes en aspectos de gestión y financiación del suelo, y de seguimiento y control de los POT.

¹⁹ DNP, (2005). “Capacidad Fiscal de los gobiernos territoriales colombianos”, DDTS, p. 8.

²⁰ Véase el artículo 9º de la Ley 388 de 1997.

²¹ Artículo 6º de la Ley 388 de 1997.

²² Intervención de la ministra de ambiente, vivienda y desarrollo territorial, Sandra Suárez Pérez, en el Foro Panorama de la Vivienda en Colombia, abril de 2006.

²³ Véase www.minambiente.gov.co/viceministerios/vivienda_desarrollo_territorial/desa_territ/pot.htm

Al tener en cuenta lo anterior y el hecho que el artículo 28 de la Ley 388 prevé la posibilidad de realizar revisiones a los POT²⁴, es importante resaltar la importancia de estos procesos en los municipios de la región para que corrijan los errores anteriores y mejoren la organización del territorio.

Es necesario subrayar la trascendencia de la planeación y organización del territorio para el crecimiento ordenado de las ciudades. Es importante que la ciudadanía comprenda que estos planes consisten en la identificación de una visión urbana concertada entre la ciudadanía, el sector público y el privado, donde se establecen las acciones y estrategias presentes y futuras para lograr la visión de ciudad planteada.

Adicionalmente, es preciso tener en cuenta que el ordenamiento territorial (en adelante OT) es una actividad relativamente nueva y por esta razón se pueden presentar varias dificultades. En este sentido el Ministerio reconoce que la falta de conocimiento y manejo del tema, se reflejó en contrataciones inadecuadas que entorpecieron los procesos técnicos y originaron problemas legales.

Lo anterior no puede utilizarse para justificar los errores y vacíos regulatorios que permiten casos irregulares, en cambio debe propiciar un mayor interés en el tema y mostrar la necesidad de un mayor apoyo y asesoría a los procesos de revisión.

Al tener en cuenta lo anterior, es interesante conocer que en gran parte de los países europeos los municipios no son los directos responsables del OT sino que existen diversas instancias intermedias y regionales que desarrollan planes regionales en concordancia con un gran plan nacional.

En contraste, en nuestro país no existe una política nacional de ordenamiento territorial que genere una visión enmarcadora del OT local, carecemos además de políticas regionales de ordenamiento que, por ejemplo, en el caso de la región Caribe, ayuden a fijar derroteros y coordinar esfuerzos en una materia tan importante como la del turismo. Como consecuencia de lo anterior no existe una organización administrativa que favorezca la gestión integral del territorio, la cual se realiza a partir de sistemas institucionales locales o sectoriales muy alejados del carácter global y horizontal que debe ser connatural a la ordenación.

²⁴ Establece que “Las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento...”

IV. Finanzas públicas

“En general, un sector público eficiente debería poder alcanzar los objetivos del Estado con la menor distorsión posible del mercado, con la carga tributaria más baja posible sobre los contribuyentes, con el menor número posible de empleados públicos y con la menor absorción posible de recursos económicos por el aparato público”²⁵.

Con la implementación del proceso de descentralización en el país se buscaba, entre otras cosas, fortalecer la autonomía territorial en la generación de rentas propias, de tal manera que las entidades pudieran obtener un ahorro corriente para financiar la inversión social y atender el servicio de la deuda. Sin embargo, al final de la década pasada, los resultados fiscales obtenidos con la descentralización no fueron los esperados. Por el contrario, se observó un deterioro en las finanzas públicas de los municipios, debido principalmente al mayor dinamismo de los gastos con respecto al de los ingresos corrientes y al excesivo endeudamiento público. Mientras que los resultados en cobertura y calidad de los servicios públicos básicos no mejoraron de la manera prevista. A continuación realizamos una breve revisión de la situación fiscal de los municipios en la Costa Caribe.

A. Esfuerzo o pereza fiscal

Encontramos que aproximadamente el 80% de los municipios de la región Caribe presentó un crecimiento promedio positivo de los ingresos tributarios per cápita entre los años 2001 y 2004²⁶. Esta proporción es similar a la obtenida por la región oriental, pero se encuentra por debajo del porcentaje obtenido en las regiones central y pacífica²⁷ (95% y 88% respectivamente), no obstante, no se puede afirmar que el resto de municipios adolece de pereza fiscal, sin tener en cuenta los niveles de actividad económica, que infortunadamente no están disponibles a nivel municipal²⁸.

²⁵ Vito Tanzi. (2000) “El papel del Estado y la calidad del sector público”. *Revista de la CEPAL*, No. 71. agosto.

²⁶ Cálculos de Fundesarrollo con base en Anexos de documentos Conpes 077, 090 y 097. Es necesario mencionar que los municipios que hayan suscrito Acuerdos de Reestructuración de Pasivos y/o Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero en el marco de las leyes 550 y 617, son cuantificados como si incrementaran los ingresos, siempre y cuando haya concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el cumplimiento de los programas.

²⁷ La conformación de las regiones corresponde a la agrupación realizada por el DNP.

²⁸ Jiménez (1996) mencionaba que para determinar la capacidad de una entidad para generar recursos propios era necesario tener en cuenta el contexto institucional, legal y económico de ella.

Precisamente, con el propósito de profundizar un poco más en el tema, analizamos los efectos que tuvieron las transferencias sobre el esfuerzo fiscal de los municipios en el período 1995-2004. La metodología empleada sigue a Cadena (2002) y Núñez (2005), en el análisis de diferencias en diferencias, para controlar el hecho que las transferencias y los ingresos tributarios guardan una alta correlación y pueden llevar a regresiones espurias.

Estimamos regresiones de las diferencias en el crecimiento de los ingresos tributarios como proporción de los ingresos totales netos de los recursos de capital, contra estas mismas diferencias en los ingresos por transferencias del orden nacional para una muestra importante de municipios en el país²⁹. Para aislar el efecto diferencial incluimos una variable dicótoma y su interacción con el regresor. El Cuadro 1 muestra regresiones con y sin controles de las características iniciales (1995) en términos de instituciones³⁰.

Cuadro 1. Esfuerzo fiscal de los ingresos tributarios-Recursos del nivel nacional

	Modelo I	Modelo II	Modelo III	Modelo IV
Variable dependiente	Crecimiento de los Ingresos Tributarios			
Transferencias nacionales (1)	0,0843*	0,0627*	0,0834*	0,0621*
	[0,0029]	[0,0029]	[0,0029]	[0,0029]
Dummy Costa Caribe (2)		0,6847*		0,8619**
		[0,2909]		[0,3476]
Interacción (1)*(2)		0,0964*		0,0965*
		[0,0061]		[0,0062]
Número de observaciones	919	919	910	910
R2	0,4856	0,6003	0,4942	0,606

Errores estándar entre paréntesis debajo de cada coeficiente. Modelo I y II sin controles

Modelo III y IV con controles institucionales

* Significativo al 1% ** Significativo al 5% ***Significativo al 10%

En los ejercicios realizados no se encontró evidencia de pereza fiscal en el período para el total de municipios de la muestra respecto a los recursos transferidos desde el nivel nacional, puesto que el coeficiente es positivo y significativo. Los resultados son similares en magnitud a los presentados por Cadena (2002) y Núñez (2005). Por otra parte, habría evidencia de un mayor esfuerzo fiscal por parte de los municipios de la costa respecto a las otras re-

²⁹ Datos de ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios al DNP.

³⁰ Estos controles incluyen variables como: población, número de funcionarios públicos, número de bibliotecas públicas, número de bancos y corporaciones de ahorro, oficinas de recaudo de impuestos, entre otras.

giones del país, pues el coeficiente de interacción de la variable dicótoma y la variable de crecimiento de las transferencias es positivo y significativo.

Lo anterior no significa que no haya posibilidades de mejorar la gestión tributaria y de incrementar el recaudo en los municipios de la región. De hecho, en relación con la situación a nivel nacional el DNP (2005) menciona lo siguiente:

“La tarifa efectiva promedio que cobra el 77% de los municipios por impuesto predial está por debajo del 4 por mil”. “Las comparaciones de la tarifa efectiva del impuesto y el recaudo por predio y por habitante permiten concluir que en promedio, si los municipios incrementaran en 1 punto su tarifa, el recaudo promedio por predio aumentaría en \$34.600 y el recaudo promedio por habitante en \$10.200”³¹.

Por otra parte, a partir de una muestra de 106 municipios del Caribe³², encontramos que 61% de los éstos no ha actualizado sus avalúos catastrales en más de cinco años; además el porcentaje de municipios cuyo avalúo es anterior a 1997 es de 45%. Mientras que sólo el 38.5% ha hecho la actualización en el periodo 2002-2006.

Al tener en cuenta que el artículo 79 de la Ley 223 de 1995 establece un plazo máximo de cinco años para que las entidades realicen procesos de actualización catastral, es claro que se puede realizar un mayor esfuerzo en este campo.

Al analizar la situación para las ciudades capitales se encontró que Barranquilla, Cartagena y Riohacha cuentan con actualizaciones recientes con una vigencia menor a cinco años. Por su parte, Santa Marta, Valledupar y Sincelejo cumplen con los lineamientos legales en su componente urbano, pero su parte rural ya tiene un rezago de varios años. Mientras que Montería presenta una actualización menor a cinco años en la parte rural, pero superior al límite legal en su parte urbana. En el Cuadro 2 se presentan las fechas de actualización de cada una de estas ciudades y se muestra el contraste con entidades como Bogotá, Medellín y Manizales que cuentan con actualizaciones muy recientes y por otra parte, una ciudad como Bucaramanga que presenta actualizaciones rezagadas.

Por otro lado, es interesante mostrar algunos resultados del estudio realizado por Iregui, Melo y Ramos (2003), quienes estimaron la tarifa efectiva³³, la tarifa

³¹ DNP (2005). *Op. cit.*, p. 6.

³² Datos entregados por IGAC.

³³ Tarifa efectiva = (recaudo del impuesto predial / avalúo catastral del municipio).

Cuadro 2. Actualización catastral

Principales ciudades

Municipio	Última fecha de actualización catastral	
	Urbano	Rural
Barranquilla	2005	2005
Cartagena	2003	2003
Santa Marta	2006	1998
Valledupar	2002	1998
Montería	2000	2002
Riohacha	2002	2002
Sincelejo	2003	1994
Bogotá	2005	2005
Medellín	2005	2005
Manizales	2005	2005
Bucaramanga	2001	1995

Fuente: IGAC

nominal ponderada³⁴ y la diferencia entre ambas, para el período comprendido entre 1999 y 2002, con el objetivo de analizar la diferencia entre el recaudo efectivo y el potencial del impuesto predial.

En los datos de este estudio se resaltan, entre las capitales de la costa, las ciudades de Riohacha, Sincelejo y Cartagena por presentar las diferencias más altas entre la tarifa efectiva y la tarifa nominal ponderada (5,8, 5,2 y 5,0 respectivamente), mientras que entre las principales ciudades del país sobresale Cali con una diferencia de 4,9. Lo anterior indicaría que en estas ciudades el recaudo del impuesto predial se encontraba lejos de su potencial real en esos años.

Adicionalmente, la investigación citada encontró varios problemas de **administración y gestión**, como “...el desconocimiento de las normas en varios municipios, los problemas de sistematización, que no sólo incluyen la falta de equipos sino de *software* adecuado para el manejo de la información tributaria, y las deficiencias en los procesos de facturación y cobro”; “...problemas con el sistema de correos que no permiten que los recibos del impuesto predial lleguen a todos los predios, sobre todo en las áreas rurales. Por último, la capacitación y el número de funcionarios dedicados a la administración tributaria de los distintos municipios pueden no ser los más adecuados, los cuales podrían

³⁴ Tarifa nominal = $\sum_i t_i A_i$ / Avalúo total. Donde i corresponde al tipo de predio (estratos, sectores, etc.) y t a la tarifa.

estar acompañados de asesorías tributarias externas que no responden a los verdaderos requerimientos de las autoridades locales”.

La investigación citada concluyó que en todo el país existen muchos municipios con una amplia brecha entre sus tarifas y que, por lo tanto, cuentan con un buen margen de maniobra para alcanzar el recaudo potencial sin necesidad de realizar grandes ajustes en la legislación.

Evolución de impuestos predial e industria y comercio

En el Gráfico 1 se muestra el recaudo per cápita del impuesto predial y de industria y comercio, para las ciudades capitales de la región Caribe para los años 1995 y 2004. Aquí podemos observar el crecimiento de los recaudos por habitante en términos reales en el período analizado. Adicionalmente, se resalta el caso de Valledupar, por ser la única ciudad del grupo que reduce el nivel de recaudo per cápita en ambos impuestos³⁵.

B. Importancia de las participaciones municipales y regalías

La Ley 715 de 2001 estableció el Sistema General de Participaciones, el cual está constituido por los recursos que la nación transfiere, por mandato de la Constitución Política de 1991, a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios de educación, salud y saneamiento básico, principalmente. Así mismo, estableció las normas respecto a la distribución de estos recursos al interior de cada ente.

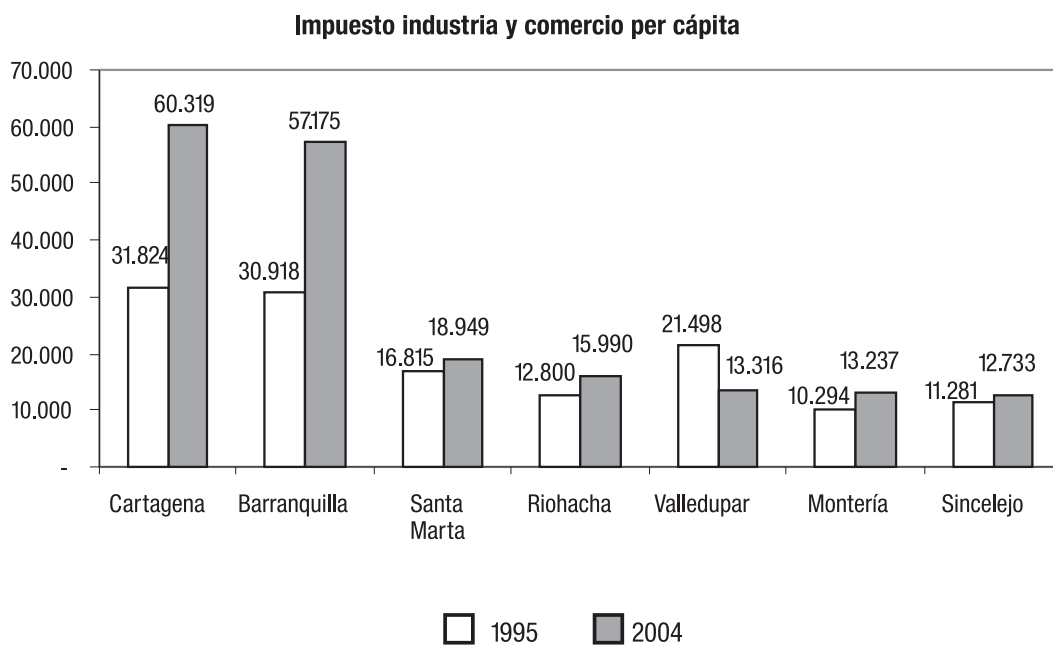
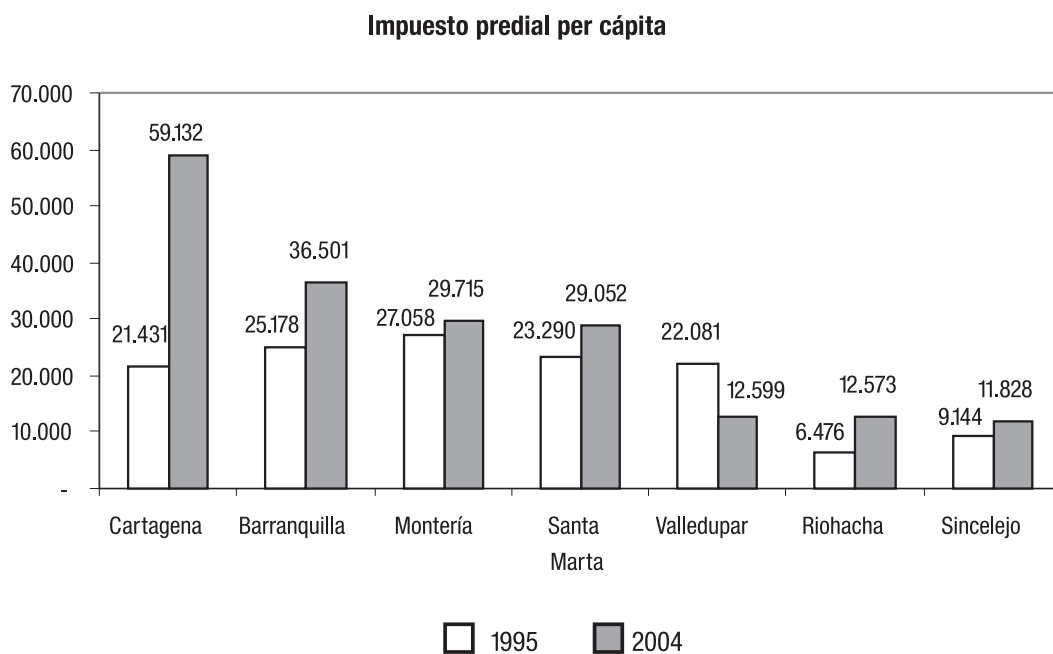
En el Diagrama 1 se muestra la estructura de los ingresos totales de los municipios. Este esquema es útil para presentar a continuación, la importancia del Sistema General de Participaciones en los ingresos totales de los municipios y del mismo modo cuánto es el peso de los ingresos tributarios.

En el 2005, en 145 municipios de la región (que equivalen al 75%), los ingresos tributarios presentaron una participación inferior al 30% de los ingresos totales, mientras que los recursos del Sistema General de Participaciones representaron más del 70%³⁶.

³⁵ Moreno *et al.* (2005) comentan que en 1998 Valledupar estableció descuentos del 30% para el impuesto predial y 26% para el de industria y comercio, mientras que en 1999 ampliaron los plazos de pago y otorgaron descuentos adicionales de 7% para ambos tributos. Adicionalmente, en 1998, establecieron una tarifa única de 7,2 por mil, para los predios residenciales, comerciales e industriales.

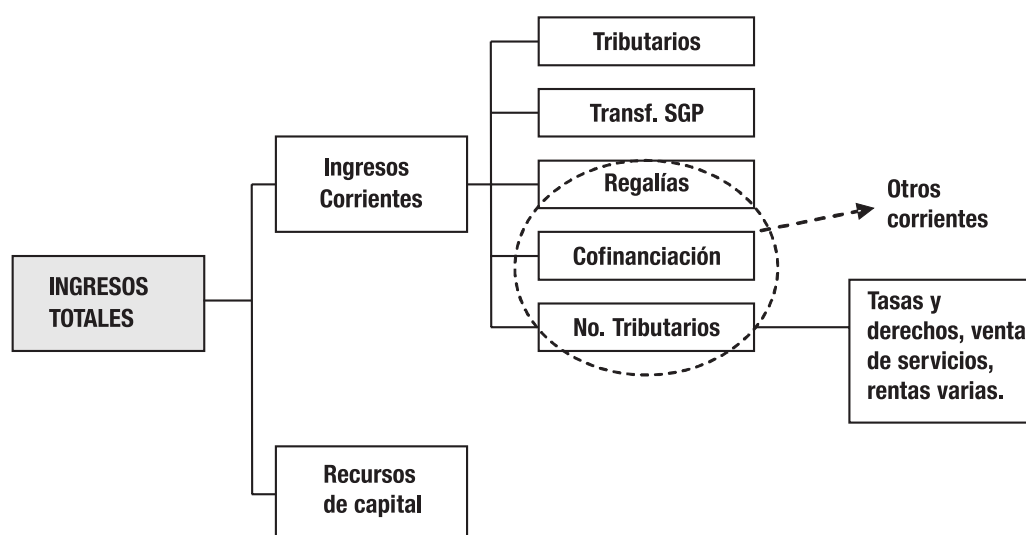
³⁶ Cálculos de Fundesarrollo utilizando base de datos del índice de desempeño fiscal 2005, DNP.

Gráfico 1. Recaudo per cápita del impuesto predial – años 1995 y 2004
Cifras en pesos constantes de 2005



Fuente: Departamento Nacional de Planeación y proyecciones de población del DANE

Diagrama 1. Estructura de las fuentes de financiación de los municipios



Por otro lado, en 13 municipios se presentó la siguiente particularidad, la participación de los ingresos tributarios fue inferior al 12%, mientras que el peso del Sistema General de Participaciones fue inferior a 50%. En estos casos los ingresos diferentes a estos dos conceptos (“Otros corrientes”) representaron más del 40% de los ingresos totales. Lo que permite inferir que estos municipios recibieron recursos importantes por regalías³⁷.

De una manera similar, pero con una participación un poco menor, se encuentran 16 municipios, en donde los “otros corrientes” tienen mayor peso que los recursos propios en los ingresos totales. En promedio este grupo tiene una participación de 9% para ingresos propios, 27% en “otros corrientes” y 64% en participaciones del SGP.

Para el caso de las ciudades capitales, se tiene que en Montería, Sincelejo, Valledupar y Santa Marta las transferencias del SGP presentan una participación superior al 70% de los Ingresos Totales. Por su parte, en Riohacha el peso de las transferencias es de 60%, lo que se explica por una proporción significativa de “otros corrientes”, 15%. Mientras que Barranquilla y Cartagena presentaron menor dependencia de las transferencias y mayor peso de los recursos propios en comparación con las demás capitales regionales (los ingresos propios de ambas ciudades se encuentran cercanos al 40% de los ingresos totales).

³⁷ Manaure, Hatonuevo, Uribia, Barrancas y Albania (Guajira), Buenavista, San Antero, Puerto Libertador, Montelíbano y Pueblo Nuevo (Córdoba), Chiriguana (Cesar), Coveñas (Sucre) y Cantagallo (Bolívar). La Apartada (Córdoba) y La Jagua de Ibirico (Cesar) presentan el mismo comportamiento a pesar de que no reportaron información al DNP en 2005.

Lo anterior demuestra el gran peso que tienen los recursos del SGP y los de las regalías en los presupuestos locales y la necesidad de un mayor control y mejores procesos de rendición de cuentas, que mejoren la eficiencia en su asignación.

C. Endeudamiento

1. Indicador del saldo de la deuda frente a los ingresos corrientes

A diferencia del indicador de endeudamiento, señalado por la Ley 358 de 1997, el presente estudio incluye dentro del numerador, además de las operaciones de crédito público, el saldo de las cuentas por pagar y las obligaciones laborales pendientes, pues de este modo el estimativo permite conocer de una forma más real la magnitud del endeudamiento municipal. Mientras que el denominador consiste en los ingresos corrientes que, para este caso, incluyen los ingresos tributarios, los no tributarios³⁸ y las transferencias de propósito general.

Para realizar un seguimiento del endeudamiento regional se tomó una muestra de 93 municipios para el 2002 y el 2004. En términos generales se observa que la situación de endeudamiento ha mejorado para los municipios de la Costa Caribe (Gráfico 2). Es así como en 2002 el 40,9% de los municipios se encontraba en una situación de sobreendeudamiento, mientras que para 2004 esta proporción bajó al 31,2%³⁹.

Adicionalmente, el indicador de endeudamiento promedio de los 93 municipios de la muestra pasó de 167% en 2002 a 120% en 2004, de tal manera que el endeudamiento promedio pasó de una situación de sobreendeudamiento a una situación de endeudamiento medio.

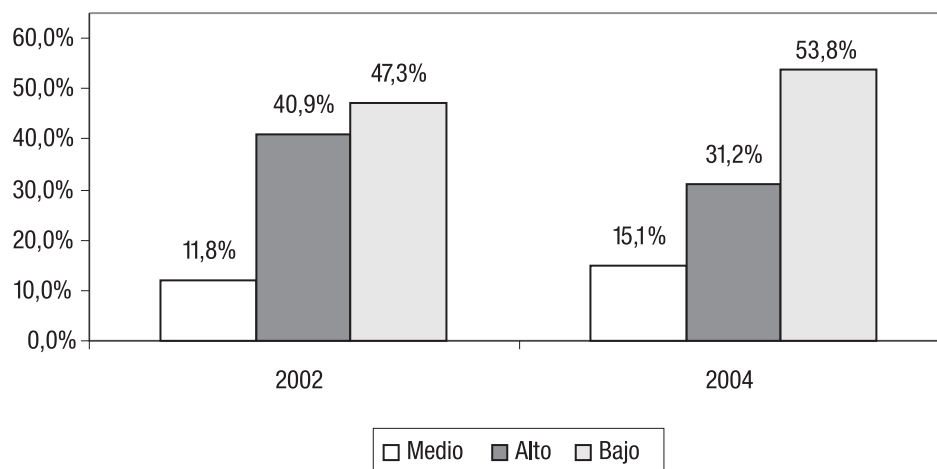
Sin embargo, a pesar de los síntomas de mejoría mencionados en los párrafos anteriores, el 44,8% de los municipios sobre endeudados supera un nivel de 200%.

Del mismo modo, si bien es satisfactorio que se incrementara el número de municipios con bajos niveles de pasivos, pasando de 47% en 2002 a 53%

³⁸ Se debe tener en cuenta que dentro de los ingresos no tributarios se incluyen los recursos provenientes de las regalías, que en las zonas donde existe una alta explotación minera son un componente importante de los ingresos municipales.

³⁹ Los municipios en bajo endeudamiento son aquellos donde el endeudamiento < 100% de los ingresos corrientes. En nivel medio de endeudamiento se encuentra en el rango de pasivos entre el 100% y el 135% de los ingresos corrientes. El grupo en sobreendeudamiento corresponde a municipios cuyos pasivos superen el 135% de sus ingresos corrientes.

Gráfico 2. Municipios de la región Caribe por nivel de endeudamiento



Fuente: Cálculos Fundesarrollo con base en Contaduría General de la Nación, CGN

en 2004, es importante tener en cuenta que esta reducción debe realizarse especialmente en los pasivos exigibles, mientras que es posible tener niveles de endeudamiento de mediano o largo plazo que sean sostenibles y que permitan realizar inversiones prioritarias que mejoren la calidad de vida de los habitantes y el progreso municipal. Desde este punto de vista, llama la atención que el 48% de los municipios con bajo endeudamiento, presenten operaciones de crédito público inferiores al 5% de sus ingresos corrientes.

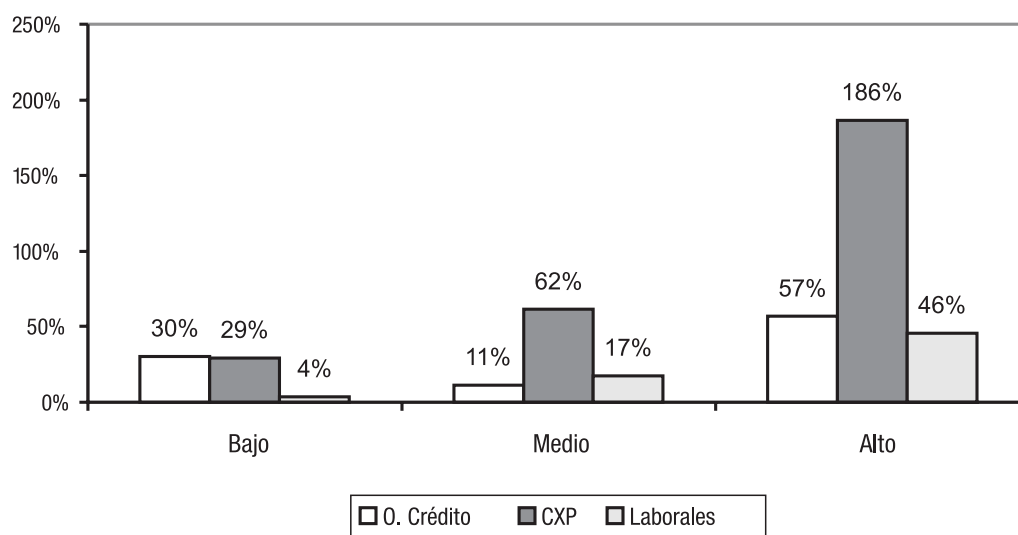
2. Composición de los pasivos

Tal como se observa en el Gráfico 3, en 2004 los pasivos diferentes a operaciones de crédito -deuda flotante- presentaron una posición predominante. Los municipios con endeudamiento bajo son la única categoría donde las cuentas por pagar no superan ampliamente los otros pasivos considerados.

Para los grupos de endeudamiento medio y alto, el monto elevado de las cuentas por pagar indica que los municipios están haciendo un manejo poco planificado de la deuda flotante. Las cuentas por pagar normalmente se generan por la realización de presupuestos con ingresos inflados que no se hacen efectivos. Mientras que, por otro lado, se ejecutan gastos sin consultar la disponibilidad presupuestal.

En el caso de los municipios con alto endeudamiento, las cuentas por pagar superan, en promedio, el 86% de los ingresos corrientes. Es decir, sólo estos pasivos son mayores que el total de ingresos disponibles generando graves

Gráfico 3. Composición de los pasivos a diciembre de 2004
(Participación de pasivos en ingresos corrientes)



Fuente: Cálculos Fundesarrollo con base en CGN

problemas fiscales⁴⁰. Esto unido al significativo peso de las deudas laborales hace que los pasivos estén concentrados en el corto plazo y correspondan a deudas vencidas. Una situación similar, aunque menos crítica, se presenta para el grupo de municipios con endeudamiento medio.

4. Endeudamiento en principales ciudades

Entre las ciudades capitales de la región sobresale el caso de Barranquilla por presentar el indicador más elevado de pasivos frente a ingresos corrientes, 227%. Debido a estas elevadas obligaciones el Distrito tuvo que suscribir en el 2002 un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos. Adicionalmente, en el Gráfico 4, se puede notar que con excepción de Cartagena y Valledupar, las capitales de la región presentan altos niveles de pasivos.

Es importante anotar que de acuerdo con los informes de seguimiento de la DAF, no es recomendable que ninguna de las ciudades capitales de la región Caribe obtenga créditos adicionales, debido a limitaciones de capacidad de pago⁴¹.

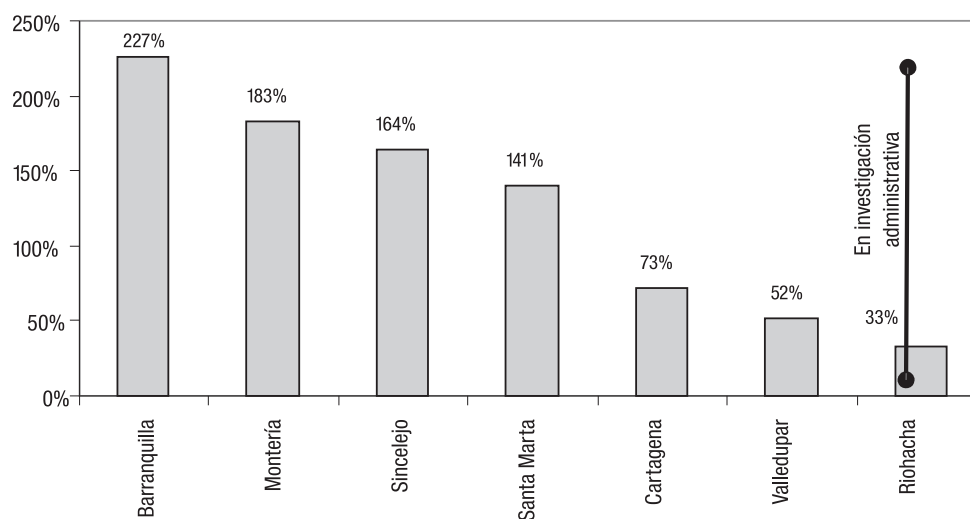
⁴⁰ En la actualidad hay 29 municipios de la región que se encuentran acogidos a la Ley 550 de 1999. Estos corresponden al 49% del total de municipios acogidos a dicha Ley en el país. De las ciudades capitales del Caribe cuatro se encuentran en Acuerdos de Reestructuración de Pasivos en el marco de dicha Ley. Estas son: Barranquilla, Santa Marta, Riohacha y Montería.

⁴¹ Ver informes de seguimiento por municipios 2004 y 2005. Ministerio de Hacienda. Dirección de Apoyo Fiscal. <http://www.minhacienda.gov.co/>

El caso de Riohacha merece unos comentarios adicionales, teniendo en cuenta que en 2004 presentó un indicador de endeudamiento frente a ingresos corrientes de 291%, y no obstante, como se aprecia en el Gráfico siguiente, para 2005 este indicador se encontraba en 33%. Lo anterior implicaría que su deuda sería sólo de \$2.500 millones, a pesar de que el Informe de la DAF para junio de 2005 muestra un saldo de la deuda de \$41.333 millones. La explicación de esto radica en que la Contaduría incluyó \$35.104 millones de los pasivos de la entidad en la categoría de obligaciones en investigación administrativa, rubro que no es tenido en cuenta en nuestro indicador por su característica de contingente⁴².

Dentro de las trece principales ciudades del país, diferentes a las de la Costa Caribe, sólo Cali e Ibagué presentan niveles de endeudamiento superiores al 100% de sus ingresos corrientes de libre destinación⁴³. En el “Informe de Seguimiento” de la ciudad de Cali, realizado por la Dirección de Apoyo Fiscal a junio de 2005, se menciona que en esta ciudad el saldo de la deuda pública al cierre del primer semestre fue de \$577.451 millones.

Gráfico 4. Indicador de saldo de la deuda frente a ingresos corrientes 2005



Fuente: Cálculos Fundesarrollo con base en Contaduría General de la Nación

⁴² Adicionalmente en el Informe de la DAF se menciona que en Riohacha todavía se presentan inconsistencias de información tanto del municipio como de la fiduciaria respecto a los pagos y depuraciones de la base de acreencias.

⁴³ El nivel de endeudamiento de otras ciudades es el siguiente: Cali 236%, Ibagué 128%, Bogotá 88%, Manizales 85%, Cúcuta 59%, Medellín 38% y Bucaramanga 31%.

Por otra parte, se encontró que en las ciudades de Montería, Riohacha, Santa Marta y Sincelejo el pasivo con mayor participación fueron las cuentas por cobrar, mientras que para Barranquilla, Cartagena y Valledupar las operaciones de crédito público constituyen el mayor pasivo, que representa más del 50% del total (endeudamiento que por lo general es de mediano y largo plazo a diferencia de la exigibilidad de la deuda flotante).

Por su parte, es interesante anotar que en Cali, Ibagué, Bogotá, Manizales y Medellín se presenta una participación mayoritaria de las operaciones de crédito público, que supera el 60%.

D. Gastos de funcionamiento

La Ley 617 de 2000, en su artículo sexto, establece límites a la proporción de ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) que se pueden destinar a gastos de funcionamiento. Para establecer el cumplimiento de estos límites por parte de los municipios de la región, se analizó la información de 190 municipios para los años 2004 y 2005. Los resultados muestran que casi la mitad (48% y 43% respectivamente) de los municipios no cumplió con el límite fijado por la Ley 617. Esto quiere decir que estos municipios están destinando más recursos de los necesarios a gastos de funcionamiento⁴⁴.

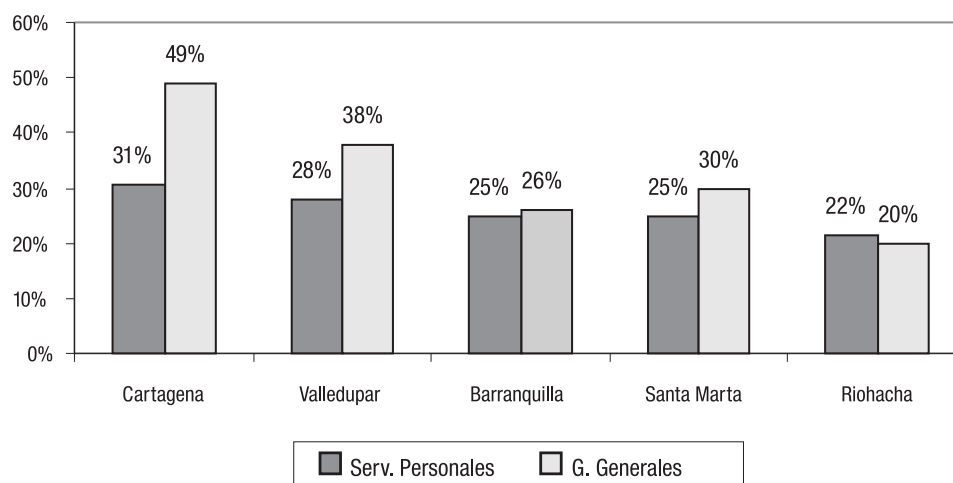
Por otra parte, encontramos que las ciudades capitales de la costa presentaron tasas de crecimiento para los servicios personales y los gastos generales, muy superiores a la inflación (ver Gráfico 5), reduciendo los recursos que se podrían destinar para inversión⁴⁵. Esto es preocupante, además, porque los rubros asociados a la nómina, por lo general, son inflexibles.

El problema radica en que La Ley 617 estableció unos límites a los gastos de funcionamiento como proporción de los ingresos corrientes de libre destinación; lo que le permite a los entes territoriales, dados los incrementos en los niveles de ingresos, poder financiar mayores gastos de funcionamiento y,

⁴⁴ Es interesante resaltar que el 90% de los municipios de la región pertenecen a la sexta categoría, en donde, por ser municipios pequeños y con ingresos reducidos, el límite es menos exigente con los gastos de funcionamiento.

⁴⁵ Para el caso de la variación de los gastos generales de Barranquilla es necesario hacer la siguiente aclaración: las ejecuciones presupuestales mostraron una reducción de los gastos generales en 2005, generada por una ejecución con valor negativo, en el mes de diciembre de ese año, cercana a los \$4 mil millones en la Secretaría Administrativa; si bien éste pudo haber sido un ajuste, no deja de ser extraño su elevado monto. Si se tiene en cuenta lo anterior confrontamos los valores presentados en las ejecuciones presupuestales con las operaciones efectivas de Caja reportadas a la Contraloría y encontramos que las cifras no son consistentes para el 2005, y según esta última fuente los gastos generales se incrementan en 26% en 2005, cifra presentada en el Gráfico 9.

Gráfico 5. Variación % de los gastos generales y los servicios personales
2004-2005



Fuente: Información reportada por municipios a Fundesarrollo (ejecuciones presupuestales)

al mismo tiempo, cumplir con los límites porcentuales establecidos en la Ley 617 de 2000⁴⁶.

Es necesario aclarar que, en algunos casos, los incrementos en estos rubros de los gastos de funcionamiento pueden tener justificación y no necesariamente reflejar ineficiencias. No obstante, estas justificaciones deberían presentarse detalladamente en los procesos de rendición de cuentas locales y nacionales, lo cual no se realiza en forma adecuada en la actualidad.

Otro rubro importante de los gastos de funcionamiento son las mesadas pensionales, las cuales representan un gasto creciente e inflexible para las entidades territoriales. Las grandes ciudades de la región son una muestra de lo anterior, es así como, según información reportada por los distritos, la participación de las mesadas pensionales sobre el total de gastos de funcionamiento representaron 49% para Barranquilla, 33% para Cartagena y 20% para Santa Marta en 2005. Esta situación debería servir de ejemplo para las ciudades intermedias y los municipios pequeños acerca de prever los compromisos futuros en relación con pensiones y de la necesidad de aprovisionar recursos para que este rubro no se convierta más adelante en un obstáculo al desarrollo.

⁴⁶ Por otro lado, está el tema de los entes descentralizados, a través de los cuales es posible contratar personal y generar gastos de funcionamiento adicionales que son difíciles de controlar. Para el caso de Barranquilla. La DAF detectó la existencia de 23 entes descentralizados, de los cuales sólo logró obtener información de siete.

Por otro lado, y con el objetivo de profundizar un poco más sobre este tema, estudiamos el efecto de las transferencias sobre los gastos de funcionamiento. Los resultados muestran (ver Cuadro 3) que los mayores recursos provenientes de las participaciones en los ingresos de la nación generaron un incremento en el gasto de funcionamiento de los municipios en el período 1995-2004 (efecto “flypaper”). Sin embargo, es preciso mencionar que, según los resultados, el comportamiento de la costa no es distinto al del resto del país⁴⁷.

V. Control a la gestión local

A. Control local y nacional

El control fiscal local en Colombia ha sido criticado por su falta de efectividad. Entre los puntos cuestionados se encuentran, por ejemplo, la metodología utilizada para la elección de los contralores locales y los recursos necesarios para el funcionamiento de estas entidades, comparados con sus escasos resultados. En relación con el control local Rodrigo Lara Restrepo menciona que:

*“En Colombia el sistema de control del gasto se traduce en la práctica en un “auto-control” de las entidades territoriales. De esta forma no se ven sujetas a un genuino control externo de sus actos”*⁴⁸.

Precisamente una de las causas del deterioro de las finanzas de los entes territoriales y de las falencias en la provisión de los servicios públicos básicos, se encuentra en las deficiencias del control local y en los vacíos en el marco legislativo. Estas falencias permitieron, entre otras cosas, unos niveles excesivos de endeudamiento, lo que comprometió la sostenibilidad de las finanzas locales.

Debido a las consecuencias que estaba generando, sobre la estabilidad macroeconómica del país, la crítica situación de las finanzas del gobierno nacional central y como resultado de los efectos adicionales creados por el empeoramiento de las finanzas públicas de los entes territoriales, la nación se vio obligada a establecer normas que incrementaran los controles a las finanzas

⁴⁷ Un referente interesante en relación con este tema es el estudio de Sánchez, (1997). “Ahorro, inversión y transferencias en las entidades territoriales colombianas”.

⁴⁸ Véase Lara, Rodrigo. (2003). “La necesidad del reordenamiento del control al gasto de las entidades territoriales. La reforma prevista en el referendo”, en *Ordenamiento territorial, reivindicación de la descentralización para el desarrollo*. GTZ – FESCOL.

Cuadro 3. Efecto de las transferencias sobre el gasto de funcionamiento.

	Modelo I	Modelo II	Modelo III	Modelo IV
Variable dependiente	Crecimiento de los Gastos de Funcionamiento			
Transferencias nacionales (1)	0,1853*	0,1806*	0,1844*	0,1791*
	[0,0057]	[0,0067]	[0,0058]	[0,0067]
Dummy Costa Caribe (2)		-0,1287		0,6485
		[0,6342]		[0,7571]
Interacción (1)*(2)		0,0183		0,0212
		[0,0132]		[0,0134]
Número de observaciones	903	903	894	894
R2	0,5355	0,5365	0,5441	0,5458

Errores estándar entre paréntesis debajo de cada coeficiente. Modelo I y II sin controles

Modelo III y IV con controles institucionales

* Significativo al 1% ** Significativo al 5% ***Significativo al 10%

departamentales y municipales. Entre las nuevas herramientas se destacan las leyes 358 de 1997, 550 de 1999, 617 de 2000 y 819 de 2003.

No obstante el impacto positivo generado por estas normas, todavía se presentan vacíos que permiten comportamientos ineficientes e irregulares. El punto crítico continúa siendo la falta de consecuencias claras y significativas para los administradores y dirigentes públicos responsables de una gestión fiscal inadecuada⁴⁹. En cambio, se prohíbe a la nación otorgar apoyos financieros directos o indirectos a las entidades territoriales que no cumplan las disposiciones de la leyes 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2003, lo cual se traduce en un castigo para la población y no para los responsables directos⁵⁰.

Adicionalmente, esta situación constituye un desincentivo para los ciudadanos, que se encontrarían entre la espada y la pared. Es decir, por un lado deberían denunciar si encuentran indicios de manejos inadecuados de las finanzas públicas, pero por otro, temerían que en últimas el castigo efectivo recaería en ellos mismos.

Por otra parte, el artículo 26 de la Ley 42 de 1993 establece que la Contraloría General de la República podrá ejercer control posterior, en forma excepcional,

⁴⁹ La Ley 617 inicialmente incluyó un castigo que consistía en la reducción de los salarios de los funcionarios públicos cuando se incumpliera con los límites fijados en la misma. Sin embargo, la Corte Constitucional lo declaró inexecutable, sentencias C-1098 y C-1112 de 2001. Por otro lado, hay casos en que las investigaciones de funcionarios públicos en manos de la Fiscalía demoran varios años o prescriben.

⁵⁰ Artículos 19 y 21 de la Ley 819 de 2003. Artículo 80 Ley 617 de 2000.

sobre las cuentas de cualquier entidad territorial, cuando sea solicitado por el gobierno departamental, distrital o municipal, por cualquier comisión permanente del Congreso de la República o de la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales. También podría ser solicitado por la ciudadanía a través de los mecanismos de participación que establece la ley.

Sin embargo, y a pesar de reconocer la importancia de esta herramienta, los resultados de este ejercicio en el caso del control excepcional solicitado por la veeduría ciudadana “Visión Compartida” en la ciudad de Barranquilla, en el año 2005, mostraron varios problemas en su aplicación⁵¹.

Específicamente, la veeduría argumenta que no se cumplieron los siguientes puntos esenciales de la auditoria articulada: no se realizaron todas las mesas de trabajo acordadas, los auditores se rehusaron a compartir la información reportada por los concesionarios y se presentaron desacuerdos alrededor de las actas de las mesas de trabajo que se realizaron. Además, desde el inicio la Contraloría manifestó la existencia de limitaciones económicas para poder realizar su labor⁵².

En síntesis, nos interesa resaltar que el tema del control a la gestión local continúa siendo una de las reformas estructurales pendientes para mejorar la administración de las ciudades y propiciar mayores niveles de desarrollo en todo el país.

B. Participación ciudadana

Generar una cultura ciudadana informada y exigente, que juegue un rol corrector de la administración de los municipios, debe ser parte del esfuerzo actual de la modernización del Estado y de la nueva y deseable gerencia pública. Además considerar que la participación de la ciudadanía puede aportar al cambio cualitativo del problema del control en la administración pública.

Por consiguiente, es preciso concienciar a la población de la importancia de la participación en la toma de decisiones y en el control de la gestión pública⁵³. Pero para esto es importante que exista información adecuada y oportuna, y que las herramientas de participación sean realmente efectivas⁵⁴.

⁵¹ Solicitaron el control excepcional de la CGN para tres concesiones y una consultoría contratadas por el Distrito de Barranquilla, las concesiones de: malla vial, alumbrado público y mobiliario urbano. Consultoría: Modernización tributaria.

⁵² Alvarado, Raimundo, (2005). Que pasó con el control excepcional a las concesiones. *Unidad Investigativa Protransparencia*.

⁵³ Castoriadis, Cornelius, (1998). El avance de la insignificancia. Edic. Cátedra, Madrid,

⁵⁴ Véase Solari, Ricardo. Toha, Carolina (1997).

Porque no es fácil tener acceso a la información fiscal municipal y, además, ésta muchas veces no es consistente entre las diferentes entidades nacionales⁵⁵. Por otra parte, en lo que atiene a los mecanismos de participación ciudadana, al revisar el extenso inventario de estas herramientas, parecería que estuviéramos ante un Estado muy abierto a la participación y a la transparencia, sin embargo, la realidad es otra, y más si se tiene en cuenta la escasa difusión y promoción de estos mecanismos y sus dificultades de aplicación.

Lo anterior se hace evidente al observar los resultados de una encuesta, aplicada en las principales ciudades del país, realizada por Seligson (2001), en donde un 70% de los encuestados desconocía completamente qué eran las veedurías ciudadanas, la existencia del cabildo abierto y de las acciones populares. Así mismo, alrededor de un 80% desconocía por completo las acciones de cumplimiento y de nulidad. Mientras que sólo un 0,2% consideraba efectivas las iniciativas legislativas y un 0% las revocatorias del mandato. Entonces es imprescindible recalcar que es responsabilidad del Estado promover, capacitar, estimular, respetar, defender, garantizar y vigilar la participación ciudadana⁵⁶.

Por otro lado, las dificultades de aplicación de los mecanismos de participación se reflejan, por ejemplo, al analizar la rigidez y dificultad de los requisitos para la revocatoria del mandato. Éstos incluyen, que sólo pueden “solicitar” la revocatoria los ciudadanos que participaron en las elecciones en las que se eligió al respectivo mandatario, pero en un número no inferior al 40%. Segundo, en una instancia posterior, sólo podrán “votar” los que participaron en las elecciones y en un número no inferior al 60%. Adicionalmente, de esos que voten, el 60% debe aprobar la revocatoria.

En relación con este tema, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en su informe de Colombia (2003) señalaba que:

*“Las medidas de participación desalientan a los ciudadanos en el ámbito local porque dependen de la voluntad de los alcaldes de turno, son en su mayoría de carácter consultivo, tienen normas rígidas y demasiados requisitos”*⁵⁷.

⁵⁵ Las estadísticas fiscales del DNP no coinciden con las de la Contraloría General de la República, también se presentan diferencias e inconsistencias con las cifras de la Dirección de Apoyo Fiscal.

⁵⁶ Véase el cuadernillo del Fondo de Participación Ciudadana del Ministerio del Interior. <http://www.mininteriorjusticia.gov.co/>

⁵⁷ PNUD. (2003) “Gobernar para la paz: el papel de lo local”. Informe Colombia.

Por otra parte, cuando organizaciones no gubernamentales o movimientos ciudadanos encuentran y denuncian irregularidades, no siempre se generan consecuencias o investigaciones posteriores, lo que siembra un ambiente de frustración e impunidad.

Un ejemplo de esto fue la denuncia realizada por las organizaciones no gubernamentales Corcaribe y la Fundación Protransparencia en Barranquilla, quienes mostraron que \$8.364 millones que a principios de 2004 estaban destinados para generar empleo, atender a los más pobres en los hospitales y pagar deudas, fueron reorientados por la administración hacia gastos de funcionamiento (publicidad, pago de personal, papelería, fotocopias y en cuentas de servicio de agua y energía), pero se contabilizaron como gastos de inversión⁵⁸.

A pesar de esta denuncia, la administración distrital no dio explicaciones técnicas al respecto y no hubo pronunciamientos ni investigaciones sobre el tema por parte de la Contraloría Distrital o alguna entidad nacional. Esto es preocupante, no sólo por la importancia de la credibilidad de las cifras oficiales, sino también porque, de acuerdo con los planteamientos expresados por estas organizaciones, el Distrito habría incumplido la Ley 617 de 2000.

Al tener en cuenta lo anterior, es necesario subrayar que, a pesar de reconocer la gran importancia de la participación ciudadana en el control local, no se puede pretender que ésta reemplace las instancias de control del Estado⁵⁹.

VI. Conclusiones y recomendaciones

Una ciudad bien administrada cumple eficazmente con sus responsabilidades y competencias, utilizando eficientemente los recursos disponibles. Para esto realiza procesos de planeación adecuados y organiza todos sus recursos para cumplir, de la mejor forma posible, con sus funciones, tanto en el corto como en el largo plazo.

Adicionalmente, ésta trabaja de manera constante por desarrollar sus instituciones, establece procesos claros de administración, ejecución y evaluación; realiza rendición de cuentas periódicas, garantiza transparencia y acceso rápido de la información pública. Otra característica importante de una entidad bien

⁵⁸ Alvarado, R. y Brieva, H. (2005).

⁵⁹ En palabras de Lara Restrepo: “Pensar que el ciudadano del común ejercerá un continuo control de legalidad sobre los actos administrativos es ilusorio por la complejidad del mundo de la administración pública moderna”.

administrada es la interlocución permanente con el sector privado y con la ciudadanía en general, y permite e incentiva su participación activa.

Por otra parte, a partir del diagnóstico realizado para la elaboración de este documento, de información contenida en investigaciones terminadas y en proceso en Fundesarrollo y después de consultar diversas entidades relacionadas con las competencias estructurales seleccionadas, recolectamos una serie de recomendaciones que permitirían mejorar la administración de las ciudades, las cuales presentamos a continuación.

Calidad de vida de la población

Servicios públicos básicos

- En los municipios pequeños, o aquéllos con deficiencias, la administración debería otorgar prioridad a la provisión de los servicios de acueducto y alcantarillado con un adecuado nivel de calidad. Para esto los municipios pueden acceder a líneas de crédito como el programa Línea de redescuento para Agua Potable y Saneamiento Básico con Tasa Compensada, del Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Adicionalmente, los municipios de la Costa Caribe pueden acceder a los recursos que otorgan, en calidad de préstamo, el Banco Mundial y el gobierno nacional en el marco del Programa de Modernización Empresarial, que es una estrategia del gobierno que busca “promover la participación privada en el sector de agua potable y saneamiento básico”⁶⁰.
- Las autoridades competentes deben evitar las invasiones de terrenos y la venta de predios sin acceso a servicios, a su vez deben propender por solucionar las críticas situaciones de los barrios de invasión existentes⁶¹. En este sentido, los municipios de la región, también pueden gestionar recursos (ante el PRONE, FOES o de cooperación internacional) para tratar adecuadamente el problema de la subnormalidad en las conexiones eléctricas.
- Los municipios pueden solicitar recursos al Ministerio de Educación Nacional para mejorar la infraestructura y la dotación física de las instituciones educativas estatales de media técnica y media académica, pero deben tener en cuenta que deben aportar recursos propios para cofinanciar estos proyectos (10% ó 30% según de la población del municipio).

⁶⁰ Superintendencia de Servicios Públicos. (2004) “Programa de Modernización Empresarial”. Véase también Banco Mundial. *En Breve*, Junio, num. 50.

⁶¹ Revisar el caso de la Comuna 10 de Neiva. Fundación Hábitat Colombia.

- En el tema de la salud es recomendable realizar las compras de los insumos y suministros de los hospitales de manera centralizada y utilizando mecanismos en los cuales los proveedores realizan ofertas que permiten encontrar precios más competitivos, como se ha realizado en Bogotá y recientemente en la ciudad de Barranquilla, lo cual genera ahorros significativos.
- Los alcaldes deben tener presente que varios de los problemas en la provisión de los servicios públicos básicos se deben muchas veces a la falta de gestión y deficiente organización y no únicamente a la falta de recursos⁶².

Vivienda de interés social

- Los municipios deben hacer un esfuerzo por mejorar su gestión en cuanto a vivienda de interés social, para lo cual pueden presentar proyectos para conseguir recursos de cofinanciación. Deben tener en cuenta que éstos serán evaluados por la Financiera de Desarrollo Territorial -FINDETER-, y que se otorga prioridad a los proyectos que evidencien mayor esfuerzo territorial, es decir, que tengan un mayor aporte de recursos complementarios del municipio. Así mismo, tienen prioridad los proyectos que se desarrollen en lotes o terrenos urbanizados y que presenten mejor relación tamaño-precio⁶³.

Movilidad

- La movilidad urbana es en uno de los principales retos actuales en las grandes ciudades y aquéllas que manifiestan moderados ritmos de crecimiento. Ésta debe entenderse como un sistema integrado de convivencia ciudadana que involucra articulados medios de transporte, seguros, dignos, confortables, eficientes y sostenibles, respeto al entorno urbano y ambiental⁶⁴. Uno de los puntos cruciales del tema es que la ciudad sea accesible a todos los habitantes, es decir, que puedan transportarse a los

⁶² Por ejemplo, Gaviria y Barrientos (2001), afirman que el problema de la calidad de la educación pública es principalmente de incentivos y de estructura organizacional y que la falta de recursos sólo tendría una importancia secundaria,

⁶³ En este orden de ideas, también es importante analizar la labor que viene realizando Metrovivienda en la ciudad de Bogotá, <http://www.metrovivienda.gov.co>

⁶⁴ Montezuma, Ricardo. (2000) *Presente y futuro de la movilidad urbana en Bogotá: retos y realidades*. 1ª ed., noviembre.

diferentes sitios de la ciudad. En este sentido se debería implementar un “tiquete integral” donde las personas pagan, aproximadamente, un único valor de tiquete independientemente de la distancia recorrida⁶⁵.

- Es necesario controlar que las rutas en realidad estén en operación en todas las zonas de la ciudad y no sólo en aquellas de mayor demanda⁶⁶. Para conseguir lo anterior y lograr una cantidad óptima de rutas y de parque automotor de transporte público, los expertos recomiendan que se realice una licitación para seleccionar una sociedad conformada por empresas y propietarios que atienda todas las rutas, tal como se hizo en Sao Paulo, Brasil⁶⁷.
- Del mismo modo se le debe otorgar prioridad al transporte público frente a la movilización individual, la cual encuentra límites en la capacidad de la infraestructura, la logística y el orden en el tráfico vehicular. A lo anterior se suma la alta carga contaminante que ésta genera (alrededor del 70% de la contaminación del aire en las grandes ciudades se origina en las fuentes móviles).
- Es necesario controlar el crecimiento del parque automotor para que no sea más elevado que el de la infraestructura vial y ejercer una verdadera autoridad sobre el transporte y el tránsito.
- Generar espacios para el control social de la gestión de la administración pública en materia de transporte y movilidad urbana en general, que permitan la creación de veedurías, observatorios y afines. Al lograr canalizar estos procesos hacia acciones concretas las diferentes percepciones de la comunidad respecto al sistema de movilidad pueden cambiar.
- Implementar medidas tendientes a la recuperación del espacio público o espacio peatonal; es decir, conceder prioridad a la persona por encima del uso del automóvil, todo ello de manera equilibrada y establecer, por ejemplo, una clara estrategia de parqueo o estacionamiento.
- Apoyar la implementación de medios alternativos de transporte (no motorizados) tales como la bicicleta, y fomentar el uso de ciclo-vías permanentes.

⁶⁵ La implementación de este tipo de subsidio debe ser analizada con cuidado para evitar que se presenten esquemas regresivos.

⁶⁶ Por ejemplo, según Toro *et al.* (2005) en Cartagena existe un gran número de rutas aprobadas por el gobierno local, pero muchas de estas rutas no operan, afectando el mercado en términos de cobertura.

⁶⁷ Véase: “Este caos sí tiene solución”, *El Tiempo*, 30 de Julio de 2006.

- Planificar el sistema de transporte teniendo en cuenta no sólo el punto geográfico hacia el cual se afianza el desarrollo de la ciudad, sino también los espacios de movilización de la población más vulnerable, evitando con ello la discriminación que el uso del espacio cotidiano trae consigo.

Seguridad

- Las medidas dirigidas a mejorar la seguridad local deben contar con un plan estratégico liderado por la Secretaría de Gobierno municipal, que contemple indicadores de gestión que permitan su evaluación. Es necesario mejorar la continuidad de los comandantes de la policía, dado que encontramos que existe demasiada rotación entre los comandantes de los departamentos de policía de la Costa Caribe⁶⁸.
- Las ciudades capitales deben crear sistemas unificados de información de violencia y delincuencia que reúna la información de medicina legal, policía y Secretaría de Gobierno y que sean articulados entre las principales ciudades del país. Para, entre otros aspectos, desarrollar un registro estadístico en lo referente a modos, formas y tipos de violencia y delitos.
- El consenso entre los analistas otorga prioridad al gasto en prevención sobre el gasto en políticas represivas⁶⁹. Un ejemplo de esto son los programas de prevención de la violencia para niños en edades preescolares y sus padres⁷⁰. Por otro lado, también son importantes los programas de rehabilitación de las personas en centros penitenciarios⁷¹.
- En este sentido también es recomendable crear centros de atención a víctimas de violencia y delitos, siguiendo la experiencia de Bogotá, cuya finalidad es contribuir a la neutralización del ciclo del conflicto y la violencia, y reconstruye el tejido social. Esto se lleva a cabo prestando

⁶⁸ Según información entregada por la Policía Nacional, entre los años 2004 y 2006 los departamentos de Atlántico y Córdoba han tenido cuatro comandantes diferentes cada uno. Bolívar, Guajira, Magdalena y Sucre 3, y Cesar ha sido el que menos inestabilidad ha tenido con 2 comandantes distintos en los últimos dos años y medio.

⁶⁹ La ciudad de Medellín ha venido desarrollando desde el año 2001 el Programa de Prevención Temprana de la Violencia.

⁷⁰ Henao, Juanita. (2005) *La prevención temprana de la violencia: una revisión de programas y modalidades de intervención.*, Bogotá, Uniandes-Unijaveriana.

⁷¹ Ejemplo el programa Gestores Sociales en Convivencia de la Gobernación del Atlántico.

asistencia psicológica y legal no sólo a las víctimas, sino también a las familias de éstas (rompiendo el círculo vicioso de: violencia engendra violencia)⁷².

Convivencia ciudadana

- El tema de la convivencia ciudadana es trascendental para la adecuada administración de las ciudades, en este sentido es preciso realizar esfuerzos continuos para mejorar las instituciones que permitan ejercer efectivamente las normas de convivencia ciudadana, y generar consensos sobre la necesidad de mejorar el Código Nacional de Policía. En relación con lo anterior es recomendable, además, la preparación y capacitación de la Policía para conformar una autoridad integral y coordinada con las demás organizaciones o autoridades municipales (ambientales, sanitarias, urbanísticas, etc.).

Población pobre y vulnerable

- Es importante evaluar la conveniencia de la implementación de programas de transferencias condicionadas a la población pobre y vulnerable, como los establecidos en varios países (entre éstos Méjico, Brasil y Colombia) y recientemente en Bogotá, no obstante, previamente es necesario revisar en forma detallada las críticas sobre éstos y las dificultades que se han presentado para lograr una adecuada implementación⁷³.
- Es imprescindible complementar en el nivel local las políticas nacionales de atención a la población desplazada.
- Es necesario comenzar a implementar medidas a favor de las personas discapacitadas e informar acerca de los incentivos que otorgan las leyes 361 de 1997 y 789 de 2002 por la generación de empleo a discapacitados (los dirigentes locales deben conocer que, según el censo del 2005, en el país un 43,2% de los discapacitados tienen alguna dificultad para ver y que un 29% tiene dificultad para moverse o caminar).

⁷² De acuerdo con Duncan (2005), un gran porcentaje de los homicidios que se cometen tienen como fondo el deseo de tomar justicia por mano propia, ante la gran impunidad que encuentran las víctimas.

⁷³ Véase Gaviria, Alejandro (2005). *Del romanticismo al realismo social, lecciones de los últimos 15 años*. Bogotá, Universidad de los Andes, Editorial Norma.

Espacio público y zonas verdes

- Es necesaria la elaboración de una política integral que asuma la problemática del espacio público en sus dimensiones física, social y económica.
- Un ejemplo interesante en este tema fue la reubicación de los vendedores callejeros de ropa usada situados en el cartucho en Bogotá. En esta ciudad se construyó un centro comercial, a escasos metros de donde se ubicaban antes los vendedores, con materiales baratos, pero de buena calidad y se les entregaron espacios propios a los vendedores. Desarrollaron una estrategia para la creación de una cooperativa que ahorraba 500 pesos diarios destinados a un fondo, que al final aportó recursos para la construcción. En el proceso se permitió la participación de estos comerciantes y las decisiones se tomaban por consenso. Adicionalmente, se les capacitó en el área comercial y hoy en día importan ropa usada de los Estados Unidos. Todo esto estuvo acompañado de autoridad efectiva que impedía que nuevos vendedores se situaran en la zona inicial.
- Los municipios pequeños y medianos deben aprender de los errores de las ciudades grandes. En lo que se refiere a zonas verdes Bogotá es definitivamente un ejemplo para tener en cuenta por diversas razones. Bogotá tenía 2m² de zonas verdes por habitante y luego de un periodo de más de 10 años, de un gran esfuerzo y una serie de buenas administraciones, implementando medidas de diversa índole, incluida la compra de predios, la cifra sólo se incrementó a 5m². Si tenemos en cuenta que, a nivel internacional, se considera ideal contar con aproximadamente 10m² de áreas verdes por habitante, lo anterior demuestra la importancia de mejorar la planeación del territorio y las consecuencias futuras de no hacerlo.
- El programa de “cool cities” de la ciudad de New Jersey es un ejemplo para imitar en las calurosas ciudades del Caribe. Es una iniciativa estatal para crear bosques urbanos y combatir el efecto del clima conocido como “isla de calor urbano”, y reducir las altas temperaturas del verano en las ciudades usando la sombra de los árboles. También, esto ayuda a reducir la contaminación del aire y a mejorar la calidad de vida en las comunidades urbanas.
- Adopción de parques: Esta estrategia ha sido implementada en ciudades como Bogotá y Cali. Vincula a las empresas privadas con la recuperación del espacio público y la conservación de dichas zonas. Para esto se desarrollan alianzas de mercadeo que permiten involucrar a la empresa privada y a la comunidad, con el fin de dar sostenibilidad económica, a

través de esquemas de canje, patrocinio y de promoción de productos y servicios. También, buscan generar un cambio de actitud entre la ciudadanía en general, en relación con el uso adecuado de los parques.

Medio ambiente

- La utilización de los recursos no debe realizarse de manera indiscriminada sino con cuidado y con la continúa preservación de los mismos, pues son agotables y susceptibles a cambios dañinos. Para esta labor debe integrarse a todos los actores locales en el aprendizaje de la conservación del medio ambiente y en las prácticas sanitarias en las que deben participar los agentes productivos en mecanismos de concertación que permitan en el desarrollo de tecnologías limpias.

Procesos de planeación

- Los municipios deben utilizar el “proceso gerencial” en su administración y en los principales proyectos y programas de la entidad. Esto permitirá evitar la improvisación, pero al mismo tiempo evaluar el impacto de los mismos y permitir una retroalimentación.
- Es necesario subrayar que la comunidad debe tener cabida y presencia concreta y palpable en los procesos de planeación. Entre los casos exitosos podemos mencionar el Plan de Desarrollo del Departamento del Atlántico en 2004 y el caso de la ciudad de Pasto en 2002⁷⁴.
- Es importante conformar tecnocracias locales competentes que garanticen capacidad de gestión.
- En todo proceso de planeación y gerencia es clave la información. En este sentido es importante mejorar los sistemas de información municipal. Esto es especialmente necesario para los sectores de la salud y la educación. Éstos son requeridos para evaluar la eficiencia en la inversión de estos recursos, teniendo en cuenta que las participaciones que los municipios reciben para estos sectores representan en promedio más del 70% de los presupuestos municipales.
- Los municipios deben elaborar adecuadamente los mapas de riesgos y los planes de atención y prevención de desastres vinculando de manera activa a sus comunidades.

⁷⁴ Véase http://www.atlantico.gov.co/plan_desarrollo.htm y Parra, Óscar (2003). “Plan y presupuesto participativo de Pasto: sistematización de una vivencia”. Pasto, 2003.

- Revisar las potencialidades de la asociatividad entre municipios que permiten aprovechar economías de escala, generar sinergias y eficiencia por uso mancomunado de recursos, la reducción de los costos de transacción y el intercambio de *know-hows* y capital humano⁷⁵, cuidando que estas asociaciones no incrementen la burocracia local.
- En este sentido, es prudente analizar la posibilidad de asociación de dos o más departamentos para constituir regiones administrativas de planificación (RAP)⁷⁶. Estas, al no ser otra entidad territorial, sino la asociación de varias ya existentes, no generarían burocracia y muy por el contrario, cumplirían el propósito tan necesario de una planificación conjunta, coordinada y coherente con el entorno y no como han sido hasta ahora, esfuerzos aislados y desconectados de cada municipio. Adicionalmente, sería más fácil, para la nación, prestarles asesoría técnica y realizar el control de sus planes de ordenamiento⁷⁷.

Planes de ordenamiento territorial

- Al tener en cuenta que el artículo 28 de la Ley 388 prevé la posibilidad de realizar revisiones a los POT, es importante resaltar la importancia de estos procesos en los municipios de la región para que corrijan los errores anteriores y mejoren la organización del territorio. Para lo cual será supremamente importante la realización de estudios técnicos, el establecimiento de parámetros e indicadores de seguimiento y garantizar la participación de la comunidad en general.
- En la planeación del territorio es posible la existencia de diferentes usos de suelo en una misma zona, pero con una adecuada regulación por medio del ejercicio y respeto de normas de convivencia.
- Es recomendable que se implemente la obligatoriedad de elaborar estudios previos que permitan identificar los impactos y las externalidades que se generarían en una zona determinada, por la instalación de cada tipo de establecimiento. Adicionalmente, no se debe permitir la creación de derechos sustentados en situaciones de hecho, violatorias del Estatuto Urbano.

⁷⁵ Pinto (2006) *Op. cit.*

⁷⁶ Artículo 306 de la Constitución Política.

⁷⁷ La necesidad de una planeación regional se refleja en el sector del turismo. Son importantes a este respecto las propuestas de Bell y García (1999): son necesarios esfuerzos colectivos regionales. Los municipios deberían ver el turismo también como un núcleo de inversión que generaría desarrollo económico.

- Para esto los municipios deben reglamentar los POT y velar por el cumplimiento de las normas urbanísticas.

Finanzas públicas

- Es necesario la realización de presupuestos reales y equilibrados, evitando aprobar gastos y programas de inversión excesivos a la capacidad de pago.
- Diseñar un sistema tributario, eficiente, sencillo, flexible, justo y con transparencia, que dé capacidad de financiamiento pero que, a su vez, minimice las distorsiones en las decisiones de los agentes económicos⁷⁸.
- Los municipios tienen un margen de maniobra importante en el impuesto predial. Es preciso realizar actualizaciones catastrales complementadas con la implementación de tarifas incrementales que permitan suavizar el impacto en los contribuyentes. Es posible conseguir créditos para este fin que podrían ser cubiertos con los incrementos en los recaudos. Es importante trabajar para el mejoramiento de la gestión y administración tributaria, el control de la evasión y elusión, fortalecer las labores de fiscalización y utilizar el personal calificado.
- En relación con el impuesto de industria y comercio, se debe tratar de consolidar la información suscribiendo convenios con la Cámara de Comercio y la DIAN, obteniendo una aproximación de los contribuyentes potenciales.
- La generación de ahorro será importante para incrementar la inversión con recursos propios y realizar proyectos con cofinanciación de la nación. Para esto es necesario austeridad en los gastos de funcionamiento. En este sentido, además de restringir los gastos de la administración central, será importante eliminar entes descentralizados innecesarios.
- Los municipios sobreendeudados deben realizar planes de ajuste fiscal que les permitan reestructurar su deuda financiera y pagar sus pasivos exigibles. Mientras que las entidades con bajos niveles de endeudamiento podrían recurrir al crédito con el propósito de realizar proyectos prioritarios de inversión establecidos en sus planes de desarrollo.
- En relación con el endeudamiento es importante que en la estimación del endeudamiento municipal se tengan en cuenta los entes descentralizados y que se pueda contar con un balance consolidado, que incluya también a las empresas en las que se tiene participación. Por ejemplo, en

⁷⁸ Véase Stiglitz, (2000).

Barranquilla la deuda pensional de la Empresa Distrital de Teléfonos no aparecía en las cuentas del distrito y luego de su liquidación, la ciudad tendrá que asumir más de 150.000 millones no previstos.

- El pasivo pensional implica un riesgo latente para la estabilidad de las finanzas de los municipios, pues se trata de un gasto creciente, sistemático e inflexible que no dispone de una fuente segura de financiación. Aquellos municipios en los cuales el pasivo pensional sea elevado, de acuerdo con las recomendaciones que hace la DAF, deberán realizar una verificación de la legalidad del reconocimiento de los derechos pensionales, sistematizar la nómina de pensionados, crear y alimentar patrimonios autónomos que garanticen el cubrimiento⁷⁹.
- Es importante la cuantificación del monto total de los pasivos contingentes y mejorar la inversión en la defensa de los municipios (la importancia de esto se refleja con el ejemplo de Cartagena quien pagó por sentencias y conciliaciones \$8.506 millones en 2003, \$14.074 millones en 2004 y \$5.834 millones en 2005).
- Aunque la estabilidad de las finanzas constituye una condición necesaria para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos no es suficiente. Se necesita además, que los recursos sean invertidos de manera eficiente y de acuerdo con lo establecido en planes de desarrollo participativos e incluyentes.

Control y evaluación

- El tema del control a la gestión local continúa siendo una de las reformas estructurales pendientes para mejorar la administración de las ciudades en el país. Lara (2003) considera que un esquema de controles externos parecido al que opera en el Reino Unido y en los países anglosajones, tal como fue propuesto en el Referendo⁸⁰ de 2003, complementado con controles administrativos de legalidad, realizados por el gobierno central, para garantizar la seguridad jurídica de los actos administrativos, sería mucho mejor que el sistema de control municipal que opera actualmente en el país.

⁷⁹ Para esto son muy útiles los lineamientos planteados en el documento DAF. “La estrategia institucional en los programas de saneamiento fiscal territorial”.

⁸⁰ El esquema proponía la eliminación de las contralorías locales y otorgarle el control fiscal de los entes territoriales a la Contraloría General de la Nación, quien se podría apoyar en fundaciones, corporaciones, universidades, instituciones de economía solidaria, o empresas privadas escogidas en audiencia pública, previo concurso de méritos.

- Por otra parte, es necesario mejorar la transparencia en la gestión pública, es preciso que las autoridades competentes hagan rendiciones de cuentas de manera organizada, que realicen el ejercicio permanente de tabulación y recopilación de las cifras y características de todos los procesos, y propendan por su divulgación actualizada.
- Un ejemplo interesante por seguir es el proyecto Bogotá Cómo Vamos. Es una herramienta de participación muy poderosa creada por la sociedad civil y que debería ser replicada por la mayor cantidad posible de entes territoriales. No sólo se obtienen resultados acerca de la percepción de la ciudadanía con respecto de los principales problemas de la ciudad y su opinión acerca de sus gobernantes e instituciones, sino que se indaga acerca de las posibles soluciones que se podrían implementar.

Participación ciudadana

- Se necesita un cambio estructural en el sistema educativo colombiano que coloque como valor central del proceso la solidaridad activa. En este sentido, sería útil desarrollar en los colegios y universidades una cátedra de urbanismo y participación ciudadana donde se enseñe, qué deben hacer los municipios, cómo se financian, qué es un POT, cómo participar en la planeación, etc⁸¹.
- Es necesario tener continuidad en las políticas y programas de cultura ciudadana. Son necesarias políticas de Estado y no de gobierno, que se mantengan a pesar de los cambios de los mandatarios locales.
- Es necesario analizar y reformar los mecanismos de participación ciudadanos para mejorar su efectividad.

⁸¹ Florián, Alejandro, (2002) *La ciudad: Transformaciones, retos y posibilidades*, Bogotá, Edit. Javeriana, 2002.

Bibliografía

- ALVARADO, RAIMUNDO, (2005). “Qué pasó con el control excepcional a las concesiones”, Unidad Investigativa Protransparencia, información electrónica tomado del portal de Protransparencia (<http://www.protransparencia.org.co>).
- ALVARADO, RAIMUNDO Y BRIEVA, HORACIO, (2005). “Alcalde disfrazó \$8 mil millones”, Unidad Investigativa Protransparencia, información electrónica tomado del portal de Protransparencia (<http://www.protransparencia.org.co>).
- BARRIOS, MARTA, (2000). *Violencia y paz en los discursos de prensa, un análisis desde la construcción social de la realidad*. Barranquilla, Uninorte.
- BELL, GUSTAVO Y ALEXANDRA, GARCÍA, (1999). *Costos y beneficios de dos modelos de ordenamiento territorial para el Caribe colombiano*. Barranquilla, Uninorte.
- BUSTAMANTE, GABRIEL, (2006). ¿Qué pasó con la democracia participativa en Colombia? Bogotá, Indepaz.
- CADENA X., (2002). “¿La descentralización empereza? –Efecto de las transferencias sobre los ingresos municipales en Colombia?”, Tesis PEG, Bogotá, Universidad de los Andes.
- CÁMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA. “Estudio de percepción de seguridad”, información electrónica tomada del portal de Cámara de Comercio (<http://www.camarabaq.org.co>).
- CASAS, CAMILA, MEDINA, PABLO Y MELÉNDEZ, MARCELA, (2005). “Subsidios al consumo de los servicios públicos en Colombia, ¿Hacia dónde movernos?”. *Coyuntura Social*. Bogotá, (33): 47-79, diciembre.
- CASTORIADIS, CORNELIUS, (1998). *El avance de la insignificancia*. Madrid, Edic. Cátedra.
- DAF, (2005). “Reconocimiento y primer informe de la situación institucional del sector central y descentralizado del Distrito de Barranquilla”.
- DAF, (s.f.). “La estrategia institucional en los programas de saneamiento fiscal territorial”.
- DNP. Departamento Nacional de Planeación, (2003). “Bases conceptuales del desarrollo institucional municipal: orientaciones para la oferta de servicios de apoyo”, Bogotá, Programa de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios.
- DNP, (2005). a. “Capacidad fiscal de los gobiernos territoriales colombianos”, Bogotá, DNP-DDTS, Bogotá.
- DNP, (2005). b. “Resultados del desempeño fiscal de los departamentos y municipios, 2000-2005.
- DUNCAN, GUSTAVO, (2005). “Del campo a la ciudad en Colombia, La infiltración urbana de los señores de la guerra”. Documento CEDE.
- ESPINOSA, AARÓN Y ALVIS, NADIA, (2004). “Pobreza y calidad de vida en la Costa Caribe colombiana”. Observatorio del Caribe.
- FERNÁNDEZ, MANUEL Y NOGUERA, ELSA, (2004). “Situación financiera de Barranquilla y Cartagena, 1992-2004”, Fundesarrollo.
- FLORIÁN, ALEJANDRO, (2002) *La ciudad: Transformaciones, retos y posibilidades*, Bogotá, Edit. Javeriana, 2002.
- GAVIRIA, ALEJANDRO, (2005). *Del romanticismo al realismo social, lecciones de los últimos 15 años*. Bogotá, Universidad de los Andes, Editorial Norma.
- GAVIRIA, ALEJANDRO Y BARRIENTOS, JORGE HUGO, (2001). “Determinantes de la calidad de la educación en Colombia”. Archivos de Macroeconomía, DNP, Documento 159.
- HENAO, JUANITA, (2005). *La prevención temprana de la violencia: Una revisión de programas y modalidades de intervención*. Bogotá, Uniandes-Unijaveriana.

- HILDEBRAND, ANDREAS, (1996). *Política de ordenación del territorio en Europa*. Sevilla, Colección Kora.
- IREGUI, ANA M., MELO, LIGIA Y RAMOS, JORGE, (2003). “El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo”, Banco de la República.
- JIMENEZ, WILLIAM, (1996). “*Capacidad fiscal de los municipios*” Revista de Planeación y Desarrollo. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, Julio - septiembre.
- LARA, RODRIGO, (2003). “La necesidad del reordenamiento del control al gasto de las entidades territoriales. La reforma prevista en el referendo”, en *Ordenamiento territorial, reivindicación de la descentralización para el desarrollo*. GTZ – FESCOL.
- MONTEZUMA, RICARDO. (2000) *Presente y futuro de la movilidad urbana en Bogotá: retos y realidades*. 1ª ed., noviembre.
- MORENO, JOSÉ L., RAMOS, JOSÉ L., RICAURTE, KARINA Y ALMANZA, CARLOS, (2005). “La gestión económica y financiera del municipio de Valledupar”, en J. Ramos y K. Ricaurte (eds.), *Las finanzas públicas del Caribe colombiano*.
- NAREDO, JOSÉ MANUEL (1996). “Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible”. España, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, <http://habitat.aq.upm.es/select-sost/aa1.html#fntext-1>
- PARRA, ÓSCAR, (2003). *Plan y presupuesto participativo de Pasto: sistematización de una vivencia*. Pasto.
- PINTO, MARÍA ELISA, (2006). “Desarrollo económico local, orientaciones e instrumentos para alcaldes y gobernadores”. Bogotá, Konrad-Adenauer, Corporación Pensamiento Siglo XXI.
- PNUD, (2003). *Gobernar para la paz: El papel de lo local*. Informe Colombia.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA – DNP, (2006). *Visión 2019*. Bogotá.
- RANGEL, ALFREDO, (2006). “Coyuntura en Seguridad oct-dic. 2005”. Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia.
- SÁNCHEZ FABIO, OLIVERA, MAURICIO Y CORTÉS, GIOVANNI, (1997). “Ahorro, inversión y transferencias en las entidades territoriales colombianas”. Archivos de Macroeconomía DNP, octubre.
- SÁNCHEZ, FABIO, (2006). “Descentralización y progreso en el acceso a los servicios sociales de educación, salud y agua y alcantarillado”, Documento CEDE 2006-15. Bogotá, Universidad de los Andes.
- SÁNCHEZ, FABIO, (2001). “Empleo, pobreza, distribución y acceso a los servicios sociales en los noventa en la Región Caribe”. *Observatorio del Caribe*, Cuaderno regional No. 11.
- SELIGSON, MITCHELL, (2001). “Transparencia y buen gobierno: una encuesta de percepción ciudadana”. Casals-USAID.
- SOLARI, RICARDO Y TOHA, CAROLINA, (1997). “*Modernización del Estado y gerencia pública*”. Santiago de Chile.
- STIGLITZ, JOSEPH, (2000). *La economía del sector público*. Segunda edición, Bosch, Barcelona.
- SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS. “Informe de calidad del agua en Colombia, 2004”.
- TANZI, VITO, (2000). “El papel del Estado y la calidad del sector público”. *Revista de la CEPAL*, No. 71, 2000. Un desarrollo de este tema esta en Stiglitz, Joseph, *La Economía del sector público*, 3ª edición.
- TORO, DANIEL, ALVÍS, JORGE LUIS Y ARELLANO, WILLIAM (2005). “Transporte público en Cartagena: ¿qué factores determinan las preferencias de los usuarios? Universidad Tecnológica de Bolívar.
- VELÁSQUEZ, FABIO, (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona.
- VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Dinámica reciente de la violencia en Barranquilla*. Bogotá.