



Revista Opera

ISSN: 1657-8651

opera@uexternado.edu.co

Universidad Externado de Colombia

Colombia

Chica Builes, Carolina

Comentario al artículo de Eduardo Fernández Delgado: Propuesta de política fiscal para los municipios de la Otra Colombia

Revista Opera, vol. 4, núm. 4, octubre, 2004, pp. 109-114

Universidad Externado de Colombia

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67540406>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## COMENTARIO AL ARTÍCULO DE EDUARDO FERNÁNDEZ DELGADO:

### Propuesta de política fiscal para los municipios de la “Otra Colombia”

CAROLINA CHICA BUILES\*

Sin duda, el proceso más ambicioso de transformación de la administración pública en Colombia lo constituye la creación de un nuevo marco normativo, que durante los últimos trece años ha buscado profundizar la descentralización en el país. En su etapa inicial, estas reformas se orientaron a incrementar la calidad de vida de la población, mediante la mejor provisión de servicios públicos y la disminución de la brecha entre el Estado y los ciudadanos<sup>1</sup>. De esta forma, a la elección popular de autoridades locales (alcaldes y gobernadores), se sumó la creación de un régimen de competencias y recursos que intentó dar mayor autonomía a los gobiernos territoriales en la definición de sus problemas y la formu-

lación de políticas para solucionarlos.

Infortunadamente, este nuevo orden jurídico ha resultado poco claro en la práctica como estrategia de promoción de autonomía de las autoridades locales. Como señala en su artículo Eduardo Fernández, existen dos factores que ponen trabas al buen desempeño de las entidades territoriales en el ejercicio de sus funciones. En primer lugar, las leyes fallaron en respetar los diferentes niveles de capacidad administrativa y financiera de los departamentos y municipios del país, olvidando la necesidad de implementar un proceso gradual y flexible que contemplara la diversidad del territorio colombiano en aspectos como concentración poblacional, autosuficiencia financiera y capacidad de gestión.

\* Profesional gobierno y relaciones internacionales de la Universidad Externado de Colombia, magíster en gerencia pública de la Universidad de Potsdam. Docente de la cátedra de Gerencia Pública de la Universidad Externado de Colombia. cchica@uexternado.edu.co

\*\* Se agradecen los valiosos comentarios y contribuciones hechos por Jesús Eduardo Coronado, asesor de la GTZ para el Programa de Apoyo a la Descentralización y el Desarrollo Local para la Paz. Las opiniones presentadas sólo corresponden a la autora y no reflejan necesariamente el punto de vista de la institución a la cual pertenece.

1. Dirección de Desarrollo Territorial, *Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia: Balance de una década*, Tomo II: Análisis y resultados sectoriales, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá D.C., 2002, pp. 270 - 271.

En segundo lugar, durante la década de los noventa, el gobierno atribuyó a las entidades territoriales buena parte de la responsabilidad de la crisis fiscal nacional, dando inicio a una segunda fase del proceso descentralizador caracterizada por la promulgación de medidas de carácter fiscalista que han atentado contra el objetivo político de la descentralización y los avances en materia de autonomía en la determinación del gasto de los territorios. Es cuestionable que mientras los mandatarios deben ser elegidos por sus programas de gobierno y después juzgados por la consecución de metas sectoriales, en la práctica se encuentren fuertemente limitados para adoptar decisiones relacionadas con su política de gasto. En últimas, terminan siendo simples pagadores de rubros inflexibles y se deteriora por completo su rol de liderazgo en el desarrollo local.

En relación con lo anterior, el autor acierta al afirmar que las leyes expedidas en materia de endeudamiento (358 de 1997), intervención económica (550 de 1999), racionalización del gasto (617 de 2000), y manejo de los recursos de las transferencias (715 de 2001) fueron implementadas con el objetivo de paliar la crisis fiscal de la nación, a pesar de que el déficit del sector público no financiero nunca estuvo directamente vinculado a las transferencias o el comportamiento fiscal del grueso de los municipios. En su artículo, Fernández concluye que las nuevas reglas sólo podían considerarse pertinentes para atender casos aislados de unas pocas entidades territoria-

les que efectivamente excedieron los límites en la administración de sus asuntos financieros (e.g. Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla). Así, la situación de los municipios pequeños se tornó mucho más complicada, pues a las condiciones propias de bases tributarias débiles y de pobres prácticas administrativas, se sumó el peso de estas medidas que recayó sobre ellos sin ninguna contemplación.

Este autor hace, entonces, un llamado a respetar las particularidades económicas, sociales y administrativas de los municipios de la «Otra Colombia». Para ello, sugiere algunos cambios puntuales en materia de administración de impuestos locales, manejo presupuestal, apertura de espacios de endeudamiento para la promoción del desarrollo local, ajustar aspectos de la contratación pública, mejorar prácticas relacionadas con el control y la rendición de cuentas, definir reglas claras para la evaluación de resultados, y fortalecer mecanismos de asistencia técnica y capacitación. Así, tales sugerencias son claras, puntuales y convenientes, ya que se constituyen en herramientas de política adecuadas para el mejoramiento de aquellos «municipios con potencial tributario» que presentan deficiencias en materia administrativa y debilidad en la generación de ingresos propios. No obstante, la propuesta parece ignorar la problemática planteada por muchos de los pequeños municipios del país en donde la población carece de capacidad adquisitiva, los predios no son titulados, no existe la cultura

de pago de impuestos, la actividad productiva es de supervivencia y el desplazamiento sobre el territorio se realiza por fuerza humana o tracción animal, factores que hacen inoperante el estatuto tributario bajo el cual se rigen.

Por lo tanto, ¿será que la solución al problema de la sostenibilidad fiscal de los municipios de la “Otra Colombia” se fundamenta en el diseño de nuevas herramientas de manejo tributario, presupuestal y de gestión? Las continuas reformas legislativas, orientadas a fortalecer la descentralización en el país por la vía fiscal, plantean serios interrogantes en relación con la efectividad económica de esta estrategia. Como se mencionó anteriormente, aunque medidas como la actualización catastral deberían contribuir a mejorar el recaudo del impuesto predial, y los ejercicios de control con participación ciudadana ser eficaces en el seguimiento al gasto, su efectividad varía en forma significativa de acuerdo con el potencial tributario de cada entidad territorial y las características socioeconómicas de las regiones en que se implementen.

Por ello, si se busca abrir espacios de sostenibilidad fiscal al 79% de los municipios del país que poseen una población por debajo de los 50.000 habitantes, que se caracterizan por sus altos niveles de ruralidad y una pobreza cercana al 60%, y que al mismo tiempo presentan muy poca actividad industrial y comercial, las reformas no pueden estar confinadas a la formulación de cambios de las herramientas

fiscales. No es suficiente con modificar los instrumentos de gestión cuando el verdadero problema subyace en la ineficacia de la estructura territorial del Estado. De esta forma, es necesario abordar el tema desde una perspectiva que lleve a generar verdaderos cambios en la configuración de un ordenamiento territorial que se caracterice por la claridad en la definición de funciones y fuentes de ingresos, acordes con las particularidades de cada gobierno local.

Las reformas orientadas a profundizar la descentralización y la solvencia financiera de los niveles subnacionales en el país, no pueden seguir girando en torno a la creación de nuevos instrumentos legales y administrativos que apuntan a tratar parcialmente las dificultades fiscales y administrativas existentes, pero que no solucionan el problema de fondo que es de carácter estructural. Por lo tanto, la pregunta de los diseñadores de la política pública de descentralización debería ser: ¿cuál es el modelo territorial sostenible, flexible y acorde con la heterogeneidad regional sobre el cual pueda formularse una política fiscal coherente? En consecuencia, la discusión de temas como los que se enumeran a continuación es inaplazable en Colombia:

- ¿Cuál es la mejor estructura tributaria para fortalecer la generación de ingresos propios de la nación, los niveles intermedios y los niveles locales, y que al mismo tiempo guarde relación con las particularidades sociales y económicas

de cada territorio?

- ¿Cómo establecer diferentes niveles de responsabilidad de gasto acordes con la capacidad fiscal y administrativa de cada entidad territorial?
- ¿Es adecuado favorecer estructuras fiscales que premien la competencia tributaria regional o que, por el contrario, hagan énfasis en esquemas redistributivos?
- ¿Qué mecanismos son efectivos para fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales y consolidar sus propias dinámicas de desarrollo?

Por otro lado, una mirada a las experiencias de otros países es útil para ilustrar que el equilibrio entre ingresos y gastos de los gobiernos locales, se logra gracias a la previa definición de un claro esquema de ordenamiento territorial. En Alemania, por ejemplo, se protege la existencia de municipios de menos de 5.000 habitantes mediante la conformación de «asociaciones administrativas obligatorias». Ésta es una estrategia para reducir los gastos corrientes de los pequeños territorios, pues los induce a crear instrumentos de gestión para compartir sus plantas de personal y demás gastos administrativos<sup>2</sup>.

En materia de administración tributaria, los municipios españoles tienen la posibilidad de elegir entre un menú de opciones los impuestos más adecuados a

sus características económicas. Asimismo, tienen la facultad de negociar con el gobierno nacional o las comunidades autónomas la administración y participación en impuestos nacionales<sup>3</sup>. En cuanto a la administración de competencias públicas, tanto en Alemania como en España, se asigna a los municipios una categoría según su tamaño poblacional. Cada categoría posee un número mínimo de responsabilidades, y de acuerdo con ellas, las autoridades locales tienen la capacidad de cobrar un nivel mayor o menor de impuestos y tarifas.

Uno de los aspectos más interesante de países como Estados Unidos, España y Alemania es la fuerte coordinación entre niveles de gobierno a pesar de las múltiples figuras de entidades territoriales que conforman sus estados. De hecho, la cooperación entre gobiernos locales para asuntos como la administración de acueductos, la protección de cuencas hídricas y el medio ambiente, la prestación de servicios públicos especializados como educación superior y la planeación del desarrollo regional no es una cuestión de «voluntad» sino de «obligatoriedad». Esta particularidad permite garantizar que los pequeños municipios no vean sobredimensionadas sus competencias, pues aquellas que exceden su capacidad fiscal y administrativa son transferidas a otro ni-

2. Amador, Carolina, Becker, Alejandro, Chica, Carolina, Sagawe, Thorsten, *Descentralización y gobiernos intermedios locales. Tres experiencias internacionales*, GTZ - ARD - USAID - AECI, Bogotá D.C., 2004, pp. 16 - 19.

3. España, *Ley Reguladora de las bases del régimen local*, Madrid, 2002.

vel de gobierno que está en condiciones de asumirlas<sup>4</sup>.

Los planteamientos aquí presentados no buscan restar valor a la idea de producir cambios a los instrumentos de gestión enfocados en el recaudo tributario, el endeudamiento público o la gestión presupuestal. Hacen énfasis en señalar que debe existir claridad en que si bien estos aspectos son necesarios en el corto y mediano plazo, no se puede perder la perspectiva de efectuar reformas que traten los problemas desde su origen. Si en realidad existe una seria intención de apostar a la descentralización como herramienta de promoción y desarrollo desde los territorios, es necesario romper con la tradición de premiar el inmediatismo para tratar temas urgentes, mientras se aplaza la decisión de emprender cambios estructurales que den una respuesta definitiva a los problemas nacionales.

Asimismo, el llamado a respetar las particularidades de los municipios de la “Otra Colombia” debe ir de la mano con la conformación de un nuevo esquema orgánico de ordenamiento territorial, que permita definir a los diferentes niveles de gobierno, su capacidad para asumir competencias en la prestación de servicios públicos y la ejecución de proyectos de desarrollo. No se puede seguir dando espera a la creación de categorías municipales que sirvan para dar a estas entidades territoriales un tratamiento diferencial, en

donde cada una de ellas goce de un menú de responsabilidades y herramientas fiscales de acuerdo con su tamaño poblacional, el potencial económico y la complejidad de los servicios que presta en su territorio.

Es tiempo de ser receptivos a las lecciones que para garantizar la sostenibilidad de los niveles de gobierno pueden ser aprendidas de las experiencias de otros gobiernos en esta materia. La primera de ellas es precisamente el pragmatismo imperante para la organización del territorio cuyo principal aporte fue dar vida a múltiples niveles de gobierno, cada uno con claras responsabilidades de gasto y atribuciones en materia de recaudo de ingresos propios que puedan cubrirlas. La segunda, es la flexibilidad que insta a los niveles de gobierno superiores a cooperar con las actividades que exceden la capacidad presupuestal de los niveles básicos. De esta forma, no se trata de dar origen a un debate sin fin como el de «el huevo y la gallina», sino de dejar claro que, por mejores que sean, los instrumentos de política están condenados al fracaso si antes no se define una estructura territorial orgánica sólida para que pueda soportar su peso.

## BIBLIOGRAFÍA

Amador, Carolina; Becker, Alejandro; Chica, Carolina; Sagawe, Thorsten; *Descentralización*

---

4. Op. cit., Amador *et al.*, pp. 36 - 65.

*y gobiernos intermedios locales. Tres experiencias internacionales*, GTZ - ARD - USAID - AECI, Bogotá D.C., 2004.

Becker, Alejandro; Chica, Carolina; Cárdenas, Miguel E. (Comp.), *Ordenamiento territorial. Reivindicación de la descentralización para el desarrollo*, GTZ - FESCOL, Bogotá D.C., 2003.

Chica, Carolina, *The debate between equity and efficiency in the theory of Fiscal Federalism. Analysis of the Colombian Case*, Master Thesis, University of Potsdam, Germany, Mimeo, 2003.

Dirección de Desarrollo Territorial - DDT, *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: Balance de una década. Tomo I: Marco conceptual y resultados de progreso municipal*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá D.C., 2002.

Dirección de Desarrollo Territorial - DDT, *Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia: Balance de una década. Tomo II: Análisis y resultados sectoriales*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá D.C., 2002.

España, *Ley reguladora de las bases del régimen local*, Madrid, 2002.

Fuhr, Harald, *El sistema federal de Alemania: Algunas reflexiones sobre su historia y su función en el desarrollo*, Universidad de Potsdam, Alemania, Mimeo, 1993.

Newton, Michael; Donaghy, Peter, *Institutions of Modern Spain. A Political and Economic Guide*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.