

Banco Interamericano de Desarrollo
-BID-

**Características, instituciones y gobernabilidad en municipios pequeños
de Colombia**

Por Jorge Armando Rodríguez
Con la colaboración de Gisella Jiménez

Bogotá, Diciembre de 2002

Contenido

Capítulo I. Algunas características generales de los municipios pequeños

- 1) *Los municipios pequeños son mayoría*
- 2) *Los municipios pequeños con menos de 10.000 habitantes en Colombia se encuentran principalmente en los Departamentos de la Región Central y Oriental*
- 3) *Los municipios más pequeños se encuentran localizados en zonas montañosas.*
- 4) *Los municipios más pequeños de Colombia se encuentran en zonas de asentamiento durante la Conquista y la Colonia.*
- 5) *Los pequeños municipios colombianos se encuentran principalmente en zonas de minifundio.*
- 6) *Los municipios menos densamente poblados se encuentran en zonas selváticas y de reciente colonización*
- 7) *El tamaño de los municipios colombianos en perspectiva internacional.*

Capítulo II. Instituciones del pequeño municipio

- 1) *¿Quién establece las reglas de juego?*
- 2) *Categorías de municipios*
- 3) *Instituciones fiscales*
 - 3.1 *Transferencias intergubernamentales*
 - 3.2 *El régimen tributario*
 - 3.3 *Categorización, endeudamiento local y ajuste fiscal*

Capítulo III. Reglas para la creación de nuevos municipios

- 1) *Consideraciones teóricas sobre el tamaño de los gobiernos locales*
- 2) *La Ley 617 de 2000*

Capítulo IV. Rasgos sociales y políticos del pequeño municipio

- 1) *Calidad de Vida*
- 2) *Tamaño del municipio y gasto público por habitante*
- 3) *Educación, salud y otros indicadores sociales*
- 4) *Participación ciudadana*
- 5) *Participación electoral*
- 6) *Prácticas clientelistas*

Capítulo V. Encuesta Características del pequeño municipio colombiano:

Objetivos y resultados

- 1) *Tamaño y viabilidad del municipio*
- 2) *Organización del municipio*
- 3) *Consenso político en influencia en la formulación de políticas*
- 4) *Planeación municipal*
- 5) *Competencias de los municipios*
- 6) *Políticas de desarrollo económico local*
- 7) *Financiamiento municipal*
- 8) *Participación ciudadana*

Referencias bibliográficas

APÉNDICE 1: CARACTERIZACIÓN DE LA MUESTRA

APENDICE 2: TABULACIÓN DE LAS RESPUESTAS OBTENIDAS

Introducción

El nivel local de gobierno en Colombia está conformado en la actualidad por cerca de 1100 municipios. Algo más de la tercera parte de los mismos tiene menos de 10.000 habitantes. Si bien en términos de tamaño de la población y la actividad económica pueden aparecer como poco importantes, los municipios pequeños tienen una vida política e institucional que merece estudiarse. Su existencia como municipios, es decir, como unidades políticas con sus correspondientes gobiernos locales, puede ser vital para sus comunidades en términos de provisión de bienes públicos, de gobernabilidad y de construcción de democracia. Las jurisdicciones de algunos de ellos son, además, escenarios de los múltiples conflictos violentos que afectan a la sociedad colombiana.

La capacidad de los gobiernos de los pequeños municipios para proyectarse hacia sus comunidades depende de varios factores. En primer lugar, del tamaño de las jurisdicciones medido de modo relevante (e.g., población, actividad económica) y de sus rasgos geográficos, incluidos la localización y el clima. Este tipo de variables impone límites sobre las posibilidades de aprovechar las economías de escala en la provisión de bienes públicos, determina en parte la modalidad de inserción del municipio en el conjunto de la economía e influye sobre el peso político de la comunidad en el ámbito nacional (a través, por ejemplo, del número potencial de votantes). En segundo lugar, del marco institucional dentro del cual se desenvuelven los gobiernos locales, esto es, de las reglas de juego que regulan la vida municipal en materia política, administrativa y fiscal, las cuales son fijadas principalmente por las instancias nacionales de gobierno, dado el sistema de gobierno unitario descentralizado vigente en Colombia. En el caso las finanzas intergubernamentales habría que señalar el diseño del régimen tributario, del sistema de transferencias y de las reglas de acceso al crédito, así como del reparto de competencias de gasto entre niveles de gobierno. La cuestión aquí es si las reglas de juego se adecuan a las necesidades de los pequeños municipios. En tercer lugar, las posibilidades de los gobiernos locales de proyectarse hacia sus comunidades están ligadas al grado de desarrollo político y económico de la jurisdicción. Factores como la participación ciudadana y las relaciones entre los distintos actores del poder local, así el esfuerzo tributario local, pueden propiciar o inhibir la conformación de una cultura política basada en la responsabilidad y la rendición de cuentas.

El presente trabajo se propone explorar los rasgos de la vida política e institucional de los pequeños municipios colombianos (definidos, para nuestros propósitos, como aquellos con menos de 10.000 habitantes), desde las perspectivas que se acaban de enunciar, haciendo énfasis en sus implicaciones para la gobernabilidad. El capítulo primero sintetiza las principales características de tales municipios, en términos de población, territorio, localización y origen histórico. Como se verá, los municipios de menos de

10.000 habitantes se concentran en su mayoría en las regiones andinas, en zonas montañosas y a considerable altura sobre el nivel de mar. El grueso de los mismos fue fundado durante la colonia, respondiendo a los patrones de asentamiento de la época. Con el paso del tiempo su importancia relativa dentro del conjunto de la población colombiana ha ido disminuyendo.

El capítulo segundo examina algunos aspectos de las instituciones o reglas de juego formales que sirven de marco a los gobiernos locales, en particular las normas sobre categorización de municipios y el régimen de finanzas intergubernamentales. Se arguye que la legislación colombiana desaprovecha el potencial de las categorías municipales para darle un tratamiento diferente a municipios de diferente grado de desarrollo económico e institucional. Así, las categorías municipales se han utilizado sobre todo para efectos de fijar distintas escalas de salarios de la administración local. Las funciones y competencias de los municipios tienden a ser homogéneas, independientemente de su tamaño. La reciente reforma al sistema de transferencias intergubernamentales dio un paso en la dirección correcta al incorporar sendas transferencias de propósito específico para educación y salud y una transferencia de propósito general, o de libre destinación, que se presta para complementar los recursos de aquellas jurisdicciones con menor capacidad fiscal, por lo general municipios pequeños. La reforma contiene, sin embargo, disposiciones que lucen mal concebidas. Así, por ejemplo, se prevé que el grueso de los recursos para educación y salud se distribuyan entre las entidades territoriales de acuerdo con la *población atendida*, lo cual tiende a perpetuar el rezago de los municipios con bajo nivel de cobertura. En cuanto a la tributación local, el problema de los municipios pequeños parece residir más en su bajo desarrollo económico que en lo inadecuado del régimen impositivo establecido por la legislación nacional. La necesidad de regular el acceso al endeudamiento por parte de los gobiernos subnacionales parece fuera de duda, tanto por razones de viabilidad fiscal como de estabilidad macroeconómica. La legislación en esta materia está, pues, bien orientada, aunque subsisten importantes deficiencias en lo relativo a la definición de los topes de endeudamiento y al control del cumplimiento de dichos topes.

En años recientes se ha observado una tendencia a la creación de nuevos municipios, por lo regular débiles desde el punto de vista fiscal e institucional.. Este fenómeno ha suscitado un interesante debate sobre su conveniencia. Mientras algunos ven en él un mecanismo de apropiación de rentas fiscales nacionales, resultado de una disputa entre intereses políticos geográficamente localizados, otros lo ven como una forma de acercamiento del Estado al ciudadano y, en general, de profundización de la democracia local. El capítulo tercero analiza el fenómeno en cuestión, a la luz de literatura teórica sobre el tema y de las normas que regulan la creación de municipios en Colombia, en particular los pros y contras de establecer requisitos mínimos para el efecto, así como el carácter de tales requisitos. Algunos países desarrollados han optado por impulsar la fusión de jurisdicciones gubernamentales, en parte probablemente

para aprovechar las economías de escala. Esta es, sin duda, una de las opciones disponibles, pero no es la única. La creación de un marco regulatorio específico, quizás menos exigente en términos de competencias asignadas y de aparatos administrativos requeridos, no debería desecharse de antemano.

El capítulo cuarto se dedica, mientras tanto, a examinar rasgos sociales y políticos sobresalientes de los pequeños municipios colombianos. Se verá allí que, como tendencia, la calidad de vida de los municipios aumenta con el tamaño de la población. Diversos factores contribuyen a este resultado, entre ellos el efecto de las economías de aglomeración y la mayor capacidad fiscal. El índice de calidad de vida utilizado no capta, sin embargo, aspectos negativos de los grandes conglomerados urbanos, como la congestión y la polución. En este capítulo también se muestra que el gasto público per cápita tiende a ser mayor en los municipios de menos de 10.000 habitantes, en gran parte gracias a las transferencias del gobierno nacional. Esto no necesariamente se traduce, sin embargo, en mejores resultados desde el punto de vista del desarrollo. Varias dimensiones del desarrollo humano, como la educación, la salud y los servicios públicos, exhiben un mejor desempeño en las grandes ciudades que en los pequeños municipios, de nuevo como tendencia. En parte ello se explica por el hecho de que, para un volumen de recursos dado, los municipios poco poblados pueden aprovechar menos las economías de escala en la provisión de bienes y servicios públicos. En terreno político, el capítulo repasa algunos indicadores de afianzamiento de la democracia. En general, los indicadores de participación ciudadana, gobernabilidad y legitimidad mejoran con el tamaño del municipio. Aunque no es ni mucho menos fácil establecer relaciones de causalidad, el resultado sugiere que el volumen de la población puede convertirse en un factor propicio para ciertas dimensiones de la democracia local. Por el contrario, el clientelismo parece no estar influido por el tamaño de la población. La participación electoral tiende, por su parte, a ser mayor en los municipios pequeños.

En el marco del estudio se efectuó la encuesta *Características del pequeño municipio colombiano*, la cual está encaminada a identificar los principales rasgos administrativos, políticos y sociales de los entes territoriales aludidos, especialmente en aspectos relacionados con la gobernabilidad, la organización del Estado, las instituciones políticas y fiscales, los mecanismos de participación y de ejercicio del poder, así como las políticas públicas y la gestión municipal. A ella respondieron Alcaldes y Secretarios de Gobierno de cinco municipios pertenecientes a los departamentos de Cundinamarca (Gachancipá, Chipaque y Uña), Boyacá (Firavitoba), y Santander (Güepsa). Se trata de un cuestionario compuesto por nueve secciones: Tamaño y viabilidad, organización administrativa, consenso político, formulación de políticas, planeación, competencias, políticas de desarrollo económico local, financiamiento, participación ciudadana y relaciones con otros niveles de gobierno. Los principales resultados de la encuesta se presentan y comentan en el último capítulo de este estudio.

Capítulo I

Algunas características generales de los municipios pequeños

1) *Los municipios pequeños son mayoría*

En la actualidad existen en Colombia 1098 municipios. Como se observa en el Cuadro No. 1, el mayor número corresponde a los pequeños: 395 municipios, el 36% del total, tienen menos de 10.000 habitantes. Si se toman los municipios menores de 50.000 habitantes, se tiene que éstos representan casi el 90% de los municipios del país. En los municipios de menos de 10.000 habitantes sólo reside el 5,5% de la población colombiana, mientras que en el conjunto de los municipios con menos de 50.000 habitantes reside el 34,4% de la población.

Cuadro No. 1
Distribución de Municipios en Colombia por tamaño – 2002

Rangos Población	Número de Municipios	Participación en el total de municipios	Porcentaje acumulado	Número de habitantes	Participación en el total de la población	Porcentaje acumulado
< 10.000	395	36,0%	36,0%	2.389.218	5,5%	5,5%
10.001 - 20.000	321	29,2%	65,2%	4.551.001	10,5%	16,0%
20.001 - 30.000	159	14,5%	79,7%	3.925.682	9,0%	25,0%
30.001 - 50.000	107	9,7%	89,4%	4.085.787	9,4%	34,4%
50.001 - 100.000	70	6,4%	95,8%	4.860.846	11,2%	45,6%
100.001 - 500.000	39	3,6%	99,4%	9.102.207	21,0%	66,6%
> 500.000	6	0,5%	99,9%	7.780.490	17,9%	84,5%
BOGOTÁ	1	0,1%	100,0%	6.712.247	15,5%	100,0%
TOTAL	1098	100,0%		43.407.478	100,0%	

Fuente: Dane. Cálculos propios

Como se aprecia en el Cuadro No. 2, entre los municipios de menos de 10.000 habitantes aproximadamente el 37% tanto de municipios como de los habitantes se concentra en aquellos cuya población fluctúa entre 5000 y 7500 habitantes.

Cuadro No. 2
Municipios pequeños en Colombia 2002

Rangos población	Número municipios	%	Número habitantes	%
0 – 5000	31	8%	53227	2%
2500 – 5000	98	25%	366000	15%
5000 – 7500	142	36%	889990	37%
7500 – 10000	124	31%	1080001	45%
TOTAL	395	100%	2389218	100%

Fuente: Dane. Cálculos propios.

2) *Los municipios pequeños con menos de 10.000 habitantes en Colombia se encuentran principalmente en los Departamentos de la Región Central y Oriental*

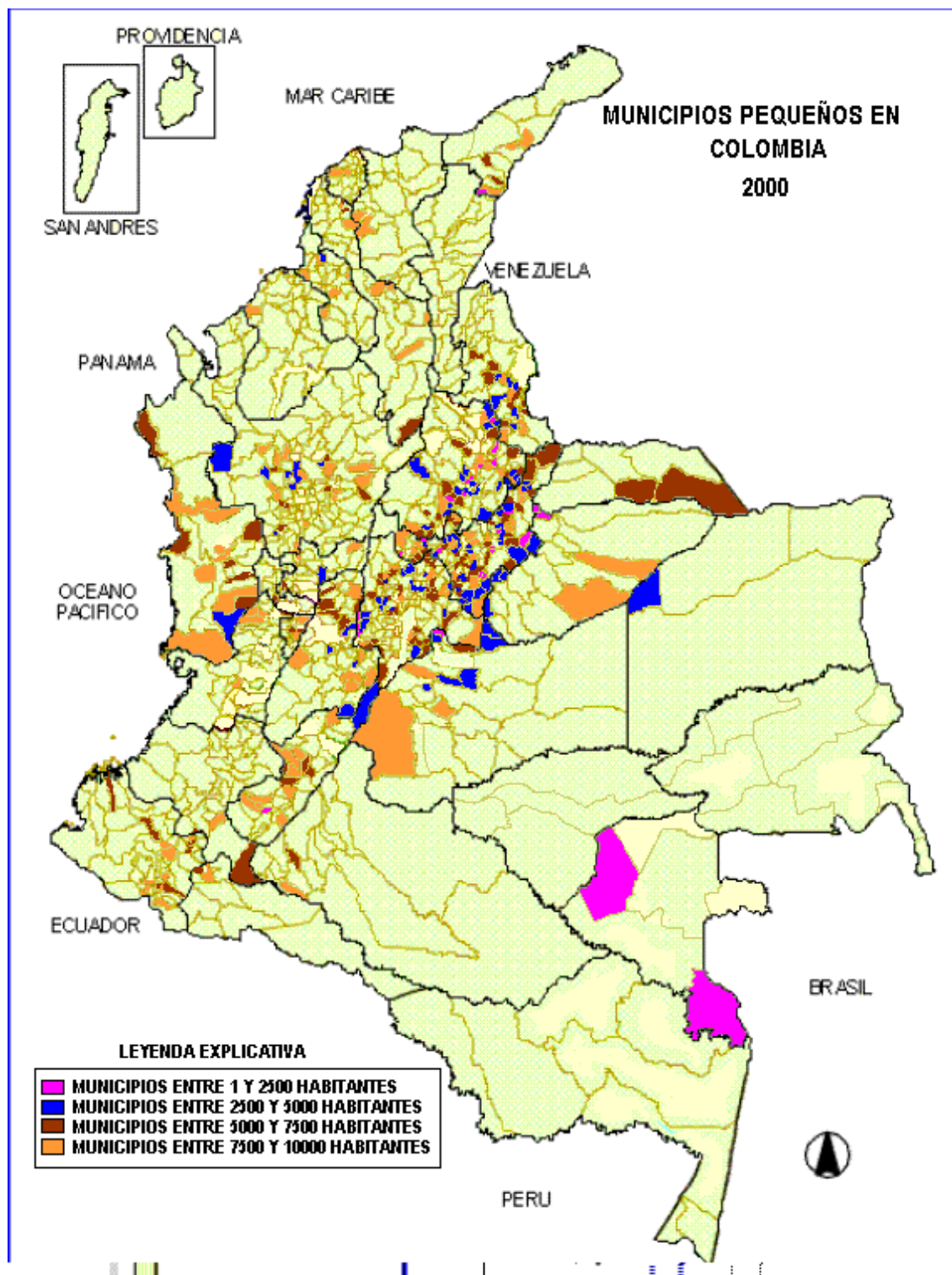
La mayor proporción de municipios pequeños en Colombia con menos de 10.000 habitantes está localizada, por orden de importancia, en los Departamentos de Boyacá, Santander, Cundinamarca, Antioquia, Nariño, Tolima, Huila y Norte de Santander (Cuadro No. 3). La contigüidad de los municipios pequeños en estos Departamentos puede apreciarse en el mapa.

Cuadro No. 3
Distribución de Municipios en Colombia por Departamentos - 2002

DEPARTAMENTOS	0 - 2500	%	2501-5000	%	5001- 7500	%	7501-10000	%	TOTAL	%
BOYACÁ	10	32,3%	32	32,7%	31	21,8%	17	13,7%	90	22,8%
SANTANDER	8	25,8%	19	19,4%	19	13,4%	9	7,3%	55	13,9%
CUNDINAMARCA	3	9,7%	12	12,2%	28	19,7%	10	8,1%	53	13,4%
ANTIOQUIA			7	7,1%	9	6,3%	13	10,5%	29	7,3%
CHOCÓ			1	1,0%	8	5,6%	10	8,1%	19	4,8%
NARIÑO					9	6,3%	9	7,3%	18	4,6%
TOLIMA			4	4,1%	6	4,2%	7	5,6%	17	4,3%
HUILA			2	2,0%	4	2,8%	10	8,1%	16	4,1%
N. SANTANDER			5	5,1%	8	5,6%	3	2,4%	16	4,1%
META	1	3,2%	6	6,1%	1	0,7%	3	2,4%	11	2,8%
BOLÍVAR					3	2,1%	6	4,8%	9	2,3%
SUCRE			1	1,0%			6	4,8%	7	1,8%
CASANARE	2	6,5%	3	3,1%			2	1,6%	7	1,8%
LA GUAJIRA	1	3,2%			2	1,4%	3	2,4%	6	1,5%
VALLE					1	0,7%	4	3,2%	5	1,3%
CALDAS			1	1,0%	1	0,7%	2	1,6%	4	1,0%
QUINDÍO					2	1,4%	2	1,6%	4	1,0%
GUAVIARE			4	4,1%					4	1,0%
VICHADA	3	9,7%	1	1,0%					4	1,0%
CAUCA					2	1,4%	1	0,8%	3	0,8%
VAUPÉS	2	6,5%			1	0,7%			3	0,8%
ATLANTICO							2	1,6%	2	0,5%
CAQUETÁ					1	0,7%	1	0,8%	2	0,5%
MAGDALENA							2	1,6%	2	0,5%
ARAUCA					2	1,4%			2	0,5%
PUTUMAYO					1	0,7%	1	0,8%	2	0,5%
CORDOBA							1	0,8%	1	0,3%
RISARALDA					1	0,7%			1	0,3%
SAN ANDRÉS					1	0,7%			1	0,3%
AMAZONAS					1	0,7%			1	0,3%

GUAINÍA	1	3,2%							1	0,3%
CESAR									0	
TOTAL	31	8%	98	25%	142	36%	124	31%	395	100%

Fuente: Dane. Cálculos propios

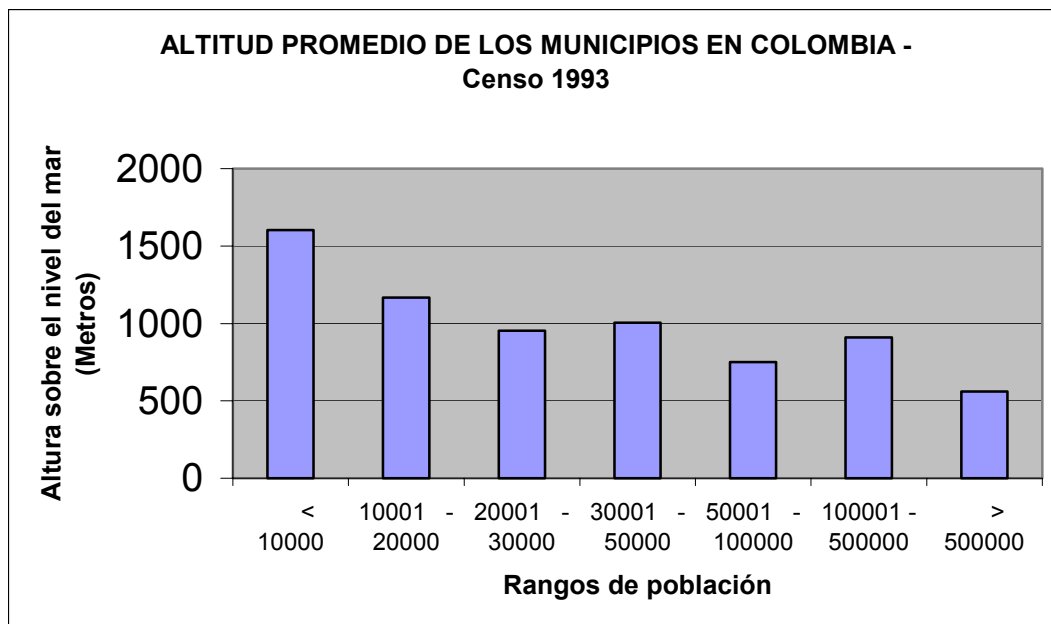


Fuente: Dane. Diseño propio.

3) ***Los municipios más pequeños se encuentran localizados en zonas montañosas.***

Los Departamentos sobre los cuales se localizan los municipios pequeños en Colombia corresponden en su mayoría a la Zona Andina Central y Oriental, lo que permitiría presumir una relación entre conformación de pequeños municipios y región montañosa. Como se muestra en el Gráfico No. 1, los municipios pequeños en Colombia se localizan en zonas montañosas con elevada altitud en relación con los demás municipios de mayor tamaño poblacional.

Gráfico No. 1



Fuente: Dane. Cálculos propios.
Se excluye a Bogotá

4) ***Los municipios más pequeños de Colombia se encuentran en zonas de asentamiento durante la Conquista y la Colonia.***

Las zonas de mayor altura en Colombia, ubicadas en la región Andina Central y Oriental, donde estaba asentada la mayor parte de la población en la época de la Conquista y la Colonia, son las que históricamente han perdido mayor participación dentro de la población total del país. El crecimiento de los municipios pequeños localizados en esas zonas ha sido menor que el de los demás municipios colombianos, cuando no se ha estancado. En parte ello obedece a la restricción geográfica que imponen las montañas sobre la expansión física de la población.

En la época de la Conquista y la Colonia los que en la actualidad conforman los municipios más pequeños se encontraban en las zonas sobre las cuales estaba localizada la mayoría de la población, debido al carácter benigno de los climas fríos y a la disponibilidad de oferta alimenticia que permitía el contar con todos los pisos térmicos. Fue en esa zona donde se constituyó la más extensa gobernación colonial por el número de indígenas encomendados. Tal gobernación, denominada Santafé, iba desde Cúcuta hasta Neiva. Según Zambrano (1998, pp.209ss), después de la crisis demográfica indígena, desde mediados del siglo XVIII, en esa misma zona fue intensa la recuperación demográfica por parte de la población mestiza y blanca pobre, y también amplió el auge fundacional en los Santanderes debido al surgimiento y la consolidación de la economía artesanal.

La preponderancia poblacional de la zona Andina Oriental y Central empieza a agotarse desde finales del siglo XIX cuando la vinculación de Colombia al mercado mundial a través del café hace que la zona de la colonización antioqueña se convierta en la de mayor dinamismo poblacional, en parte debido a las migraciones desde otras regiones. Así, los municipios de mayor crecimiento fueron los cafeteros, y se configuraron nuevos centros urbanos en Medellín, Manizales, Cali y Barranquilla, derivados del auge cafetero y del desarrollo de los transportes y los puertos que fomentó la expansión cafetera. Desde mediados de los años cincuenta del Siglo XX las zonas cafeteras pierden, sin embargo, predominio poblacional, con excepción de los centros administrativos e industriales. En adelante, los municipios que más crecen son aquellos localizados en zonas de florecimiento industrial. Posteriormente, desde hace más de dos décadas los municipios de mayor crecimiento poblacional están ubicados en las zonas de nueva colonización en la Amazonía y la Orinoquía, la frontera occidental de la Costa Atlántica, el Magdalena Medio. Los municipios pertenecientes a las áreas metropolitanas también muestran una dinámica poblacional fuerte asociada con el sector comercial, financiero y de otros servicios (Zambrano, 1998, p.220 ss).

En términos climáticos, la tendencia histórica de la dinámica poblacional es un descenso de la población ubicada en climas fríos y un aumento en los climas cálidos. Una red más desarrollada de transportes permite a la población ubicada en tierras bajas contar con una oferta permanente de alimentos producidos en otras regiones. Adicionalmente, los planes viales tienden a privilegiar las zonas llanas del Valle del Cauca, la Orinoquía y el Magdalena (Zambrano, 1997). Por otra parte, el amplio desarrollo de la medicación y vacunación permite que la población pueda prevenir e inmunizarse frente a las enfermedades de los climas tropicales cálidos.

5) *Los pequeños municipios colombianos se encuentran principalmente en zonas de minifundio.*

Como característica de la región Andina Central y Oriental puede señalarse que los municipios pequeños están localizados en zonas de minifundio. El 91% de los predios ocupa solamente el 21% de la superficie. De esas zonas de pequeños predios el 85% se encuentra en la región centro-oriente sobre los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Huila, Norte de Santander y Tolima y la región occidental de los Departamentos de Antioquia, Caldas, Cauca, Nariño, Risaralda y Valle (Pérez y Farah con datos de Absalón Machado, 1999, p.24).

En las regiones andinas centrales, articuladas con las regiones circundantes al río Magdalena, ha logrado sobrevivir el campesino sin que haya podido acumular excedentes que le permitan absorber el crecimiento de su población y así poder expandirse territorialmente (Kalmanovitz, 1995, cap.III). Estas regiones expulsan la población con capacidad de ingresos a mercados de trabajo más activos (Reyes, 1998, p.277). Dicha condición podría ser un factor explicativo de la baja dinámica poblacional de los municipios más pequeños.

6) *Los municipios menos densamente poblados se encuentran en zonas selváticas y de reciente colonización*

Los municipios colombianos registran una densidad poblacional que oscila entre los 0,2 habitantes y los 14.300 habitantes por kilómetro cuadrado. Los veinte municipios menos densamente poblados en Colombia están localizados en las regiones de la Orinoquía, los Llanos Orientales y el Pacífico en los Departamentos del Vaupés, Vichada, Caquetá, Meta, Guaviare, Arauca, Guainía, Casanare y Chocó ^{1/}. Como se observa en el Cuadro No. 4, allí los municipios tienen extensiones geográficas amplias y en otros casos, aunque su área geográfica no es tan grande, el tamaño poblacional es relativamente pequeño para su superficie jurisdiccional. Como zonas de colonización nuevas, estas áreas presentan conflictos por la propiedad de la tierra entre colonizadores campesinos y latifundistas ganaderos (Reyes, 1998). Adicionalmente, la escasa presencia física institucional del Estado favorece el nacimiento y la consolidación de fuerzas no estatales como la guerrilla y los paramilitares.

Cuadro No. 4

Municipios de Colombia con menor densidad poblacional (htes/Km) - Año 2000					
Posición	Municipio	Población	Area Km²	Densidad	Departamento
1	Taraira	1.135	6.619	0,2	VAUPES
2	Cumaribo	17.058	65.674	0,3	VICHADA
3	Solano	11.743	41.653	0,3	CAQUETA
4	Caruru	2.126	6.981	0,3	VAUPES
5	Santa Rosalía	910	2.018	0,5	VICHADA

^{1/} En el Amazonas la mayor parte de jurisdicciones tienen una muy baja densidad poblacional. No aparecen en el cuadro adjunto por estar constituidas como corregimientos departamentales y no como municipios.

6	La Primavera	13.105	20.141	0,7	VICHADA
7	Mapiripán	10.343	11.938	0,9	META
8	Mitú	15.992	16.455	1,0	VAUPES
9	Puerto Gaitán	20.146	17.536	1,1	META
10	La Macarena	13.291	11.231	1,2	META
11	Calamar	19.910	16.200	1,2	GUAVIARE
12	Puerto Carreño	15.399	12.409	1,2	VICHADA
13	Cravo Norte	6.596	5.221	1,3	ARAUCA
14	Inírida	23.841	16.165	1,5	GUAINIA
15	Miraflores	19.140	12.914	1,5	GUAVIARE
16	La Uribe	9.466	6.307	1,5	META
17	Orocué	8.700	4.789	1,8	CASANARE
18	Hato Corozal	10.470	5.581	1,9	CASANARE
19	El Retorno	20.222	10.434	1,9	GUAVIARE
20	Sipí	2.568	1.274	2,0	CHOCO

Fuente: Dane. Cálculos propios.

Cumaribo en el Vichada presenta una de las más bajas densidades poblacionales (0,3 hab por km²) con la mayor extensión geográfica municipal en Colombia: 67.000 km². La magnitud de su área geográfica es significativa si se le compara, por ejemplo, con el área geográfica de Bogotá, que es de 1587 km², o más aún con Itagüí, el municipio más densamente poblado en Colombia, con 14.298 habitantes por km², contando con solo 17 km² de superficie total. Otros municipios bajos en densidad como Solano, la Primavera, San Vicente del Caguán y Puerto Gaitán registran una superficie muy amplia con respecto al tamaño de su población.

La baja densidad poblacional descarta el que estos municipios puedan aprovechar las ventajas derivadas de las economías de aglomeración de las grandes concentraciones poblacionales, que en Colombia se localizan en las principales ciudades, en municipios cercanos a las 4 ciudades más pobladas o están incluidos dentro de las áreas metropolitanas (Cuadro No. 5).

Cuadro No. 5

Municipios de Colombia con mayor densidad poblacional (htes/Km) - 2000					
Posición	Municipio	Población	Area Km ²	Densidad	Departamento
1	Itagüí	243.069	17	14.298,2	ANTIOQUIA
2	Barranquilla	1.252.195	166	7.543,3	ATLANTICO
3	Medellín	1.980.917	387	5.118,6	ANTIOQUIA
4	Soledad	304.567	67	4.545,8	ATLANTICO
5	BOGOTA	6.437.842	1.605	4.011,1	BOGOTA
6	Cali	2.161.130	552	3.915,1	VALLE
7	Bucaramanga	530.320	154	3.443,6	SANTANDER
8	Envigado	150.945	51	2.959,7	ANTIOQUIA

9	San Andrés	67.879	24	2.828,3	SAN ANDRES
10	Armenia	294.501	115	2.560,9	QUINDIO
11	Sabaneta	35.938	15	2.395,9	ANTIOQUIA
12	Bello	350.416	151	2.320,6	ANTIOQUIA
13	Floridablanca	233.653	101	2.313,4	SANTANDER
14	Dos Quebradas	174.960	80	2.187,0	RISARALDA
15	Cartagena	902.005	570	1.582,5	BOLIVAR
16	Soacha	283.889	187	1.518,1	CUNDINAMARCA
17	La Estrella	49.902	35	1.425,8	ANTIOQUIA
18	Tunja	120.205	118	1.018,7	BOYACA

Fuente: Dane. Cálculos propios.

Entre los veinticinco municipios menos densamente poblados, diez son municipios con población menor a los 10.000 habitantes, el resto en su mayor parte no sobrepasa los 20.000 y ninguno es mayor a los 30.000 habitantes.

7) El tamaño de los municipios colombianos en perspectiva internacional.

La definición del tamaño del municipio también es relativa al tamaño del conjunto de municipios del país. Un municipio puede ser grande o pequeño de acuerdo con el tamaño promedio de los municipios de un país. Busbanza (Boyacá), municipio colombiano con una población de 576 habitantes, es pequeño con respecto a municipios como Bello (Antioquia) con una población de 370.000 habitantes, o con municipios capitales como Cali (Valle) con una población de 2.700.000 habitantes, o Bogotá con una población de 6.700.000 habitantes.

En Francia, los municipios pueden resultar pequeños si se comparan con el tamaño de los municipios colombianos o de otros países. Pachón (2001, p. 57) llama la atención sobre la existencia en Francia de más de 35.000 municipios, sobre una población total de 60 millones de habitantes y dentro de un área geográfica nacional que es la mitad de la colombiana. Según Martins (1996), cerca de las dos terceras partes de los municipios franceses tienen menos de 500 habitantes y en todos hay representantes estatales, un alcalde y un concejo municipal elegido popularmente. De acuerdo con el autor, en Italia también existen muchos municipios de menos de 500 habitantes y la mayoría no alcanzan los 3.000 habitantes. Algo similar se registra en Alemania y en España.

Tomando como referencia el año 1994, Hernández encuentra que Colombia presenta una cantidad de municipios (1050) inferior a países como Perú (1784), España (4835), Alemania (12281) y Francia (38.000). Igualmente, el promedio de habitantes por municipio en Colombia (34.285) supera de manera significativa el promedio de habitantes por municipio de esos países, incluyendo también a Venezuela.

Capítulo II

Instituciones del pequeño municipio

1) *¿Quién establece las reglas de juego?*

Dentro de la división político-administrativa del Estado prevista en la Constitución de 1991, los municipios conforman, junto con los distritos y los territorios indígenas, el nivel local de gobierno en Colombia [Cf. Arts. 311 y 286, CN]. La Carta Política fija directamente buena parte de la organización, los poderes y las competencias de las instancias subnacionales de gobierno, tanto locales como departamentales, y cuando no lo hace faculta al nivel nacional para establecerlas por medio de leyes y de otros instrumentos legales. Mientras que en los sistemas federales los municipios son por lo general criaturas del nivel intermedio de gobierno, integrado por los Estados (el nombre varía entre países), en el sistema unitario descentralizado instituido en Colombia el nivel intermedio, conformado por los departamentos, juega en la práctica un papel marginal. Las reglas de juego fundamentales del conjunto del Estado colombiano son establecidas a nivel nacional. Los poderes y competencias de que están investidos los departamentos con respecto a los municipios de su jurisdicción son derivados, no originales.

El Congreso de la República fija “...las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.” [Art. 150, 4, CN]. Los criterios para la creación de municipios resultan cruciales, pues una vez creados quedan automáticamente investidos de los poderes y competencias que la Constitución les confiere, como gobernarse por autoridades propias, prestar los servicios públicos que determine la ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, establecer tributos y participar en las transferencias nacionales [Cf. Arts. 287 y 311, CN].

El constituyente era consciente de la influencia del tamaño de los municipios. De hecho, autorizó al legislador para “...establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración.” [Art. 320, CN]. Sin embargo, la misma Constitución impone algunos límites a las facultades del Congreso para ajustar la ‘organización, gobierno y administración’ al tamaño del municipio. Aparte de señalar que en cada municipio habrá un alcalde y un concejo municipal, elegidos ambos por voto popular, la Carta Política establece límites al tamaño de los concejos (e.g., “...no menos de siete, ni más de veintiún miembros según lo determine la ley, de acuerdo con la población respectiva.” Art. 312, CN). La Constitución también establece directamente las atribuciones del Alcalde y del Concejo, aunque defiere a la ley la facultad de precisarlas o ampliarlas.

Respecto a las relaciones entre niveles de gobierno, la Constitución establece que las competencias de las entidades territoriales deben ser ejercidas de acuerdo con los principios de concurrencia, subsidiariedad y coordinación. Con tales principios se busca darle coherencia a las acciones de los distintos niveles de gobierno.

Desde una perspectiva legal, ellos no liberan al nivel nacional de gobierno de la responsabilidad de garantizar la prestación de los servicios públicos básicos, derivada de la existencia de una nación (Véase Sentencia de la Corte Constitucional C-547 del 15 de septiembre de 1992). La aplicación de los principios en cuestión encara serias dificultades prácticas. Por ejemplo, no es fácil determinar en qué circunstancias la prestación de un servicio que de otra manera sería competencia de los gobiernos locales debería pasar a niveles de gobierno más altos en ejercicio del principio de subsidiariedad. Tampoco es fácil establecer responsabilidades frente a fallas en la prestación de los servicios de niveles con la misma competencia. Forero, et.al. (1997) muestran, sin embargo, que la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre la prestación de servicios y sobre su evaluación ayudan a sortear este tipo de dificultades.

2) *Categorías de municipios*

En desarrollo de lo previsto por la Constitución, la Ley 136 de 1994 precisa los criterios de clasificación de los municipios colombianos de acuerdo con la población y los recursos fiscales. El Cuadro No. 6 resume tales criterios. Existen siete categorías. La categoría especial y las categorías primera a sexta. El criterio de entrada es el tamaño de la población. A menor población, mayor categoría. Entre los municipios más pequeños, si el municipio tiene entre 7.001 y 15.000 habitantes corresponde a la quinta categoría. Si tiene menos de 7.000 habitantes corresponde a la categoría sexta. El criterio siguiente es el volumen de recursos fiscales. Entre menores sean los recursos fiscales, mayor será la categoría. Si los ingresos corrientes anuales, excluidas las rentas de destinación específica, ejecutados por la administración central del municipio en el año anterior superan los correspondientes a la categoría definida por la población, el municipio se clasifica en la categoría inmediatamente superior. Si dichos ingresos corrientes no alcanzan a los de la categoría definida por la población, el municipio se clasifica en la categoría inmediatamente inferior. Por tratarse de la última categoría de la clasificación, esta disposición no aplica a los municipios de sexta categoría.

Cuadro No. 6
Categorización establecida por la Ley 136 del año 1994

CATEGORÍA	POBLACION REQUERIDA	INGRESOS ANUALES CORRIENTES LIBRE DESTINACION REQUERIDOS
ESPECIAL	Igual o superior a 500.001 habitantes	Mayores a 400.000 SMLM
Primera	Entre 100.001 y 500.000 habitantes	Entre 100.000 y 400.000 SMLM
Segunda	Entre 50.001 y 100.000 habitantes	Entre 50.000 y 100.000 SMLM
Tercera	Entre 30.001 y 50.000 habitantes	Entre 30.000 y 50.000 SMLM
Cuarta	Entre 15.001 y 30.000 habitantes	Entre 15.000 y 30.000 SMLM
Quinta	Entre 7.001 y 15.000 habitantes	Entre 15.000 y 30.000 SMLM
Sexta	Igual o inferior a 7.000 habitantes	Menos de 5.000 SMLM

Aunque la categorización prevista en la Constitución apunta al establecimiento de un “...distinto régimen para [la] organización, gobierno y administración [municipal]”, el uso que se le ha dado es mucho más

limitado. En la práctica, se ha empleado sobre todo para fijar escalas de remuneración para el alcalde, los concejales y otros funcionarios de la administración municipal de las distintas categorías. Las funciones y competencias formalmente asignadas por la ley son por lo general comunes a todos los municipios, con independencia de su categoría.

Así mismo, el régimen tributario y el sistema de transferencias intergubernamentales no se apoyan en la categorización, o cuando lo hacen, sólo lo hacen de manera marginal o episódica. Además, junto a la categorización que se acaba de describir, coexisten otras. Tal es el caso, por ejemplo, de las categorías adoptadas para efectos de determinar el número de concejales de los municipios. No obstante que también se basan en la población, los rangos difieren de manera significativa. Así, los municipios de hasta 5.000 habitantes eligen siete (7) concejales, mientras que los municipios de 5.001 hasta 10.000 habitantes eligen nueve (9) concejales. Nótese que municipios de la categoría sexta por población y recursos fiscales pueden tener concejos municipales de diferente tamaño. El empleo de diferentes categorizaciones para diferentes propósitos puede justificarse en determinadas circunstancias, pero en Colombia los criterios de clasificación no parecen obedecer a un patrón que las justifique. La categorización puede verse como una herramienta para incorporar el factor tamaño en las reglas de juego que sirven de marco para el desenvolvimiento de los gobiernos locales. El potencial de esta herramienta se ha desaprovechado.

La Ley 617 de 2000 introdujo algunas modificaciones a la categorización municipal que había establecido la Ley 136 de 1994 (Cuadro No. 7). Las modificaciones más importantes tienen que ver justamente con los municipios menos poblados. En el nuevo régimen todos los municipios de hasta 10.000 habitantes se clasifican dentro de la categoría sexta, siempre que sus ingresos corrientes anuales de libre destinación no superasen los 15.000 salarios mínimos legales mensuales. Si los ingresos corrientes aludidos son mayores, el municipio se clasifica en la categoría que corresponda a los ingresos fiscales. La nueva categorización sólo entrará en pleno vigor a partir del año 2004. Como consecuencia de su aplicación, es probable que la mayoría de los municipios con población entre 7.000 y 10.000 habitantes, que en la actualidad pertenecen a la categoría quinta, pasen a la categoría sexta. Para estos municipios la nueva disposición implica menores erogaciones por concepto de remuneraciones al Alcalde y a los concejales. En este sentido, la reforma responde a la lógica de política de ajuste o saneamiento fiscal a nivel subnacional. También se busca estimular el esfuerzo fiscal local, en la medida en que la generación de mayores ingresos corrientes de libre disposición se traduce en mayores remuneraciones para las autoridades locales. Si bien este propósito ya está presente en el régimen actual, en el nuevo régimen la generación de recursos fiscales recibe, por decirlo así, una más alta ponderación.

Cuadro No. 7
Categorización establecida por la Ley 617 del año 2000

CATEGORÍA	POBLACION REQUERIDA	INGRESOS ANUALES CORRIENTES LIBRE DESTINACIÓN REQUERIDOS
ESPECIAL	Igual o superior a 500.001 habitantes	Mayores a 400.000 SMLM
Primera	Entre 100.001 y 500.000 habitantes	Entre 100.000 y 400.000 SMLM
Segunda	Entre 50.001 y 100.000 habitantes	Entre 50.000 y 100.000 SMLM
Tercera	Entre 30.001 y 50.000 habitantes	Entre 30.000 y 50.000 SMLM
Cuarta	Entre 20.001 y 30.000 habitantes	Entre 25.000 y 30.000 SMLM
Quinta	Entre 10.001 y 20.000 habitantes	Entre 15.000 y 25.000 SMLM
Sexta	Igual o inferior a 10.000 habitantes	Menos de 15.000 SMLM

A la nueva categorización habría que abonarle su preocupación por un municipio fiscalmente viable, más si se considera que en periodos recientes las dificultades financieras a nivel local se han agudizado, obstaculizando, cuando no impidiendo, la provisión de bienes públicos y meritorios. Pero los defectos del régimen existente se mantienen más o menos inalterados. La conexión entre categorización y “...régimen para [la] organización, gobierno y administración [municipal]” es todavía difusa. Más aún, los pormenores del proceso de categorización pueden propiciar el fenómeno de amenaza moral, como de hecho ya ha ocurrido. La ley dejó en cabeza de los Alcaldes la tarea de categorizar el municipio. Puesto que de la categorización dependen las remuneraciones del propio Alcalde y de los concejales, las condiciones están dadas para que a nivel local se le pongan palos en la rueda a la protocolización del cambio a una categoría con menores remuneraciones. Hay, en cambio, incentivos para sobreestimar el monto de los recursos fiscales, en la medida en que ello se traduce en mayores remuneraciones para las autoridades locales. Dado lo embrionario del sistema de información territorial, las estadísticas sobre el volumen de recursos fiscales de libre destinación son particularmente susceptibles de manipulación.

En el caso de los municipios pequeños el mecanismo de ‘premios y ‘castigos’ implícito en la categorización por generar recursos fiscales diferentes a los típicos de la categoría (eg., mayores o menores remuneraciones) tiene sus singularidades. Un municipio de menos de 10.000 habitantes, que normalmente sería de sexta categoría, puede pasar a la categoría quinta o cuarta cuando sus recursos fiscales son superiores a los estipulados para la sexta categoría. Las remuneraciones se incrementan, de modo que el ‘premio’ por los mayores ingresos fiscales opera en la dirección esperada. Pero como la sexta categoría es la última categoría, una caída de los ingresos fiscales, cualquiera sea su cuantía, no afecta las remuneraciones. El ‘castigo’ pierde aquí todo su poder disuasivo, si es que tiene alguno.

Parece lógico ligar el *nivel* de la remuneración de las autoridades locales a la *capacidad* fiscal de las respectivas jurisdicciones. Los rangos de tamaño de la población y de recursos fiscales pueden verse como indicadores de capacidad fiscal. Así, probablemente dentro de ciertos límites, el ingreso per cápita de las

jurisdicciones subnacionales tiende a aumentar con la población. A este respecto la legislación colombiana estaría bien orientada. De otro lado, a primera vista el sistema de categorización vigente premia los aumentos y castiga las disminuciones del *esfuerzo* fiscal ajustando la remuneración de las autoridades locales mediante el cambio de categoría. Esto también parece lógico. Sin embargo, el asunto es más complejo. Las variaciones en el monto de los recursos fiscales de libre destinación pueden obedecer a diversos factores. El esfuerzo fiscal es apenas uno de ellos. La dinámica de la actividad económica local también incide sobre el monto de recursos fiscales acopiados. Por su parte, la legislación puede redefinir los conceptos de ingresos de libre destinación y de propósito específico, como de hecho ha sucedido, redefinición que en alguna medida modifica la clasificación de los municipios. En estas condiciones, resulta dudoso que elevar o reducir la remuneración mediante cambio de categoría genere los incentivos correctos cuando las variaciones en los recursos fiscales municipales son atribuibles a factores *diferentes* del esfuerzo fiscal.

3) Instituciones fiscales

3.1 Transferencias intergubernamentales

El diseño de las transferencias juega un papel fundamental en un Estado integrado por múltiples niveles de gobierno. No sólo tiene incidencia sobre la provisión de bienes públicos y meritorios y la redistribución del ingreso, especialmente desde una perspectiva espacial, sino que puede favorecer u obstaculizar la gobernabilidad local. El sistema de transferencias intergubernamentales experimentó recientemente un cambio sustancial materializado en el Acto Legislativo 01 y en la Ley 715 del año 2001. El régimen previo había sido instaurado al amparo de la reforma constitucional de 1991. En lo atinente a los municipios pequeños, ¿qué se puede esperar del nuevo sistema de transferencias? ¿Cómo se compara con el sistema precedente?

El debate sobre la reforma en cuestión giró alrededor del volumen total de recursos que el gobierno nacional debe transferir a los gobiernos territoriales. La Constitución de 1991 estipulaba que la participación municipal, que junto con el situado fiscal conformaba el sistema de transferencias, debía alcanzar el 22% de los ingresos corrientes de la Nación en 2002. En el año 2001 dicha transferencia rondaba el 17,5% de los ingresos corrientes. En la práctica, lo que la reforma hizo fue evitar que se materializara el incremento del 17,5% al 22% de los ingresos corrientes. En ella predominaron las preocupaciones por la sostenibilidad de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica. En comparación con la fórmula adoptada en la Constitución de 1991, el crecimiento del conjunto de las transferencias quedó ligado en forma mucho más estrecha al crecimiento de la economía.

Aparte del tamaño de las transferencias, o de la ‘torta territorial’, hay otros temas que merecen atención. El primero de ellos es el propósito de las transferencias. En el sistema previo, tanto el situado fiscal como la participación municipal eran transferencias *de propósito específico*. Así, constitucionalmente el situado fiscal estaba destinado a financiar la educación y la salud a cargo del nivel intermedio de gobierno, principalmente, al

tiempo que la participación municipal debía ser canalizada por los gobiernos locales hacia la inversión social, categoría que la ley definió hasta el detalle, asignando la mayor parte de nuevo a educación y salud. La Constitución había autorizado de manera transitoria a los municipios de 100.000 o menos habitantes a utilizar una fracción decreciente de la participación para propósitos diferentes de la inversión social, como el funcionamiento o la infraestructura física. Había un germen de lo que en la literatura especializada se conoce como transferencia de propósito general o de libre destinación.

En cuanto al propósito, los principales cambios introducidos por las reformas 2001 pueden resumirse en los siguientes puntos:

- a) *Mayor especialización de las transferencias de propósito específico:* Mientras que antes las transferencias para educación y salud conformaban un único bloque, ahora habría una transferencia para cada propósito. A educación se le asignó el 58,5% del total de las transferencias y a salud el 24,5%. Este cambio permite distribuir entre las entidades territoriales los recursos de cada transferencia con una fórmula que incorpore indicadores específicos del respectivo sector.
- b) *Instauración, con vocación de permanencia, de una transferencia de propósito general:* A esta transferencia se le asignó el 17% del total de las transferencias. En el régimen previo tenía un carácter expresamente transitorio.

El nuevo sistema de transferencias es más integral que el anterior, en la medida en que está conformado por transferencias tanto de propósito específico como de propósito general, pero se observan grandes deficiencias en su diseño que contrarían sus objetivos. Hay argumentos económicos a favor de algunas transferencias de propósito específico, entre ellos el interés que asiste a la sociedad como un todo de garantizar el acceso universal a ciertos bienes y servicios (la educación y la salud, en particular), con independencia de la localización de las personas, y el hecho de que su financiamiento resultaría insuficiente si la asignación de recursos fuera enteramente discrecional, debido, por ejemplo, a la presencia de externalidades entre jurisdicciones^{2/}. Además, la educación es un canal fundamental de distribución del ingreso y, por tanto, un canal para la equidad. En las transferencias de propósito específico predominan los intereses y necesidades unitarias o nacionales, ya que a través de ellas se pueden lograr ciertos estándares mínimos en la provisión de educación y salud a lo largo y ancho del país^{3/}.

^{2/} Propósito específico se refiere, en este contexto, a la asignación forzosa de recursos de las transferencias a la educación y la salud, consideradas como áreas de gasto, y no implica que deba forzarse desde la Constitución o la ley la asignación de recursos dentro de dichas áreas.

^{3/} Otra cosa bien distinta sucede con las destinaciones específicas impuestas desde la Constitución o la ley a los impuestos o rentas propias de los gobiernos territoriales. En este caso se les pone a los gobiernos territoriales una traba para atender la diversidad de necesidades y preferencias comunitarias, contrariando el espíritu de la descentralización, sin que se les pueda responsabilizar cuando la composición del gasto territorial, determinada desde fuera, no atienda dichas necesidades y preferencias.

Pero el propósito de universalizar la educación y la salud básicas se ve de entrada entorpecido por las deficiencias en el diseño de las transferencias. En educación, por ejemplo, el criterio determinante para distribuir las transferencias entre las entidades territoriales es, según la Ley 715 de 2001, la población atendida. Como consecuencia, los recursos tenderán a concentrarse en aquellas entidades territoriales con relativamente mayor cobertura. Las transferencias de *propósito específico* deberían distribuirse con base en indicadores que guarden relación con la provisión y financiación de los servicios de educación y salud, como las necesidades *estandarizadas* de gasto en estas áreas. En teoría, ello se conseguiría asignando a cada municipio o departamento un valor resultante de multiplicar el número de *niños en edad escolar* por el costo *estándar* de educarlos, sujeto a la restricción de que el gasto estandarizado agregado no debe sobrepasar el monto total de la transferencia.

El problema es que la Ley 715 utiliza el número de *niños atendidos por el sistema educativo*, en lugar del número de niños en edad escolar. En contra de lo que suele pensarse la Ley 715 del año 2001 no estandariza las necesidades de gasto. Lo que estandariza es el gasto por alumno, que es algo bien distinto. La estandarización de las necesidades de gasto en educación y salud es fundamental porque el monto total de las transferencias de propósito específico para un determinado período es limitado y porque si se tratara de cubrir los gastos *observados*, los gobiernos territoriales tendrían un fuerte incentivo, acentuado por la presión de los gremios sectoriales, para gastar en forma desbordada o, como se dice en la jerga técnica, para gastar sin tener en cuenta la restricción presupuestal. La justificación para emplear las necesidades estandarizadas de gasto es que la meta, fijada por lo demás por la propia Constitución, es la provisión universal de los servicios de educación y salud, al menos en los niveles considerados esenciales.

Las transferencias de propósito general también tienen una importancia crucial. Se dirá que si los gobiernos territoriales necesitan gastar en áreas diferentes a los de educación y salud, pues que acudan a los impuestos territoriales. Es cierto que los impuestos territoriales deben ser el pilar de la descentralización, pero se trata de una verdad a medias. Piénsese en el caso de los municipios pequeños. Seguramente los habitantes podrían pagar más impuestos a los gobiernos municipales, pero ¿qué tanto más? La limitada capacidad fiscal de ellos, asociada a su escaso desarrollo económico, les impediría llegar muy lejos. Incluso en los países desarrollados, federales o unitarios, las capacidades fiscales de los gobiernos territoriales difieren de manera ostensible. Las transferencias de propósito general sirven de complemento a los impuestos territoriales, especialmente en el caso de los gobiernos territoriales con bases económicas precarias. Desde luego, la disponibilidad de recursos fiscales nacionales es limitada y la decisión, propia de la ley, de qué tanto se asigna a una transferencia de propósito específico y qué tanto a una de propósito general debe tener en cuenta este hecho. Puesto que el uso de los recursos de propósito general no está predeterminado por la Constitución y la ley, los gobiernos territoriales pueden responder a la diversidad de necesidades y preferencias comunitarias. A través de

los impuestos territoriales y de las transferencias de propósito general puede materializarse el pluralismo y la autonomía.

La literatura sobre el tema sugiere que las transferencias de *propósito general* deben estar orientadas a asegurar que los gobiernos territoriales tengan capacidades similares de provisión de servicios con cargas similares de tributación. Nótese que se trata de *capacidades* similares de provisión de servicios, no de resultados similares (la idea es reducir las disparidades en capacidad fiscal, no necesariamente eliminarlas). De ahí que los criterios sugeridos por la literatura (y empleados de hecho en países como Canadá) para distribuir los recursos de propósito general sean la capacidad fiscal y el esfuerzo tributario. Así, a menor capacidad fiscal, mayores recursos, y a mayor esfuerzo tributario, mayores recursos. La Ley 715 incorporó estos criterios, pero lo hizo de una manera ambigua, dejando a los organismos encargados de la distribución de los recursos un amplio margen para determinar los detalles de la fórmula. Por ejemplo, el 40% de la transferencia de propósito general debe ser distribuido según la pobreza relativa de la entidad territorial de que se trate con respecto a la pobreza relativa. No es difícil imaginar varias fórmulas que cumplirían con esta condición.

Por otra parte, la ley ordena que el 10% de la transferencia se distribuya con base en la que se denomina eficiencia fiscal, “entendida como el crecimiento promedio de los ingresos tributarios per cápita de las tres últimas vigencias fiscales”. Este es un indicador no robusto de esfuerzo tributario. De hecho, una misma tasa de crecimiento de los ingresos tributarios per cápita puede ser consistente con poco o mucho esfuerzo tributario, si por esfuerzo tributario se entiende el grado en que una determinada entidad territorial utiliza su capacidad potencial de tributar. El problema es, desde luego, medir la capacidad fiscal potencial, pero la literatura especializada ofrece varias alternativas para hacerlo de manera más o menos expedita. Unas reglas de distribución mal concebidas pueden obstaculizar o echar a perder el logro de los propósitos de las transferencias y ser fuente de conflictos que no se originan necesariamente en el tamaño del municipio sino en el diseño del esquema de transferencias. Ese bien podría ser el caso del nuevo sistema de transferencias instaurado en Colombia.

3.2 El régimen tributario

El régimen tributario municipal, fijado por el nivel nacional de gobierno, y en particular por el Congreso de la República, consta de más de ocho impuestos, entre ellos el impuesto predial, el impuesto de industria y comercio y la llamada sobretasa a la gasolina. Vistos los municipios colombianos en conjunto, los impuestos más importantes son el de industria y comercio y el predial. En 1999 estos gravámenes aportaron, respectivamente, el 38% y el 34% de recaudo tributario total en los municipios capitales. La importancia del impuesto de industria y comercio es menos significativa en los municipios no capitales y más aún en los municipios más pequeños. En

los municipios no capitales el grueso del recaudo proviene del impuesto predial (36%) y en menor medida del impuesto de industria y comercio (34,6%).

El recaudo *per cápita* de los pequeños municipios se sitúa muy por debajo del promedio nacional (Véase, por ejemplo, Ospina y Gutiérrez, 1996). Interesa centrar aquí la atención sobre tres factores explicativos del fenómeno: La capacidad fiscal, el esfuerzo tributario y la asignación de fuentes impositivas entre niveles de gobierno. La evidencia disponible sugiere que en Colombia hay importantes diferencias en desarrollo económico y social entre municipios y regiones, para no mencionar las diferencias dentro de estas entidades. Como escriben Sánchez y Nuñez (1999):

“El ingreso per capita municipal varía mucho en Colombia. En 1995, el ingreso municipal promedio no ponderado fue, a precios de 1975, de \$12.731 (alrededor de US\$1500), la mediana fue de \$7139 y la desviación estándar de \$18.929, cifras que muestran la gran dispersión del nivel de ingresos entre municipios.”

En promedio, los municipios pequeños son menos desarrollados que los municipios de mayor tamaño. Como consecuencia, su potencial para generar recursos es también menor. Las limitaciones de capacidad fiscal local difícilmente pueden ser subsanadas por el régimen tributario territorial. Otro tipo de políticas, como las de desarrollo local o regional, incluidas aquellas tendientes a reducir las disparidades geográficas de desarrollo, se consideran más efectivas para ese propósito.

Parte de las diferencias en recaudo tributario per cápita entre municipios de distinto tamaño puede originarse en diferencias en el esfuerzo tributario, es decir, en el grado en que efectivamente se usa la capacidad fiscal potencial. Según la sabiduría convencional en nuestro medio, los municipios pequeños están particularmente aquejados por la llamada pereza fiscal. Como observan Maldonado y Moreno (1995, p. 43), “La posición generalizada sobre el tema consiste en señalar que los gobiernos locales en Colombia, especialmente los mas pequeños, presentan un reducido esfuerzo fiscal (...), situación que se debe en gran parte al efecto de las transferencias sin contrapartida.” Hacer más esfuerzo tributario supone no sólo que existe capacidad fiscal potencial disponible sino que el régimen tributario lo permite. Los gobiernos locales colombianos cuentan con un relativamente amplio margen de maniobra para fijar las tarifas de los impuestos predial y de industria y comercio. La evidencia disponible sugiere que no es frecuente que los municipios instauren sus tarifas nominales en el techo de los rangos (Rodríguez y Steiner, 2000). No sería, pues, la legislación la que impide que se produzcan cambios en el esfuerzo tributario, al menos en lo que a las tarifas se refiere. Otra cosa sucede con las reglas que regulan el procedimiento tributario. La legislación nacional ordena a los gobiernos municipales aplicar los procedimientos empleados por la administración tributaria nacional (DIAN). Estos procedimientos están concebidos para los impuestos de renta y al valor agregado, cuyas características difieren sustancialmente de los impuestos locales, y supone una administración de impuestos relativamente desarrollada, con disponibilidad más o menos holgada de recursos. Difícilmente puede esperarse que las administraciones

tributarias de los pequeños municipios colombianos puedan satisfacer en forma apropiada las demandas de un procedimiento complejo ^{4/}. Un procedimiento más sencillo les facilitaría la tarea y fortalecería la relación entre el Estado y el contribuyente a nivel local.

Para medir el esfuerzo tributario es preciso estimar la capacidad fiscal potencial de cada municipio. Algunos pocos trabajos han apuntado en esta dirección, intentado superar las dificultades estadísticas propias de esta clase de estimaciones. Tal es el caso de Ospina y Gutiérrez (1996). Sin embargo, a menudo se alude al esfuerzo tributario con base en indicadores que en realidad no lo reflejan o lo reflejan de manera muy indirecta, como el recaudo per cápita o la tasa de crecimiento de los recaudos. Del estudio de Ospina y Gutiérrez vale la pena resaltar dos hallazgos relevantes para el caso.: a) “entre los municipios de menos de 100.000 habitantes, son los más pequeños los que mayor esfuerzo fiscal realizan en el impuesto predial. Esto se puede explicar porque estos municipios recaen fuertemente sobre el predial como fuente tributaria de ingresos” (p. 84); y b) “los municipios pequeños cuentan con los mayores índices de capacidad fiscal en industria y comercio, pero su esfuerzo fiscal en este campo es casi nulo.” (p. 85).

El relativamente bajo recaudo tributario local también suele ser visto como un problema de asignación de fuentes impositivas. De hecho, la creación de nuevos impuestos para el nivel local de gobierno es una de las propuestas de reforma más populares. Se parte de suponer que hay una disociación entre las fuentes impositivas previstas en la legislación actual y la actividad económica, especialmente en pequeños municipios. Los instrumentos legales de recaudo no se prestarían para el arbitrio de recursos. El ejemplo más evidente es quizá el gravamen sobre los vehículos automotores, que para municipios aislados, sin vías y sin parque automotor, resulta en la práctica irrelevante. En este caso ampliar la definición de la base gravable de modo que cubra otros medios de transporte puede ayudar. No obstante, cuando el problema es el escaso desarrollo de la actividad económica susceptible del ser gravada, la creación de nuevos impuestos difícilmente cambiaría el estado actual de cosas. Por lo demás, Colombia ya cuenta en su legislación con los tributos que a nivel internacional sirven de base a las finanzas públicas locales, como los impuestos predial y a los negocios. Es improbable que la creatividad de los tributaristas sea suficiente para remediar el problema.

3.3. *Categorización, endeudamiento local y ajuste fiscal*

Ya se ha señalado que hasta el momento la categorización ha servido sobre todo al propósito del saneamiento de las finanzas públicas locales. Esto es particularmente evidente en la Ley 617 del año 2000. Allí se establecen topes a los gastos de funcionamiento (Cuadro No. 8). Como regla general, entre más grande el municipio, menor el porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación que por mandato legal puede

^{4/} Vease Ahmed, et. al., (1995) para un análisis de las características de las administraciones de impuestos en una muestra de municipios de diverso tamaño.

utilizarse para sufragar gastos de funcionamiento. Durante el período de transición 2001-2004 dicho porcentaje se va reduciendo en forma gradual, hasta situarse en un valor que se considera permanente.

Cuadro No. 8
Límites a los gastos de funcionamiento (Ley 617 del año 2000)

Categoría	Límite
Especial	50%
Primera	65%
Segunda y tercera	70%
Cuarta, quinta y sexta	80%

La disposición en cuestión abre varios interrogantes. En primera instancia, cabe preguntarse si en un contexto de descentralización, resulta apropiado que el nivel nacional de gobierno imponga límites cuantitativos al volumen de gasto de los gobiernos locales. Inspirada en el planteamiento clásico de Musgrave (1959), la literatura sobre el tema sugiere que la función de estabilización económica, cuyos objetivos son el pleno empleo y estabilidad de precios, debería asignarse al nivel nacional de gobierno. Se aduce que los instrumentos para conseguir estos objetivos, en particular la política monetaria y fiscal, no sólo suelen estar, en lo fundamental, en manos de instancias nacionales de gobierno sino que son más efectivos en la esfera nacional. Piénsese en lo que sucedería si cada gobierno local estuviera facultado para emitir su propia moneda. Aunque los gobiernos locales no están investidos de facultades monetarias, sí lo están de poderes fiscales. Tales poderes hacen las veces de vehículo para la provisión de bienes públicos y la rendición de cuentas. La posición fiscal de los gobiernos locales puede, sin embargo, entrar en contradicción con los objetivos de la función de estabilización económica. Por ejemplo, si lo que la coyuntura requiere es la generación de superávit fiscal en el agregado del sector público, la tarea del gobierno nacional puede hacerse muy dispendiosa, o irrealizable, cuando al mismo tiempo los gobiernos locales incurrir en déficit fiscales abultados. Por esta razón, el enfoque basado en Musgrave considera necesario el establecimiento de reglas que induzcan el equilibrio fiscal a nivel subnacional. Puesto que las fluctuaciones de la actividad económica causan desequilibrios fiscales no buscados, el equilibrio fiscal subnacional por el que se propende es un equilibrio a *través del ciclo económico*, no en cada momento del tiempo.

Así pues, el nivel nacional de gobierno no podría desempeñar la función de estabilización económica si no tuviera control sobre el tamaño del déficit del conjunto del sector público. Una forma de ejercer dicho control consiste en establecer restricciones al endeudamiento de los gobiernos subnacionales. En Colombia, la Ley 358 de 1997 concebida para operar a la manera de un semáforo, apunta en esta dirección. Sin embargo, la norma exhibe serias deficiencias. Aparte de las dificultades para verificar su cumplimiento, quizás más importante tiene que ver con el hecho de que cuando el endeudamiento alcanza los topes correspondientes a la luz roja, el gobierno local puede continuar accediendo a nuevos créditos suscribiendo un convenio de desempeño con el

Ministerio de Hacienda si se trata de un municipio capital de departamento o con el respectivo gobierno departamental si se trata de un municipio *no* capital. En cierto modo, es como si los conductores de vehículos estuvieran autorizados a negociar con el policía de tránsito si pueden o no pasar cuando el semáforo está en rojo, en lugar de verse obligados a detenerse por completo. Hay indicios de que ello ha facilitado el sobreendeudamiento territorial. Pero en vez de corregir las deficiencias de las reglas que regulan el acceso al endeudamiento se prefirió introducir límites a los gastos de funcionamiento municipales.

Esta estrategia tiene el inconveniente de que el nivel nacional de gobierno termina determinando en la práctica la composición del gasto público local, especialmente en los municipios pequeños. De una parte, el grueso de las transferencias nacionales, que a su turno constituyen la abrumadora mayoría de los ingresos corrientes de los municipios pequeños, debe orientarse a educación y salud, de manera que tiene destinación específica. De otra parte, la legislación nacional establece la proporción de los ingresos corrientes de libre destinación que como máximo puede canalizarse hacia gastos de funcionamiento. Aunque hay argumentos sólidos a favor de las transferencias nacionales de propósito específico (vg., educación y salud), el predeterminar desde el nivel nacional el uso de los recursos de libre destinación no sólo es en sí mismo una contradicción de términos sino que puede recortar innecesariamente los grados de libertad de las autoridades locales.

Hay ejemplos de entidades territoriales que cuentan con plantas de personal sobredimensionadas con respecto a sus necesidades o con respecto a su capacidad fiscal (Ministerio de Hacienda, 2000, p.41). Factores de economía política local pueden obstaculizar o impedir la necesaria reducción o recomposición de la planta. El saneamiento fiscal inducido o forzado desde el nivel nacional tendría en estos casos su cara positiva, ya que los factores locales que se oponen a la reforma se verían contrarrestados. La influencia de los grupos de interés de los municipios individualmente considerados sobre la legislación nacional es, cabe suponer, modesta, sobre todo si se trata de municipios pequeños. Pero esta misma circunstancia encarna un serio riesgo. Puesto que los límites a los gastos de funcionamiento locales tienen un carácter genérico para cada categoría, los rasgos específicos de los municipios no son considerados en forma explícita. Bien puede ocurrir que los límites a los gastos de funcionamiento fijados en la legislación nacional conlleven un sobreajuste en las plantas de personal del gobierno municipal, afectando la prestación de servicios a la comunidad.

Capítulo III

Reglas para la creación de nuevos municipios

Los años noventa fueron testigos de la creación de un importante número de municipios, todos de reducido tamaño. Los nuevos municipios no están localizados en las regiones donde históricamente se han ubicado geográficamente los municipios más pequeños. Así, muy pocos se ubican en departamentos de la Zona Andina Oriental y Central; la mayoría corresponde a la Costa Caribe y Pacífica (Véase Cuadro 9).

Cuadro No. 9

NUEVOS MUNICIPIOS EN COLOMBIA 1994-2000	
Departamento	Municipios
Bolívar	13
Chocó	9
Magdalena	8
La Guajira	5
Cauca	4
Córdoba	2
Cundinamarca	2
Caldas	2
Nariño	2
Santander	2
Vichada	1
Antioquia	1
Cesar	1
Tolima	1
Putumayo	1

Fuente: Dane
Cálculos propios

Preocupada por esta situación, la *Comisión de Racionalización del Gasto Público* hizo un llamado a evitar la fragmentación territorial. En su concepto, “...no resulta conveniente para la administración pública la atomización (al parecer estimulada por la fórmula de repartición)” (1997, p. 40). Aunque el informe de la Comisión no abunda en el asunto, se sugiere que la fragmentación pone en entredicho la viabilidad administrativa y fiscal de los municipios. Por su parte, Kure (1995, p. 91) considera que en vez de favorecer el cumplimiento de las competencias de los gobiernos locales y de propiciar el desarrollo, la creación de municipios ha respondido más a “una diversidad de intereses creados, incumplimiento de la ley, presiones políticas, influencia subversiva (y) búsqueda de transferencias...” Tanto la Comisión como Kure abogan por requisitos más estrictos para la creación de municipios.

Pero la creación de municipios, aun si son pequeños de acuerdo con estándares convencionales, tiene sus defensores. Se arguye, por ejemplo, que crear municipios “es abrir espacios y escenarios para que la gente tenga posibilidades e instrumentos para ejercer plenamente sus deberes y derechos, es construir democracia cotidiana” (Manrique, A., citado por Jiménez y Galindo, 1995, p. 220). Incluso se le ha llegado a considerar una especie de panacea, fíncando en ese acto grandes esperanzas, que van desde fomentar el respeto a las instituciones hasta la redistribución del ingreso, pasando por el desarrollo equilibrado de las regiones ⁵/.

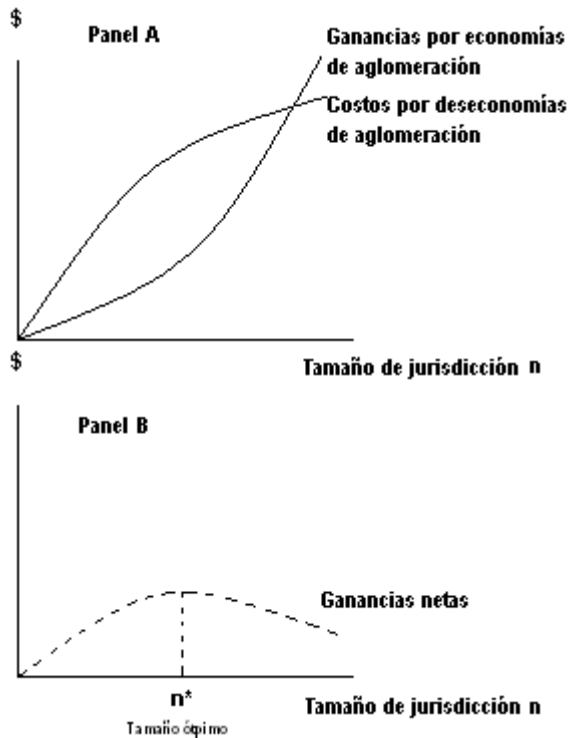
1) Consideraciones teóricas sobre el tamaño de los gobiernos locales

La cuestión subyacente es si para conferirle el carácter de municipio a una determinada combinación de población y territorio debería fijarse como condición el tener un tamaño mínimo, definido en algún sentido relevante.

El famoso modelo de Tibout (1956) supone que hay un tamaño óptimo de la comunidad, aquel que permitiría a los gobiernos locales proveer bienes públicos en forma eficiente. Una condición para alcanzar ese tamaño óptimo sería la existencia de un gran número de comunidades, ya que “entre mayor sea el número de comunidades y mayor la variabilidad entre ellas, más cercano estará el consumidor de realizar plenamente sus preferencias.” (p. 418). El consumidor-elector votaría con los pies, migrando entre comunidades, en búsqueda del paquete fiscal (bienes públicos e impuestos) que más se acomode a sus preferencias. El modelo de Tibout es, pues, favorable a las comunidades pequeñas. Pero, como observan Jiménez y Galindo (1995), no deben confundirse tamaño óptimo de un municipio y tamaño mínimo requerido para su creación. Según Tibout, si una comunidad está por debajo del tamaño óptimo, buscará atraer nuevos residentes. Si está por encima, buscará ‘expulsar’ residentes. El logro del óptimo depende de la migración entre jurisdicciones de los consumidores-votantes. Aunque puede que exista la migración motivada por factores fiscales, es improbable que sea tan fluida como supone el modelo de Tibout. En la práctica, las comunidades, que pueden asimilarse a municipios, estarían por encima o por debajo del óptimo en distintos momentos del tiempo. Pero de ahí no se sigue que cada vez que ello ocurra deban modificarse las fronteras municipales. En este modelo la variable de ajuste es la migración entre jurisdicciones, no la creación o eliminación de municipios. Todo lo que podría inferirse es que si han de haber requisitos para que una comunidad cuente con su propio gobierno local, las exigencias deberían lo suficientemente laxas como para permitir la existencia de un gran número de municipios.

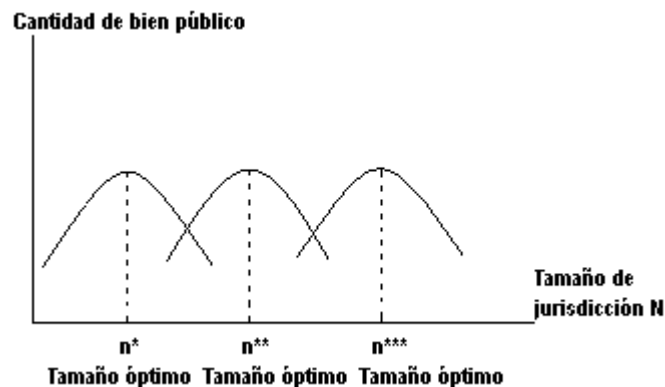
⁵ / Según Augusto Hernández, crear un municipio “es promover la legalidad, el respecto a las instituciones, redistribuir la riqueza nacional, proveer servicios públicos a la población, fomentar el empleo, crear nuevos polos de desarrollo, resolver las necesidades básicas insatisfechas de los sectores más vulnerables de la población, elevar el nivel de vida, fomentar el desarrollo equilibrado de las distintas regiones, arraigar la población en su entorno original.” [Citado por Jiménez y Galindo (1995, p. 223)].

Figura 1
Modelo de Tamaño óptimo de Tiebout (1956)



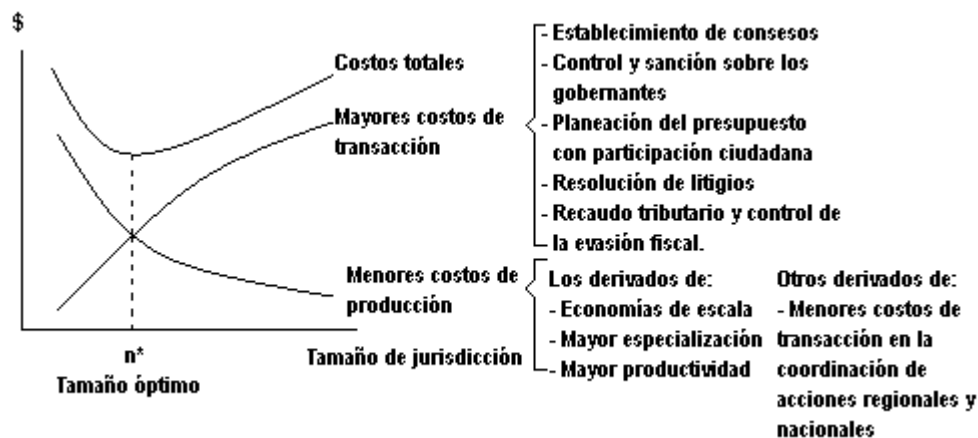
Habría que agregar que el modelo de Tiebout no tiene en cuenta el papel de la tecnología. Se trata de un modelo estático, que puede representarse por la Figura 1. El panel a) ilustra los ganancias y costos asociados a la vida en comunidad en municipios de diferente tamaño, estos es, las llamadas economías y diseconomías de aglomeración. El panel b) muestra las ganancias netas resultantes. A medida que aumenta el tamaño del municipio, aumentarían las ganancias netas, pero sólo hasta cierto punto, a partir del cual empiezan a decrecer. El tamaño óptimo se alcanzaría cuando las ganancias netas *marginales* son iguales a cero. Dadas las preferencias de la comunidad por bienes públicos, habría un único tamaño óptimo. La tecnología haría posible, sin embargo, que municipios de diferente tamaño puedan proveer bienes públicos locales en forma óptima. Habrían, pues, no uno sino varios tamaños óptimos. La Figura 2 ilustra esta situación. Si bien constituye una referencia útil, el concepto de tamaño óptimo no ofrece un camino expedito para determinar si debería haber y cuál debería ser el tamaño mínimo requerido para la creación de un municipio.

Figura 2
Tamaño óptimo con tecnología



Adicionalmente a los criterios de ajuste a las preferencias ciudadanas, economías de escala, costos de congestión y externalidades que conforman el modelo tradicional de tamaño óptimo de jurisdicción, otros criterios pueden tenerse en cuenta cuando se examina la acción pública. Ellos son los costos de transacción originados en la relación entre los ciudadanos y sus gobernantes (Forero, et.al, pp.121-124). Como se muestra en la Figura 3, buena parte de estos costos aumentan al ampliar el tamaño jurisdiccional. Otros costos de transacción se reducen con el aumento de tamaño jurisdiccional, tales como los costos de coordinación de políticas regionales y nacionales con el concurso de los gobiernos locales. Según este esquema, la jurisdicción de tamaño óptimo sería aquella donde se hacen mínimos los costos totales de ponderar tanto los costos de transacción como los costos de producción de bienes públicos.

Figura 3
Tamaño óptimo de jurisdicción con costos de transacción y costos de producción



Puede observarse que tanto jurisdicción pequeñas como jurisdicciones grandes gozan de ventajas en la provisión de bienes y servicios públicos. Las jurisdicciones pequeñas tienen mayor facilidad para capturar preferencias ciudadanas, reducir costos de congestión y minimizar ciertos costos de transacción de la relación entre gobernantes y ciudadanos. Por su parte, las jurisdicciones mayores gozan de las ventajas derivadas de las economías de escala, de la interiorización de efectos externos entre jurisdicciones y de la menor carga que supone repartir entre más ciudadanos los costos fijos de una administración pública.

Existen varios argumentos a favor de la adopción de requisito de tamaño mínimo para la creación de un municipio. Un primer argumento tiene que ver con la presencia de externalidades. Para explicar su efecto, puede acudirse al llamado principio de la equivalencia fiscal, desarrollado por Olson (1969). Cuando la jurisdicción política y el ámbito espacial de la provisión de bienes públicos coinciden se dice que hay equivalencia fiscal. En este caso tanto los beneficios como los costos de la provisión de bienes públicos recaerían enteramente sobre la comunidad de que se trate. Mientras tanto, cuando los efectos, positivos o negativos, de la provisión de bienes públicos desborda la jurisdicción política, se dice que hay externalidades. Esta circunstancia tendría consecuencias adversas sobre la eficiencia y la rendición de cuentas. En teoría, el problema podría encararse ajustando el tamaño de la jurisdicción cada vez que se modifique el ámbito espacial de la provisión de bienes públicos ⁶. No obstante, esta respuesta luce impracticable, entre otras cosas porque las jurisdicciones por lo general proveen varios bienes públicos con diferente ámbito espacial y porque el ámbito espacial de cada bien público bien puede ser cambiante con el tiempo. Aunque parece inevitable que haya externalidades interjurisdiccionales, las jurisdicciones demasiado pequeñas parecen más expuestas al fenómeno. Cabe suponer que, a partir de cierto límite, entre más pequeña la jurisdicción, menos se internalizarían las externalidades ⁷. El establecimiento de requisitos mínimos de tamaño del municipio puede verse, pues, como una solución de compromiso, dada la dificultad práctica de armonizar las jurisdicciones políticas con las correspondientes a la provisión de bienes públicos.

Nótese, además, que un municipio es una unidad política formalmente reconocida. Hay muchas combinaciones posibles de población y territorio, pero en un estado de derecho tanto la existencia como el acceso y ejercicio del gobierno local debe plegarse a reglas públicas. Entre otras cosas, esas reglas delimitan la jurisdicción para el ejercicio de la autoridad, determinan quienes son sujetos de derechos y deberes dentro del municipio, y confieren poderes tributarios y de gasto público. Galvis Gaitán le resta importancia al papel de las

⁶ / Al incorporar las externalidades dentro de su modelo de tamaño óptimo de jurisdicción, Oates (1972) reconoce que la ampliación del tamaño de jurisdicción facilita la interiorización de las externalidades entre jurisdicciones. No obstante, como lo reconoce Olson (1989, p.123), las jurisdicciones muy grandes pueden conducir al problema de internalidad que también provoca no optimalidad cuando el número de agentes que financia el gasto del bien público excede a los que se benefician de dicho gasto.

⁷ / Como observa Young (1976), el modelo de Tibout supone que no hay externalidades. Un gran número de comunidades pequeñas no necesariamente conduce a un resultado equiparable, en términos de eficiencia en la provisión de bienes públicos, a aquel que se obtendría en el mercado de bienes privados.

instituciones formales. Para él, “los municipios existen y cumplen sus funciones aunque no lo reconozcan las leyes.” [citado por Cortés (1996, p. 11)] Si eso fuera así, entonces ¿qué necesidad habría del reconocimiento legal? ¿Con qué fundamento podrían las autoridades recaudar impuestos, por ejemplo? Es cierto que muchas comunidades existían antes que se les diera el carácter formal de municipios, pero sugerir que las reglas públicas que regulan el gobierno local no pasan de ser una mera formalidad es probablemente ir demasiado lejos.

Otros factores a considerar son las economías y deseconomías de escala y de aglomeración. En términos económicos, los tamaños jurisdiccionales grandes gozan de ventajas y desventajas frente a los de menor tamaño. En tamaños grandes la concentración de la actividad económica genera ventajas en productividad, mayores posibilidades de seleccionar vivienda, de conseguir empleo, de elegir entre alternativas de servicios públicos y de encontrar una mayor oferta de bienes y servicios. Hay costos administrativos fijos asociados a la existencia de un gobierno, que, puestos en términos per cápita, también se reducen con la población. No obstante, los tamaños grandes generan desventajas como congestión, mayor criminalidad y menor calidad del desarrollo.

2) *La Ley 617 de 2000*

La proliferación de nuevos municipios durante los noventa, agobiados a menudo por problemas fiscales desde su mismo nacimiento, dio lugar a un ambiente desfavorable a esta práctica, que desembocó en el endurecimiento de los requisitos exigidos para el efecto. Así, según la Ley 617 de 2000, tanto la nueva entidad como el municipio del cual se produce la segregación deben quedar con 14.000 habitantes como mínimo, duplicando el tamaño de la población exigido previamente. En adelante, por tanto, ningún municipio de menos de 28.000 habitantes podrá escindirse. El requisito de ingresos corrientes anuales de libre destinación se endureció aún más, multiplicándose por diez, al pasar del equivalente a 500 al equivalente a 5.000 salarios mínimos mensuales. Estimaciones del DNP habían mostrado que los 500 salarios mínimos aludidos eran insuficientes para cubrir los costos básicos de la administración municipal en un municipio pequeño, más precisamente de menos de 7000 habitantes.

Kure (1995) atribuye el surgimiento de un número no despreciable de nuevos municipios a comienzos de los noventa no sólo al reducido tamaño de población exigido en ese momento sino al incumplimiento de los requisitos demográficos requeridos por la ley. En particular, las estadísticas sobre población serían infladas con el fin de darle vía libre a nuevas entidades territoriales. El endurecimiento del requisito de población consagrado en la nueva Ley probablemente haría más evidente la manipulación de las estadísticas, pero no bastaría para evitarla.

Aun si se considera conveniente establecer un requisito de tamaño mínimo para los nuevos municipios, no es en modo alguno evidente cuál es la forma más apropiada de medirlo. Jiménez y Galindo (1996, p. 213) anotan que “el tamaño del municipio no puede ser visto, de manera simplista, como el número de habitantes que

posee un área geográfica.” En nuestra opinión, la forma apropiada de medición depende en buena medida del propósito que se quiera conseguir. Para efectos de examinar el desarrollo económico local, el número de habitantes puede ciertamente arrojar un cuadro simplista, como sostienen Jiménez y Galindo. Pero para efectos de la creación de municipios es, sin duda, una variable clave. Como ya se ha observado, en un estado de derecho el municipio es ante todo una unidad política. Y la población, aunada al territorio, es condición imprescindible de su existencia. La unidad política requiere cierta estabilidad, más allá de los avatares de la vida económica y social. No resulta conveniente cambiar las fronteras políticas cada vez que varía el ingreso per cápita o el NBI, por ejemplo. Otra cosa es que sea deseable tener un mínimo de desarrollo económico o de capacidad fiscal para convertirse en municipio. Por encima de ese mínimo la unidad política, en este caso el municipio, debería permanecer.

Aunque el área geográfica es consustancial a la definición de un municipio, este criterio adquiere particular relevancia en algunos casos. Buena parte de los municipios de bajo tamaño poblacional en Colombia presentan las más grandes áreas geográficas. Por ejemplo, Cumaribo, un municipio del departamento del Vichada, exhibe una de las más bajas densidades poblacionales (0,3 habitantes por Km²) pero tiene la mayor extensión geográfica municipal, con más de 67.000 kilómetros cuadrados. No obstante su baja densidad poblacional, en áreas de gran tamaño parece necesaria la existencia de alguna autoridad que suministre bienes públicos locales, contribuya a solucionar conflictos comunitarios y administre sus recursos naturales, para citar algunas funciones de los gobiernos locales.

Capítulo IV

Rasgos sociales y políticos del pequeño municipio

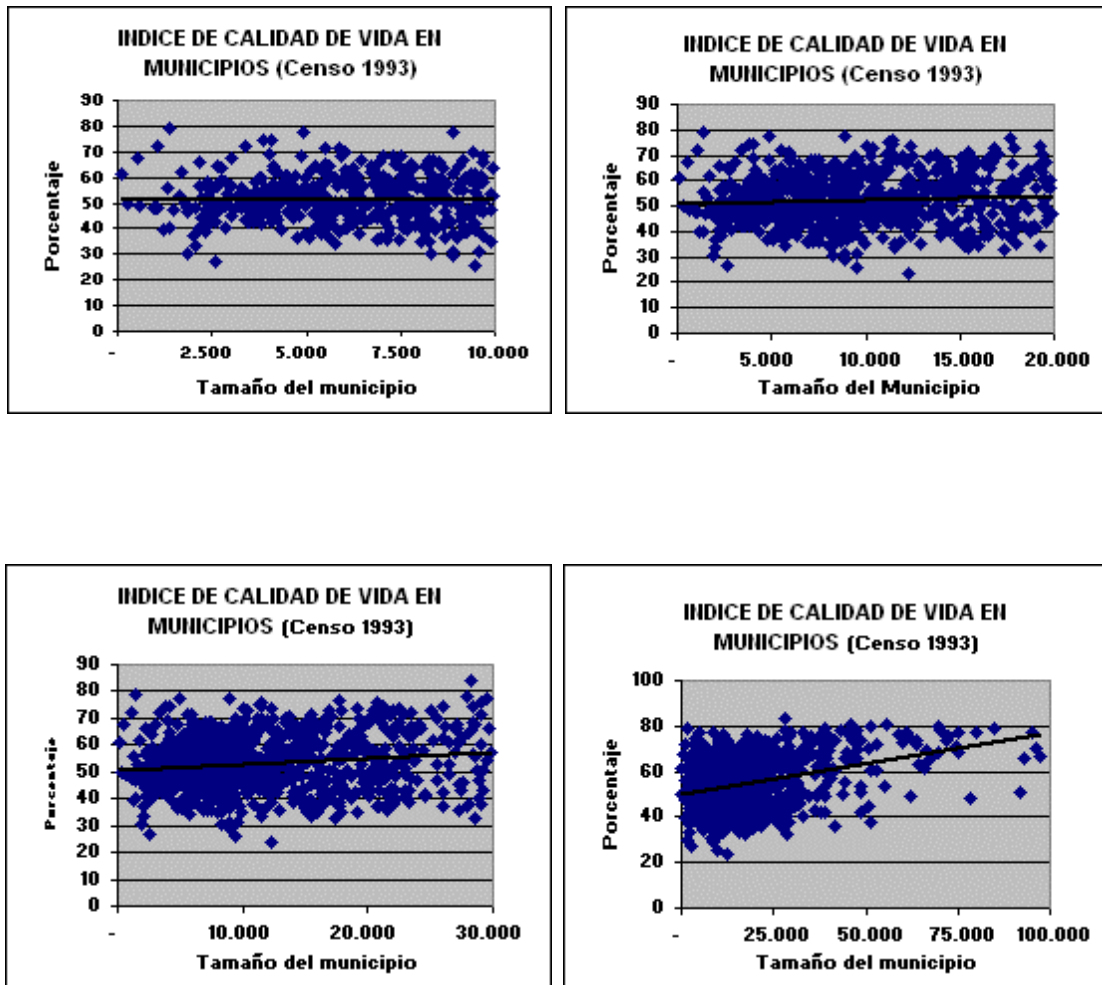
3) *Calidad de Vida*

En el caso colombiano existe una asociación positiva entre tamaño y calidad de vida del municipio. Como se puede apreciar en los Gráficos No. 2, como tendencia, para 1993, entre mayor es el número de habitantes de los municipios, mayor es el Índice de Calidad de Vida (ICV). Es interesante observar, sin embargo, que entre los municipios menores a 20.000 habitantes la mejora del indicador es muy leve. Solo cuando los municipios registran una población que se aproxima a los 30.000 habitantes el indicador evidencia una mejora substancial. Tal comportamiento sugiere que las ventajas en términos de la calidad de vida derivadas de las economías de aglomeración que suponen las mayores concentraciones poblacionales son significativas cuando el tamaño de los municipios supera cierto límite (i.e., 30.000 habitantes). Ello sin tener en cuenta las deseconomías por congestión y presión ambiental generadas por las grandes concentraciones poblacionales, que el indicador no toma en consideración.

Según Sarmiento y Ramírez (1998), el ICV pone en evidencia grandes diferencias entre los municipios colombianos en el acceso a los servicios públicos, en los años de escolaridad y en la composición de los hogares. Por ejemplo, los autores encontraron que entre el ventíl 1 y el ventíl 20 de municipios existen 5 años de diferencia en la escolaridad, lo que se traduce en 50 años de desarrollo si se tiene en cuenta que para aumentar un año de escolaridad en Colombia se requieren 10 años.

Es preciso tener en cuenta, no obstante, que la información disponible para construir el ICV está basada en el Censo de 1993, de modo que el indicador no refleja el impacto que pudo haber tenido el gasto social y la focalización del mismo dentro de esquemas institucionales con nuevos ingredientes en materia de descentralización y del régimen de salud. Según Sánchez y Núñez (1999), en sólo el período comprendido entre 1993 y 1997 el gasto en salud aumentó del 2,6% al 4,7% del PIB y el de educación del 2,7% al 4,2% del PIB, lo que se reflejó en aumentos de la cobertura. Adicionalmente, el gasto público descentralizado ha sido focalizado hacia la población más pobre y ha contribuido a neutralizar la pérdida de ingreso relativo en las áreas rurales.

Gráficos No. 2



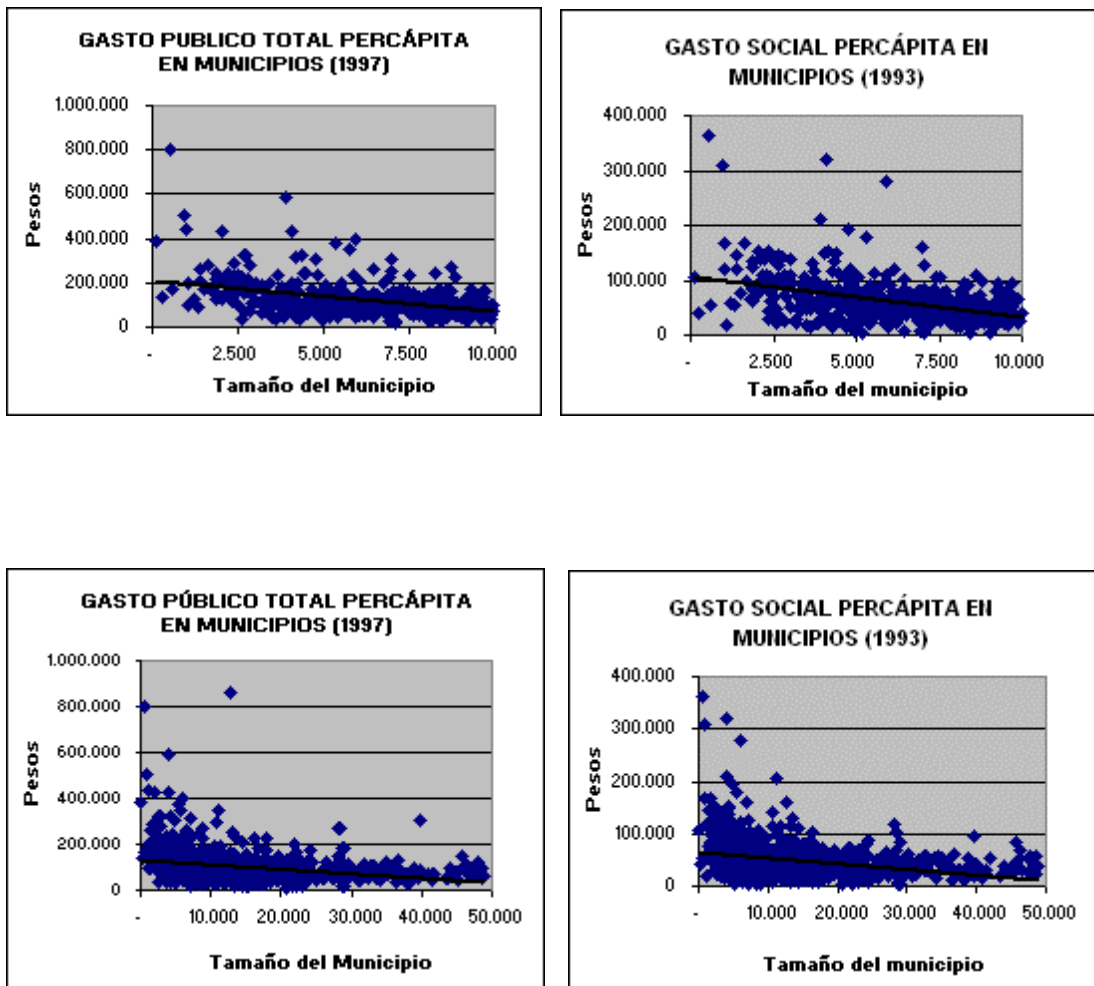
Fuente: Misión Social, DNP. Cálculos propios.

4) *Tamaño del municipio y gasto público por habitante*

Los mejores indicadores sociales para municipios grandes persisten a pesar de que el gasto público por habitante durante la última década ha sido mayor para los municipios más pequeños. De hecho, como se observa en los Gráficos No. 3, hay una tendencia evidente de mayor gasto público total por habitante mientras más pequeño es el municipio. Eso sustenta la idea de que la fórmula de distribución de las transferencias favorece a los municipios más pequeños. Tal tendencia es más marcada en el caso del gasto social, es decir, en el

gasto de educación, salud y agua potable y saneamiento básico. Hay varias razones que pueden contribuir a explicar por qué el mayor gasto público per cápita de los municipios pequeños no se traduce en mejores indicadores sociales. Es probable que los efectos del mayor gasto público no se manifiesten en el corto plazo. Así, por ejemplo, alcanzar estadios más altos de logro educativo toma tiempo. Asimismo, las economías de escala hacen que, para un volumen dado de gasto público per cápita, se puedan alcanzar mejores resultados en la provisión de bienes y servicios públicos a medida que el tamaño de la población aumenta. Esto justificaría las mayores transferencias por habitante hacia los municipios pequeños. Habría que considerar también si el control ciudadano sobre el gasto público se facilita a partir de cierto tamaño del municipio. Las grandes ciudades, por ejemplo, pueden beneficiarse del seguimiento a la acción de los gobiernos locales por parte de universidades, grupos de interés especializados y medios de comunicación.

Gráficos No. 3



Fuente: DNP

5) *Educación, salud y otros indicadores sociales*

Los rasgos sociales entre municipios no son homogéneos entre regiones. No obstante, ciertos rasgos de mejor desempeño son comúnmente encontrados en los municipios de mayor tamaño: mejor cobertura en educación, mayor cobertura en alcantarillado, mejor manejo de basuras y mayor calidad del agua. Para establecer la persistencia de la diferenciación de los indicadores sociales entre municipios de distinto tamaño, se

examinó la relación entre tamaño de población y algunos indicadores sociales construidos en otros trabajos. Así, por ejemplo, se examinó la relación del tamaño del municipio con indicadores de gasto social presentados en el trabajo de Hincapié y Ochoa (2002) para el análisis de la descentralización en municipios de Antioquia y Chocó y, también, con indicadores construidos por el Observatorio del Caribe Colombiano (2002) para el estudio de la descentralización en municipios del Caribe.

En el caso del gasto en salud, los indicadores construidos para el trabajo de evaluación en Antioquia y Chocó revelan que aunque la tendencia en el mejoramiento de la salud (reducción de la tasa de mortalidad) es más fuerte en los municipios pequeños, el mejoramiento del servicio (número de médicos, hospitalizaciones, etc.) sigue un mejor comportamiento en los municipios más grandes. A su vez, el porcentaje de la población afiliada al régimen subsidiado sigue siendo más alto en los municipios más grandes. Para los indicadores de la Costa Caribe aunque el desempeño global es mejor para municipios de mayor tamaño, la cobertura total por porcentaje es mayor en promedio para los municipios más pequeños (Observatorio del Caribe, 2002).

Quizás donde aún se refleja una mayor diferenciación en los indicadores sociales entre municipios grandes y pequeños es en la cobertura de alcantarillado. En los indicadores para Antioquia y el Caribe el desempeño general es de un mejoramiento mientras aumenta el tamaño poblacional, aunque en el caso de los municipios del Caribe, la cobertura de acueducto no mejora mientras aumenta el tamaño municipal. En esta región indicadores del manejo de las basuras y de calidad de agua muestran un mejor desempeño mientras más alto es el tamaño municipal.

En el caso de los indicadores de gasto educativo para Antioquia y Chocó, pudo establecerse que los indicadores de aumento de la matrícula y eficiencia son mejores mientras más grande es el municipio. Tal desempeño también es característico en el caso del Caribe Colombiano. La baja eficiencia en educación para los municipios pequeños se manifiesta con la menor relación de estudiantes a profesores y de inversión en infraestructura con respecto al tamaño poblacional. Como ejemplo, el trabajo muestra el caso del municipio de Olaya con población de 2.740 habitantes (año 2000) y una construcción sobredimensionada de un colegio con respecto a su tamaño. Según el trabajo, dicha construcción fue posible debido a la disponibilidad abundante de recursos provenientes de la participación en los ingresos corrientes de la Nación y a la inflexibilidad de su destinación que caracteriza la reglamentación (Hincapié y Ochoa, 2002).

De hecho, en la encuesta realizada para este trabajo se encontró en el caso de Firavitoba que debido a la inflexibilidad de la legislación, los recursos disponibles para educación sobrepasan las necesidades ya cubiertas, sin que estos recursos puedan asignarse a otras áreas sin financiación, al tiempo que los municipios prefieren

gastar los recursos antes que perderlos ^{8/}. Adicionalmente, la marcada ruralidad de los municipios pequeños, es decir, el hecho de que la mayor parte de la población está ubicada por fuera de la cabecera municipal, hace más difícil llevar la oferta de bienes públicos hacia toda la población y más complicado el reunir a la población dispersa en pocos centros de oferta de salud y educación.

Para el estudio de los municipios de Antioquia y Chocó el más alto indicador en el desempeño global de educación, que comprende cobertura, gestión y participación, se registra en el municipio de Girardota con una población de 36.099 habitantes. Al parecer, tal desempeño está muy asociado con la presencia de un fuerte liderazgo ejercido por el grupo político alternativo Casa Comunitaria, el cual ha mantenido la alcaldía continuamente en 4 de las cinco alcaldías. En sus programas la educación ha recibido un lugar prioritario, asumiendo la administración por delegación y comprometiéndose activamente en la ampliación de la cobertura (Hincapié y Ochoa, 2002, p.76).

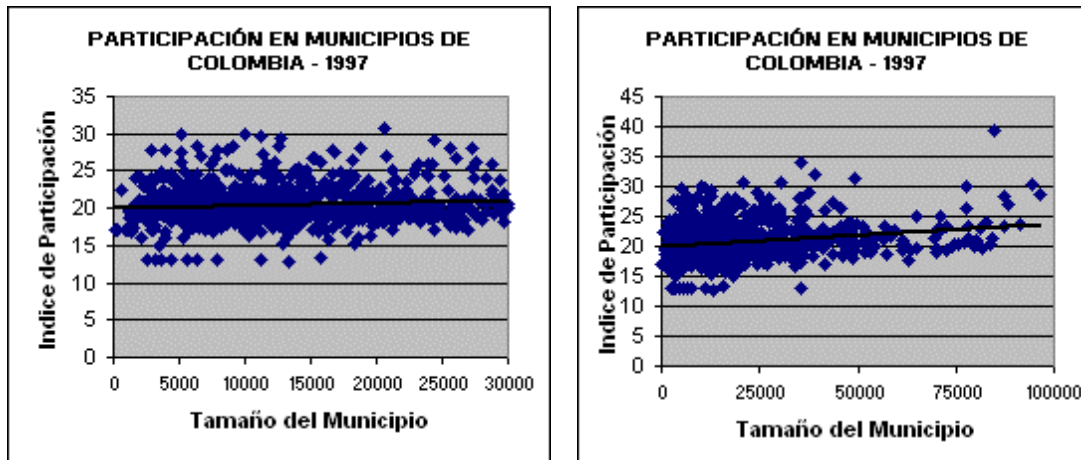
6) Participación ciudadana

Con frecuencia se señala que los más bajos niveles de participación ciudadana corresponden a los municipios más pequeños. Así, por ejemplo, el trabajo de Álvarez, Castillo y Villar (1998) categoriza los municipios de menor a mayor por nivel de participación y dicha categorización coincide con los tamaños poblacionales. El indicador de participación utilizado por estos autores es el resultado combinado de tres factores: la presencia de organizaciones de la sociedad civil (i.e., organizaciones no gubernamentales, mixtas o bajo la tutela del Estado o espacios de representación o deliberación), la movilización social (protestas, huelgas, manifestaciones y paros cívicos), y la participación electoral (votación en la elección de alcalde).

En conjunto, según las conclusiones de Álvarez, Castillo y Villar (1998, p.126), los municipios más pequeños, con menos de 12.000 habitantes, detentan una participación escasa, mientras las cuatro ciudades más grandes de Colombia exhiben el índice más alto de participación. No obstante, cuando se cotejan los indicadores de participación contruidos en dicho trabajo, con el de tamaño poblacional de los municipios, puede apreciarse que el nivel de participación aumenta muy levemente con incrementos del tamaño poblacional hasta un máximo de 30.000 habitantes. De hecho, como se observa en los siguientes gráficos, las movilizaciones sociales son encontradas con mayor frecuencia en municipios con población promedio de 30.000 habitantes o más, donde existe con mayor probabilidad un sector industrial y financiero.

^{8/} En adelante, los argumentos basados sobre la encuesta realizada para este trabajo pueden ampliarse con la lectura de la encuesta, los resultados obtenidos y la tabulación de los datos que se encuentran en los apéndices de este documento.

Gráficos No. 4



Fuente: Datos Fundación Social. Cálculos Propios.

Los municipios más pequeños, en donde las actividades industriales y financieras no suelen predominar, el Estado no tiene una presencia significativa. Esta situación se refleja, por ejemplo, en la baja presencia física institucional de entidades como juzgados, notarías, fuerza pública, banca pública, bomberos, instrumentos públicos, entre otros. (Sandoval y Téllez, 1998, p.151). Su menor presencia en los municipios pequeños se traduce en la dificultad para atender demandas, dirimir conflictos y tramitar acuerdos.

El monto de gasto público por habitante en el municipio también se considera como una variable a considerar cuando se mide la presencia institucional del Estado. Pero como pudo apreciarse anteriormente, el gasto público por habitante es mayor en los municipios pequeños con relación a los grandes, en especial el gasto público social. No obstante, dado que el gasto social comprende preponderantemente el gasto en educación y salud, y que su gestión autónoma es posible para los municipios grandes que pueden certificarse, los incentivos para la participación ciudadana en los pequeños municipios son menores. Al respecto, en la encuesta para este trabajo se encontró que el nivel de autonomía de las autoridades locales puede determinar positivamente el nivel de participación. La posibilidad de las autoridades locales y de la población de gestionar recursos públicos aumenta los incentivos para emprender acciones participativas en la determinación de las necesidades de la población, la toma de decisiones y el control sobre la acción pública⁹.

⁹ / La participación ciudadana en la forma de organizaciones civiles independientes del Estado con alta representatividad de intereses políticos, sociales y culturales está presente en los municipios y ciudades más grandes y no en los pequeños.

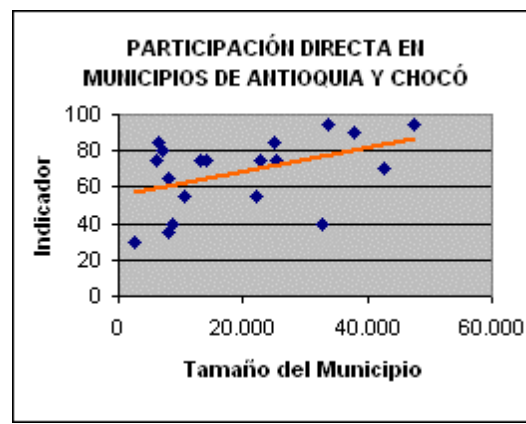
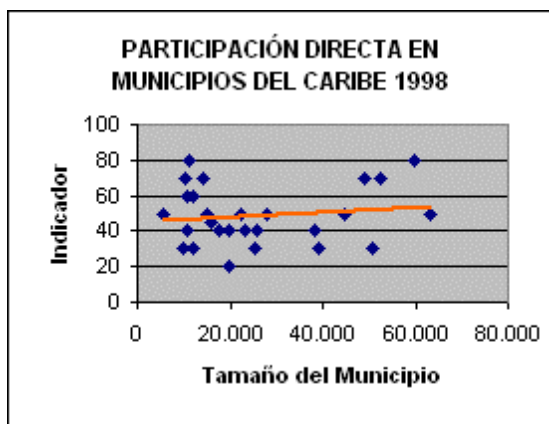
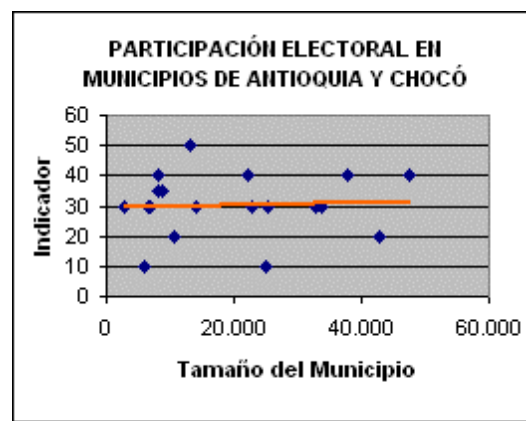
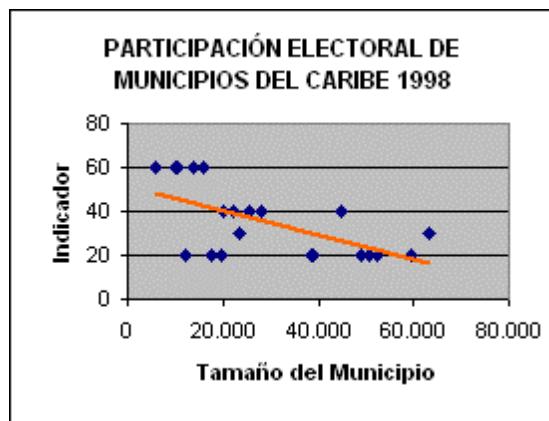
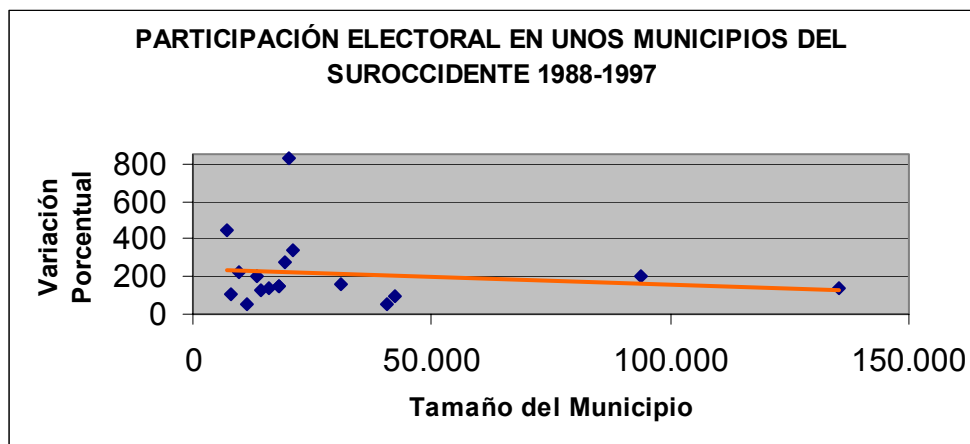
Similarmente, para las demás áreas de gasto como vivienda, servicios públicos, transporte, medio ambiente, promoción del desarrollo, equipamientos, entre otros, y cuya mayoría de funciones son competencia del municipio, en los pequeños municipios no existen los recursos público suficientes para atenderlas, y por tanto, son menores los incentivos de las comunidades para participar en su gestión.

Sin embargo, al encontrarse municipios pequeños con alto nivel de participación ciudadana, puede considerarse que el grado en que las autoridades locales la fomenten resulta ser un factor determinante, aún cuando los recursos públicos sean escasos. En la encuesta se encontró que la promoción de la participación depende en buena medida de que los municipios puedan contar con autoridades que ponderen significativamente la participación o que los elegidos provengan precisamente de organizaciones ciudadanas de la población. Al respecto, dado que los gobiernos que promueven activamente la participación ciudadana en sus municipios provienen en gran parte de organizaciones políticas alternativas a los partidos o prácticas tradicionales, es probable que en las jurisdicciones de mayor tamaño, donde el voto de opinión es más extendido y al político le cuesta más mantener lealtades políticas y comprar votos, pueda encontrarse con mayor probabilidad la existencia de fuertes organizaciones o practicas políticas alternativas. Pero, a su vez, cuando en las jurisdicciones pequeñas surgen liderazgos políticos importantes, el ejercicio de la participación ciudadana se facilita, dados los menores costos de reunión, de establecer consensos y de llegar a acuerdos que hace posible la existencia de grupos más reducidos.

5) *Participación electoral*

Aunque el comportamiento por regiones puede variar, la tasa de participación electoral, entendida como la proporción de votantes a la alcaldía con respecto al censo electoral, es más alta mientras más pequeño es el municipio, al contrario de lo encontrado al examinar la participación ciudadana directa (Maldonado, p.282). Dicho comportamiento se observa, según Maldonado, para todo el período 1988-2000 y para regiones de Colombia como el Sur Occidente y el Caribe. No obstante, en Antioquia la participación electoral es levemente mayor mientras más grande es el municipio (Gráficos No. 5).

Gráficos No. 5



Fuente: Estudios Regionales, Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia. Balance de una década. DNP, 2002. Cálculos propios.

6) Prácticas clientelistas

Una de las interpretaciones más convincentes sobre la elevada variación en la participación electoral de los municipios según su tamaño es provista en el trabajo del Foro Nacional por Colombia (2002) sobre los municipios del Suroccidente Colombiano. Según este punto de vista, en los municipios o ciudades más grandes prevalece el voto de opinión, de suerte que allí los votantes prefieren abstenerse frente a la ausencia de alternativas políticas renovadoras. Por el contrario, en los municipios más pequeños prevalecería un control político-electoral ejercido por las redes clientelistas de los partidos tradicionales (Foro Nacional, 2002, p.333). No obstante, ese mismo estudio revela que de dieciocho municipios de diverso tamaño estudiados, en dieciséis el clientelismo es el modelo de gestión dominante. Es decir, tanto municipios pequeños como municipios grandes reflejan un voto de electores motivado por las prebendas, un nombramiento de funcionarios influido por la recomendación política y una baja estabilidad de los funcionarios. Para esa muestra, Jambaló (Cauca) y La Victoria (Valle), con población promedio de 15.000 habitantes, muestran un comportamiento positivo de bajo nivel de clientelismo. Allí los votos obedecen más a propuestas y cualidades de los candidatos, el nombramiento de los electores tiene una selección democrática o técnica y la estabilidad de los funcionarios es alta. En esa misma muestra, Cali, con más de dos millones de habitantes, exhibe importantes indicios de clientelismo. Dichas consideraciones pueden apreciarse en el Cuadro No. 10:

Cuadro No. 10
Percepción del Clientelismo - Municipios del Cauca, Valle y Nariño

Municipio	Población	Estrato	Voto de Electores	Nombramiento de funcionarios	Estabilidad de funcionarios
Iles	7.332	4	Por Prebendas	Por recomendación política	Sin información
Versalles	8.098	4	Por Prebendas	Por recomendación política	Baja
Colón	9.532	4	Por Prebendas	Por recomendación política	Alta
San Bernardo	11.183	4	Por Prebendas	Por recomendación política méritos	Sin información
Puerres	13.555	3	Por Prebendas	Por recomendación política	Sin información
Jambaló	14.074	3	Cada vez más por prop	Selección democrática funcionarios	Alta
La Victoria	15.745	3	Cada vez más por prop y cualidades de candid	Criterios técnicos	Alta
Mercaderes	17.870	3	Por Prebendas	Por recomendación política	Baja

Calima	18.127	3	Por Prebendas	Por recomendación política	Sin información
Ancuyá	19.080	3	Por Prebendas	Por recomendación política	Baja
Linares	20.270	3	Cada vez más por pro y cualidades de candid	Por recomendación política	Sin información
Buesaco	20.802	3	Por Prebendas	Por recomendación política	Sin información
La Unión (Valle)	30.875	2	Por Prebendas	Por recomendación política	Baja
La Unión (Nariño)	40.772	2	Por Prebendas	Por recomendación política	Baja
Caloto	42.264	2	Por Prebendas	Por recomendación política	Baja
Ipiales	93.684	1	Por Prebendas	Por recomendación política	Sin información
Cartago	135.365	1	Por Prebendas	Por recomendación política	Baja
Cali	2.264.256	CE	Por Prebendas	Por recomendación política	Baja

Fuente: Cuadro 57 del trabajo Evaluación de la Descentralización en el Sur Occidente Colombiano

1988 – 1999. Foro Nacional por Colombia

Datos de Población: Dane

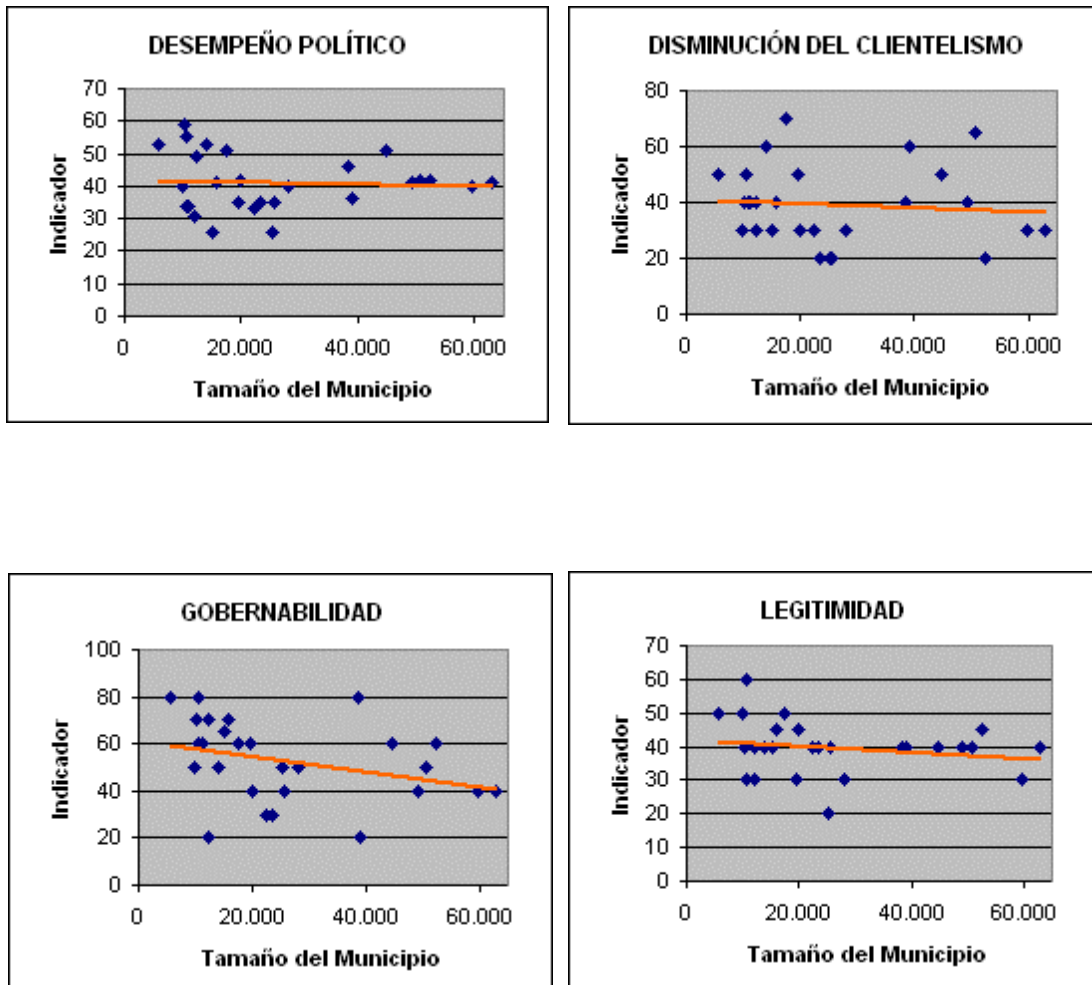
Nota: El orden de los municipios fue organizado en este trabajo por tamaño ascendente de población.

En la muestra en cuestión, el indicador de clientelismo no se reduce a medida que aumenta el tamaño del municipio. Los municipios con bajo nivel de clientelismo se caracterizan por tener un tipo de gobierno que fomenta la elección de profesionales a través de criterios democráticos o técnicos, entre otros mecanismos. En Jambaló (Cauca), el gobierno indígena incentiva la participación de la comunidad en la gestión local, nombra los funcionarios por votación atendiendo el criterio de representación veredal, se construyen acuerdos con la población sobre las políticas públicas y se adaptan los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Ley 134 de 1994 de acuerdo con las tradiciones y prácticas culturales de la comunidad (Foro Nacional, 2002, p.347-348).

Cuando el desempeño político de un municipio se mide por la gobernabilidad, la legitimidad, el grado de clientelismo (en donde a menor clientelismo, mejor desempeño político), y la participación ciudadana, la evidencia disponible para el caso de los municipios del Caribe colombiano indica que el desempeño político no mejora cuando aumenta el tamaño poblacional ^{10/}. Este comportamiento se corrobora para cada uno de los componentes de la variable desempeño político (Gráficos No. 6). Incluso los indicadores muestran una tendencia leve a empeorar con el tamaño de la población municipal.

^{10/} Para efectos del cálculo de la variable desempeño político del gobierno municipal, la legitimidad en los municipios se define como el grado en que la sociedad apoya las autoridades locales (alcalde y concejo), medido por el apoyo electoral. La gobernabilidad se mide como la capacidad de las autoridades locales para generar consensos sobre las políticas fundamentales, garantizar el libre ejercicio de la actividad política, reducir el grado de conflicto social por los servicios públicos y promover la participación ciudadana. (DNP, 2002, p.15)

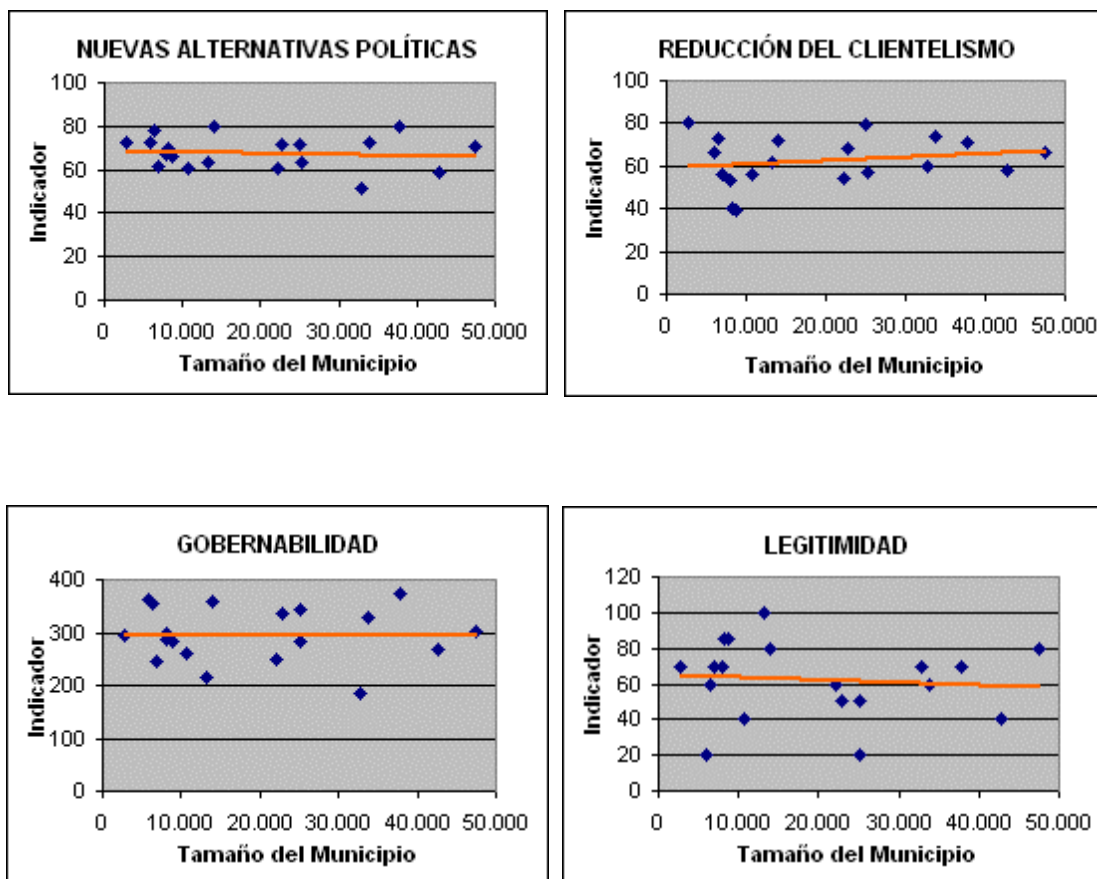
Gráficos No. 6
Municipios del Caribe - 1999



Fuente: Estudios Regionales, Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia. Balance de una década. DNP, 2002.

Para la muestra de municipios de Antioquia y Chocó, los indicadores de gobernabilidad y nuevas alternativas políticas no presentan variaciones significativas con el tamaño de la población, al menos hasta los 50.000 habitantes. El indicador de legitimidad experimenta, por su parte, una reducción leve con el tamaño de la población (Gráficos No. 7). De un total de 20 municipios, los 3 municipios con mejor desempeño político no son municipios grandes. Venecia (Antioquia) con población de 13.978 habitantes, Girardota con población intermedia de 37.789 habitantes y Armenia con población de 6.442 habitantes.

Gráficos No. 7
Municipios de Antioquia y Chocó – 1998



Fuente: Estudios Regionales, Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia. Balance de una década. DNP, 2002.

El buen resultado de Girardota es explicado por un fuerte activismo ejercido hace 12 años por un grupo alternativo con representación durante el período en el concejo, la alcaldía y la asamblea departamental. Allí el gobierno ha ejecutado importantes proyectos para el mejoramiento de la vida de la población, los cuales han podido financiarse con valorización, permitiendo que el municipio no dependa tanto de las transferencias. Adicionalmente, en Girardota el sector empresarial ejerce un papel activo en la vida municipal, tributando, generando empleo, apoyando los programas educativos y de capacitación y participando en las instancias de control y concertación (Hincapié y Ochoa, 2002, p.19).

Aunque tanto en municipios pequeños como en municipios grandes puede encontrarse clientelismo, puede señalarse que cuando existen factores que lo incentivan, el tamaño pequeño puede resultar funcional a su ejercicio, dado que es menor la competencia política y a un político le resulta más barata la compra de votos de la población necesaria para salir elegido (Jiménez Penagos, 2001, p. 45-48). Al mismo tiempo, sin embargo,

cuando existen incentivos positivos a la participación ciudadana el tamaño pequeño resulta también funcional para el ejercicio dicha participación, debido a los menores costos de reunión y de establecer consensos como ventaja propia de los grupos pequeños. El tamaño jurisdiccional no sería por sí mismo causa de un determinado comportamiento político. La fuerza que en cada municipio ejerzan las causas de las prácticas clientelistas o de la participación democrática origina la preeminencia de uno de los dos comportamientos políticos.

Capítulo V

Encuesta *Características del pequeño municipio colombiano*: Objetivos y resultados

En el marco del estudio se efectuó la encuesta *Características del pequeño municipio colombiano*, la cual está encaminada a identificar los principales rasgos administrativos, políticos y sociales de los entes territoriales aludidos, especialmente en aspectos relacionados con la gobernabilidad, la organización del Estado, las instituciones políticas y fiscales, los mecanismos de participación y de ejercicio del poder, así como las políticas públicas y la gestión municipal. A ella respondieron Alcaldes y Secretarios de Gobierno de cinco municipios pertenecientes a los departamentos de Cundinamarca (Gachancipá, Chipaque y Uña), Boyacá (Firavitoba), y Santander (Güepsa). Se trata de un cuestionario compuesto por nueve secciones: Tamaño y viabilidad, organización administrativa, consenso político, formulación de políticas, planeación, competencias, políticas de desarrollo económico local, financiamiento, participación ciudadana y relaciones con otros niveles de gobierno. El cuestionario de la encuesta se encuentra adjunto al final del presente capítulo.

1) *Tamaño y viabilidad del municipio*

En esta parte de la encuesta el objetivo es identificar la percepción de los alcaldes y secretarios de gobierno acerca de la existencia de fortalezas y debilidades del tamaño del municipio. Se indaga por su opinión con respecto a la adecuación de las medidas que establecen como requisito una cantidad mínima de habitantes para la creación de nuevos municipios y la ejecución de ciertas competencias. Adicionalmente, se identifican las posibles desventajas del tamaño del municipio en relación con la provisión de bienes públicos, la viabilidad fiscal, la generación y el manejo de las externalidades interjurisdiccionales. En la identificación de esa percepción también se indaga por las principales razones que a juicio de los alcaldes y secretarios de gobierno justifican la existencia de los municipios pequeños. Finalmente, dada esa percepción, se pregunta por la favorabilidad del conjunto de estrategias diseñadas actualmente para enfrentar las posibles dificultades de los municipios pequeños.

Resultados

En la primera parte de la encuesta, los alcaldes y secretarios muestran un desacuerdo unánime frente a los requisitos mínimos de población para la creación de nuevos municipios y la ejecución de competencias en salud y educación (Pregunta 1.1 y 1.2). El requisito mínimo de población establecido por las normas excluye a las jurisdicciones pequeñas de la posibilidad de certificarse en salud y educación.

También imposibilita la eventual creación de nuevos municipios en caso de aquellos corregimientos que aspiren a convertirse en municipios nuevos o de aquellos municipios que habiéndose fusionado por razones de dificultades fiscales, aspiren a regresar a su carácter de municipio. En la actualidad, la fusión de municipios es una estrategia que cobra creciente relevancia dentro del ámbito gubernamental nacional cuando se elaboran diagnósticos y se presentan salidas frente a la problemática fiscal de los municipios en Colombia.

Por otra parte, no obstante el desacuerdo unánime de los alcaldes y secretarios frente al requisito de población mínima, resulta unánime el acuerdo con respecto a la conveniencia de establecer como requisito para la certificación, el que los municipios cuenten con sistemas de planeación, ejecución y evaluación (Pregunta 1.3). Para los alcaldes y secretarios, contar con dichos instrumentos resulta indispensable para un desempeño favorable en la gestión pública, no obstante las limitaciones financieras de algunos municipios para contratar más personal calificado o para asumir nuevos procedimientos técnicos.

Al examinar la adecuación del tamaño del municipio en el cumplimiento de sus funciones, los alcaldes y secretarios consideran unánimemente que el tamaño pequeño del municipio no ejerce una influencia desfavorable en la provisión de bienes y servicios públicos (Pregunta 1.4), lo cual es congruente con la percepción de que el tamaño escala del municipio no es un factor limitante en la provisión de ciertos servicios públicos (Pregunta 1.6). Una excepción a la unanimidad de las respuestas sobre el tamaño escala del municipio, fue la respuesta del alcalde de Gachancipá quien reconoce que a nivel de educación y salud, el municipio pequeño no ofrece una escala adecuada de provisión. Por su parte, el alcalde de Güepsa señala que particularmente en salud, la escala del municipio pequeño no es favorable en la atención de segundo y tercer nivel, la cual debe ser prestada por municipios vecinos de mayor tamaño.

A pesar de la consideración unánime de que en términos generales el pequeño tamaño del municipio no ejerce una influencia desfavorable sobre la provisión de bienes públicos, cuando se indaga más adelante por las ventajas que reviste la asociación de municipios, los alcaldes y secretarios reconocen que la viabilidad de determinados proyectos es únicamente posible cuando los municipios se asocian, aumentando de ese modo el tamaño jurisdiccional para la provisión. Tal es el caso del acueducto, la recolección de desechos, el mantenimiento del pavimento, las vías intermunicipales y el tratamiento de las basuras (Pregunta 1.12).

Frente a la consideración de la influencia del tamaño del municipio sobre la viabilidad fiscal, los alcaldes y secretarios reconocen unánimemente que en efecto existe una influencia desfavorable, explicada principalmente por la reducida base gravable derivada del pequeño tamaño de población (Pregunta 1.5). Así mismo, se reconoce que el escaso desarrollo empresarial limita la posibilidad de una mayor tributación

por industria y comercio. De hecho, aunque no se hizo explícito en las respuestas, un pequeño tamaño de la población que se traduce un mercado reducido, limita los incentivos para la creación de empresas.

Ningún alcalde manifestó que en la medida en que los municipios pequeños presionan por mantener su población estratificada en estratos bajos (1 y 2) con el fin de recibir los subsidios de servicios públicos, se restringe la posibilidad de aumentar el recaudo por impuestos de una población con mayor capacidad de pago. Un bajo recaudo genera menos capacidad fiscal y menor posibilidad de fortalecer el gasto público y fomentar el desarrollo municipal.

Cuando se indaga por las externalidades interjurisdiccionales (Pregunta 1.7), los alcaldes y secretarios señalan que el gasto ejecutado en sus pequeños municipios no tiene impacto sobre los municipios vecinos, a excepción de Gachancipá con externalidades en educación y salud, y en Une donde se comparte el acueducto con algunas poblaciones vecinas.

Al contrario, cuando se analiza el efecto externo de la provisión pública de los municipios vecinos, en la totalidad de municipios encuestados se acepta que la población se beneficia del gasto público de los municipios vecinos, particularmente en salud y educación (Pregunta 1.8).

Por otra parte, a juicio de alcaldes y secretarios, entre las razones que en mayor medida justifican la existencia de los municipios pequeños están el mayor contacto con la ciudadanía, el mejoramiento de la relación entre la comunidad y el estado, la facilidad para resolver conflictos locales y el combate a las desigualdades regionales. En segunda medida, con una influencia un poco menor, están el apoyo ciudadano, el mejoramiento del sentido de pertenencia de la población local y la búsqueda de recursos por tranferencias (Pregunta 1.9).

En el rango de menor influencia sobre la existencia de los municipios, según alcaldes y secretarios, están la influencia de grupos de interés y las presiones políticas. No obstante, cabe resaltar, cómo en el municipio de Gachancipá, donde su gobierno local promueve activamente la participación ciudadana, el alcalde ejerce un liderazgo importante en la promoción del municipio y los proyectos locales han encontrado oposición de parte del concejo municipal, se reconoce la influencia externa de presiones políticas y grupos de interés en la existencia del municipio. Sin embargo, en el caso de Firavitoba, donde su alcalde también ha ejercido una gestión favorable, se considera nula la influencia de presiones políticas en la existencia del municipio, aunque puede advertirse, según el alcalde, la necesidad de acceder a influencias “políticas” con el fin de lograr partidas de ciertas fuentes de recursos como las regalías para la ejecución de proyectos del municipio.

Por otra parte, para la muestra de municipios tomada, la influencia guerrillera y paramilitar sobre la existencia del municipio no es significativa. En el caso de la influencia guerrillera, en cuatro de los cinco

municipios la influencia es baja y en uno es nula. En el caso de la influencia paramilitar, en dos de los municipios es baja y en tres municipios es nula.

Como comentario final, vale la pena resaltar que en la mayoría de los municipios se señala cómo una de las razones más importantes que justifica la existencia del municipio, incluso la más importante en el caso de Güepsa, la búsqueda de recursos por transferencias. Para los alcaldes, el hecho de que una jurisdicción se configure como municipio le otorga la posibilidad de acceder a las transferencias, lo que sería imposible como corregimiento. Con esas transferencias para los municipios fue posible adelantar obras públicas que con los recursos propios no se hubieran podido financiar.

Al preguntar por la opinión de alcaldes y secretarios respecto de las principales estrategias diseñadas para enfrentar las dificultades de los municipios pequeños, la posición general es la de considerar pertinentes las estrategias de asociación de municipios, aumento de transferencias, programas de saneamiento fiscal, programas de desarrollo económico local y apoyo de la Nación y el Departamento (Pregunta 1.10). Así mismo, se consideró como una medida no pertinente la fusión de municipios.

Con respecto al aumento de transferencias, el alcalde de Firavitoba considera que su preocupación no es por la magnitud por las transferencias sino por las normas que regulan su distribución. Al parecer del alcalde, el nuevo marco regulatorio que establece la Ley 715 del año 2001 hace que su municipio deba asignar proporcionalmente más recursos para educación, cuando ya se tiene una cobertura educativa del 100% y existen áreas de gasto público prioritarias para el municipio sin la suficiente financiación.

Por otra parte, la asociación de municipios es una estrategia pertinente para todos los municipios. Tres de los cinco municipios pertenecen en la actualidad a una asociación de municipios. En esas asociaciones las ventajas más relevantes son el apoyo mutuo y el desarrollo de proyectos regionales (Preguntas 1.11 y 1.12).

2) *Organización del municipio*

En la segunda sección de la encuesta se busca identificar los problemas de gobernabilidad en los municipios pequeños derivados de su estructura organizativa. Ello incluye la evaluación sobre la cantidad de miembros de la administración municipal, su nivel profesional y la cantidad de dependencias con que cuenta el municipio. Evaluar la estructura organizativa del municipio desde la perspectiva de los alcaldes y secretarios de gobierno implica juzgar dos aspectos: primero, el nivel de favorabilidad de las normas estipuladas para los municipios pequeños, y segundo, el poder discrecional con el que cuenta el municipio para decidir sobre la estructura organizativa que más se ajusta a sus requerimientos propios.

Resultados:

En la pregunta sobre la adecuación del número de concejales en el municipio, en dos de los municipios se considera que el número de concejales estipulado por la Ley es suficiente y en tres se considera que el número es excesivo. En ninguna de las respuestas se considera que el número de concejales estipulado por la Ley es insuficiente (Pregunta 2.1). Para los alcaldes de dos de los municipios encuestados el carácter del concejo limita la posibilidad de hacer más expédito el trámite de los proyectos municipales. Según esa misma posición, con pocos concejales podría desempeñarse la misma función. Acorde con esa perspectiva, sólo dos de los municipios consideraron inadecuada la limitación que impone la ley al número de sesiones del concejo. En uno de los municipios se señala que los concejales extienden el número de sesiones más allá del tiempo regular necesario para el estudio de un proyecto, con el fin de percibir el máximo ingreso por honorarios.

Solo en el caso de Une, y a pesar de reconocer las deficiencias del concejo, el secretario de gobierno señalaba la importancia del concejo para la representatividad social y la función de control sobre el alcalde.

Con respecto al número de funcionarios públicos de la administración municipal, en dos de los municipios se considera que ese número es suficiente, en el resto se considera un número insuficiente (Pregunta 2.3). Para ningún municipio el número de funcionarios públicos es excesivo. Igualmente, en el caso del número de miembros del gabinete municipal, en dos de las respuestas se considera que el número es suficiente y en tres de las respuestas que es insuficiente (Pregunta 2.5). Así, para los alcaldes y secretarios de gobierno no hubo en conjunto una opinión unánime al respecto de la adecuación del número funcionarios públicos y directivos.

La situación particular sobre el nivel adecuado de funcionarios públicos y de directivos en cada municipio depende del tipo de organización administrativa y de la cantidad de funciones que desempeñe la administración municipal, independientemente del tamaño de la población. Así, por ejemplo, para Gachancipá y Güepsa, siendo los dos tamaños poblaciones mas bajos de la muestra, y teniendo una diferencia poblacional de solo 1.000 habitantes entre los dos, se señalan posiciones contrarias respecto a la adecuación del número de funcionarios públicos y de directivos. En Gachancipá se señala una insuficiencia de funcionarios públicos y directivos, y en Güepsa un número suficiente. En Gachancipá el activo funcionamiento de la administración municipal a través de las propuestas y puesta en ejecución de proyectos locales, de diversos mecanismos de participación ciudadana y de un tipo de organización descentralizada de la administración municipal por dependencias funcionales genera un mayor requerimiento de personal operativo y directivo.

Un aspecto relacionado es que los municipios más cercanos a Bogotá como Gachancipá y Chipaque presentan un número muy superior de funcionarios públicos y directivos con respecto a los

municipios más alejados de la capital. No obstante, la posición de sus alcaldes y secretarios es que existe una insuficiencia de personal. La respuesta puede encontrarse en el argumento anterior de unos municipios que aún teniendo unos tamaños poblaciones pequeños, despliegan un activo funcionamiento de la administración municipal. Tal activismo puede estar incentivado en algún grado por su cercanía a núcleos urbanos importantes, dadas unas altas relaciones comerciales, laborales y educativas.

Para el conjunto de alcaldes y secretarios entrevistados, el número de profesionales existente resulta insuficiente para una adecuada gestión pública (Pregunta 2.8). Según su opinión, aún cuando puede encontrarse personal profesional disponible en la región, los niveles salariales que puede ofrecer la administración municipal no resultan atractivos (Pregunta 2.9). Así mismo, aunque las medidas que flexibilizan la contratación de personal profesional en los municipios pequeños puede resultar adecuadas para reducir los gastos, según la opinión de secretarios y alcaldes resulta preferible contar con profesionales en la administración municipal para el logro de una mejor gestión pública: Dicha posición tiene una excepción en la respuesta ofrecida por el municipio de Une, donde es señalado como más relevante la capacidad y voluntad por trabajar por el municipio, lo que al parecer del secretario de gobierno, puede ser independiente del nivel profesional.

En Gachancipá, no obstante considerarse la insuficiencia de personal profesional, es notable el número de profesionales con el que cuenta respecto de las demás municipios de la muestra. Una explicación puede radicar en lo que el alcalde considera una ventaja de localización por la cercanía a Bogotá. Eso permite que buena parte de los funcionarios de la alcaldía puedan vivir en Bogotá. Para el alcalde, Gachancipá es como “un barrio de Bogotá”.

Para la mayoría de los municipios de la muestra resulta inadecuada la medida que establece que los municipios pequeños no están en la obligación de contratar personal profesional para sus cargos directivos (Pregunta 2.10b). En el caso del personero, la mayoría de los municipios expresó que la medida era adecuada, pero no por el hecho de su carácter profesional, sino por la opinión generalizada de que el personero no debería existir o de que no es un cargo importante para la adecuada gestión municipal (Pregunta 2.10a).

Según la opinión generalizada de alcaldes y municipios, el número de dependencias resulta insuficiente para un adecuada gestión pública (Pregunta 2.12). En Firavitoba y Güepsa hace falta la secretaría de planeación y en Chipaque dependencias para el manejo de la salud y la educación (Pregunta 2.13). En Gachancipá, donde se manifiesta un número suficiente de dependencias, el alcalde señala que puede limitarse el número de dependencias organizando la administración municipal por “dependencias funcionales”. Se trata de que al interior de una sola dependencia general pueda conformarse un conjunto de

dependencias funcionales a cargo de una persona responsable, en las que se asume cada una de las funciones necesarias a la gestión del municipio.

Para la mayoría de municipios resulta adecuada la medida establecida según la cual las funciones de control interno pueden ser asumidas por una dependencia afin. Como una excepción, en el caso de Uney se expresa que dicha función no se cumple favorablemente al no contar con una dependencia especializada en esa función (Pregunta 2.14). En el caso de Firavitoba, el alcalde expresa que la medida resulta adecuada debido al menor gasto de recursos, pero precisa que es desfavorable para la gestión municipal.

De manera casi generalizada, los alcaldes y secretarios expresaron un acuerdo con respecto a la medida de la Ley 617 que establece la libertad de los municipios para crear determinadas dependencias (Pregunta 2.14). La Ley establece además que la creación de esas dependencias debe estar supeditada a que los recursos por ingresos corrientes de libre destinación sean suficientes para cubrir los gastos de funcionamiento. Solo en Chipaque se manifiesta que cuando la medida establece libertad de creación de la dependencia de asistencia técnica agropecuaria, supeditada a la restricción presupuestal citada, no hay viabilidad de sostener la UMATA, cuyo mantenimiento es prioritario para la comunidad. En Gachancipá, el alcalde reitera que las dependencias citadas en la medida puede conformarse como dependencias funcionales al interior de otras dependencias generales.

3) *Consenso político en influencia en la formulación de políticas*

En la tercera parte de la encuesta se busca identificar el grado de consenso político existente en el gobierno municipal y los sectores o personas que más influyen sobre la formulación de las políticas.

Resultados:

Para tres de los municipios la frecuencia con la que el concejo municipal aprueba los proyectos del alcalde es alta, para los dos restantes es baja (Pregunta 3.1). En estos dos municipios, Firavitoba y Gachancipá, caracterizados por un activo papel del alcalde en la formulación de proyectos, los alcaldes expresan poca colaboración por parte del concejo municipal. Acorde con eso, en Gachancipá la minoría de los miembros del concejo pertenecen al movimiento político del alcalde, aunque todos, incluido el alcalde, son liberales (Pregunta 3.2). En el resto de municipios la mayoría de los miembros del concejo son del mismo movimiento político del alcalde.

Cuando se indaga por la influencia de sectores internos al municipio sobre las políticas del gobierno, la mayoría de los municipios no señalan una influencia alta, sino una influencia media para un pequeño segmento de sectores sociales. Solo en el caso de Gachancipá donde se incentiva una alta participación ciudadana, se encuentra una influencia alta en la formulación de las políticas por parte de las

organizaciones cívicas. A su vez, dada una organización descentralizada de la administración municipal, en Gachancipá los directores y secretarios de despacho ejercen una influencia alta sobre la formulación y ejecución de las políticas municipales y los funcionarios públicos ejercen una influencia media. Así mismo, dado un alto nivel de participación ciudadana, sectores económicos como los ganaderos, los comerciantes, los agricultores y los industriales ejercen cierto tipo de influencia sobre la formulación de las políticas.

Al preguntar por la influencia de sectores externos al municipio sobre la formulación de las políticas, tres de los cinco municipios manifestaron una influencia nula por parte de congresistas, partidos políticos, guerrilla y paramilitares, a pesar de la influencia regional de la guerrilla sobre municipios como Une. Sólo en los municipios de Chipaque y de Gachancipá se manifestó cierto tipo de influencia por parte de congresistas y partidos políticos. En Gachancipá se señala una influencia alta y en Chipaque una influencia media (Pregunta 3.4). A su vez, solo en Chipaque se manifestó una influencia, así sea baja, de la guerrilla en la formulación de las políticas.

Nuevamente, cabe preguntarse si la cercanía de los municipios a Bogotá, guarda alguna relación con la presencia de cierta influencia de sectores externos al municipio sobre la formulación de las políticas.

Como corolario de las anteriores preguntas, para el conjunto de municipios entrevistados, son el alcalde y el concejo municipal los que ejercen el mayor grado de influencia en la formulación de las políticas del municipio (Pregunta 3.5). Adicionalmente, en Gachancipá y Une los secretarios de despacho ejercen una influencia importante. Recuérdese que en Gachancipá la organización descentralizada de la administración municipal puede favorecer dicha influencia. En Une, dado que el secretario de gobierno ya fue alcalde, él ejerce una influencia importante sobre las políticas actuales del municipio. Para el mismo secretario, la UMATA y la dependencia de servicios públicos también ejercen una influencia importante. En Chipaque se señala una influencia importante de los congresistas sobre la formulación de las políticas municipales. Finalmente, dado el alto nivel de participación ciudadana presente en Gachancipá, allí las organizaciones cívicas también ejercen una influencia importante.

4) *Planeación municipal*

En la cuarta parte de la encuesta se espera identificar los posibles problemas de planeación en los municipios pequeños y sus factores explicativos. Los factores explicativos sugeridos incluyen aquellos derivados de la disponibilidad de recursos físicos, recursos humanos, aspectos políticos, participación de la ciudadanía y asesoría de los gobiernos de nivel superior.

Resultados:

El conjunto de los municipios de la muestra cuenta con las herramientas principales para la planeación municipal: plan de desarrollo municipal, planes sectoriales y plan de inversiones. Además de estas herramientas, en Gachancipá se cuenta con planes operativos por dependencia (Pregunta 4.1).

No obstante contar con dichas herramientas, los alcaldes y secretarios manifestaron un grado de dificultad para llevar a cabo la planeación municipal. Dentro de las razones sugeridas como explicativas de esa dificultad, las más recurrentes fueron la falta de información, la falta de asesoría y de participación ciudadana (Pregunta 4.2). En Firavitoba y Gúepsa es manifiesta la falta de una dependencia de planeación, en Gachancipá la carencia de software pertinente y en Chipaque la ausencia de recursos para contratar personal calificado.

5) Competencias de los municipios

En la quinta parte de la encuesta el objetivo es precisar la calificación de alcaldes y secretarios de gobierno sobre grado de desempeño de los municipios de la muestra en las principales áreas de provisión de bienes públicos y en áreas del desarrollo local. Adicionalmente, se identifican los factores explicativos de tal desempeño incluyendo aspectos relacionados directamente con el tamaño del municipio, e indirectamente con la disponibilidad de recursos financieros, humanos y administrativos. Como aspectos explicativos externos al municipio se incluye la conveniencia de la normatividad establecida para los municipios pequeños y la asesoría recibida de los niveles superiores de gobierno.

Resultados:

Al calificar las áreas de gasto público de acuerdo con su cobertura y calidad pueden derivarse 5 niveles de desempeño, desde el más alto hasta el más bajo. En el nivel de mejor desempeño está el área de educación. Para cuatro de los cinco municipios el desempeño fue alto. Para el municipio restante el desempeño es medio (Pregunta 5.1).

En un segundo nivel de desempeño están las áreas de salud, alcantarillado, energía y justicia. En esas áreas tres de los cinco municipios señalan un desempeño alto y el resto un desempeño medio.

Seguidamente, en el tercer rango de desempeño, están las áreas de acueducto, recolección de basuras y vías de acceso. En un cuarto rango se encuentran las áreas de vivienda, telefonía y relleno sanitario. Y en el quinto rango de menor desempeño se encuentra el área de promoción del desarrollo local.

El desempeño en las áreas de gasto público está relacionado con su financiación. Las áreas de educación y salud se ven favorecidas porque su financiación proviene principalmente de las transferencias. En el rango de las áreas presentadas con desempeño de segundo nivel, el pago que la comunidad hace por servicios públicos prioritarios (alcantarillado y energía) contribuye a la financiación del gasto. Dicho

financiamiento también se ve favorecido por las transferencias en el caso del agua potable y saneamiento básico. Para el caso del gasto en justicia (cárceles, policía, etc.) la financiación proviene de fuente nacional. En áreas como la vivienda, el desempeño inferior puede explicarse por la dependencia con respecto a los recursos propios, los cuales son limitados en los municipios pequeños.

Cuando se califican los aspectos del desarrollo local, puede advertirse un desempeño menor al de las áreas de gasto público. El área con mejor desempeño dentro de los aspectos de desarrollo local es el de orden público seguido por el de la estructura pública administrativa. Los aspectos de menor desempeño son el de empleo y el de erradicación de la pobreza (Pregunta 5.2).

Al señalar los factores explicativos del bajo o mediano desempeño en las áreas de gasto público y del desarrollo local, los alcaldes y secretarios señalan mayoritariamente que el tamaño pequeño del municipio ejerce una influencia nula (Pregunta 5.3). Para ellos más bien, dentro de los factores explicativos con alta influencia se encuentran los recursos públicos insuficientes, la falta de apoyo de la Nación y el Departamento y la variación de la normatividad. Otros aspectos señalados fueron la ruralidad y la escasa participación del sector privado.

Pese a que los alcaldes y municipios señalan explícitamente que el tamaño del municipio no ejerce una influencia desfavorable sobre las áreas de desempeño bajo o mediano, si señalan como explicativo el factor de los recursos públicos insuficientes, el cual ya había sido relacionado con el tamaño del municipio en la pregunta 1.5 sobre la relación entre viabilidad fiscal y tamaño.

Frente al aspecto de los porcentajes obligatorios para el gasto de las transferencias, mientras que en Firavitoba este factor resulta importante para entender por qué ciertas áreas deben ser abandonadas debido a las restricciones que impone la Ley en el uso de las transferencias, para los demás municipios no resulta un factor relevante. Incluso para municipios como Gachancipá y Güepsa, tales porcentajes resultan adecuados en el logro de una favorable gestión pública local.

Pasando al plano de la normatividad, si bien para alcaldes y secretarios de gobierno la asignación de competencias que estableció la Ley 715 de 2001 resulta benéfica para la autonomía local, no se cuenta con los recursos suficientes en la asunción de dichas competencias (Preguntas 5.4 y 5.5).

6) *Políticas de desarrollo económico local*

En la sexta parte de la encuesta se indaga por la existencia en el municipio de políticas de desarrollo local en asocio con el sector privado y por los factores explicativos que pueden impedir su adopción. Se trata de examinar si en los municipios de la muestra las políticas de desarrollo local han sido consideradas como factor de estímulo al crecimiento económico, como lo han sido en otros municipios

pequeños cuya reciente experiencia de crecimiento y fortalecimiento de sus finanzas públicas se ha derivado de políticas públicas de aprovechamiento del potencial de desarrollo existente en los municipios.

Resultados:

Como respuesta generalizada de los alcaldes y secretarios de gobierno de la muestra de municipios tomada, se señaló que en los municipios no se ejecutan políticas de desarrollo económico local (Pregunta 6.1).

Las políticas de desarrollo económico local son un conjunto de acciones conjuntas entre el sector público y el sector privado encaminadas a fomentar el crecimiento económico a través de un cambio estructural de las localidades basado sobre el aprovechamiento del potencial de desarrollo local existente. Desde la perspectiva de la Cepal, con el trabajo de Alberto Maldonado (2000), tales políticas se consideran importantes, para hacer posible que municipios pequeños y atrasados puedan garantizar un crecimiento estable. Dicha conclusión se basa en el estudio de la experiencia de Pensilvania en Caldas durante los últimos años. No obstante, aún considerando como pequeño ese municipio, su población de 30.000 habitantes supera casi cinco o cuatro veces el tamaño poblacional de los municipios analizados, que no superan los 10.000 habitantes. Este pequeño tamaño poblacional significa a su vez un tamaño del mercado que limita la expansión productiva o empresarial.

Entre los factores que alcaldes y secretarios señalan como explicativos de la ausencia de programas de desarrollo económico local está como uno preponderante el bajo desarrollo empresarial, aún cuando exista un potencial productivo en el municipio (Pregunta 6.2). De acuerdo con la perspectiva de alcaldes y secretarios, tal potencial productivo estaría basado en la existencia de recursos naturales productivos. Así, según su opinión, aunque existe potencial productivo en los municipios, no existe potencial empresarial.

En Gachancipá, el secretario del área de desarrollo económico y turístico señala la dificultad para aprovechar algunas oportunidades que tuvo el municipio de que empresas industriales se localizaran en su jurisdicción, cuando los propietarios de tierras establecieron precios muy altos para su venta, a pesar de los beneficios económicos que dicha instalación de empresas le traía a la población local.

7) *Financiamiento municipal*

En la sección de la encuesta de financiamiento municipal se busca identificar los principales factores que explican las dificultades financieras que pueden enfrentar los municipios pequeños. Los factores sugeridos incluyen la incidencia directa del tamaño del municipio y su incidencia indirecta a través de factores como la disponibilidad de recursos propios, el esfuerzo fiscal, la base tributaria, la capacidad de endeudamiento, la estructura administrativa, su posición en el sistema financiero y la evasión. Adicionalmente, se busca encontrar la posición de los alcaldes y secretarios de gobierno frente a medidas que condicionan sus gastos.

Resultados:

Para alcaldes y secretarios, los factores que explican en mayor medida la insuficiencia de recursos públicos es el tamaño del municipio y su expresión en la escasa base económica y tributaria (Pregunta 7.1). En concordancia, también resulta un factor explicativo preponderante la escasez de recursos propios.

El alcalde de Firavitoba precisa que los recursos por transferencias se tornan escasos, no porque su monto total sea insuficiente, sino porque su inadecuada distribución frente a las particulares necesidades del municipio, hace que los recursos sean escasos para ciertas áreas de gasto público.

Entre los factores de menor influencia sobre la insuficiencia de recursos públicos están el bajo esfuerzo fiscal, la capacidad de endeudamiento, la evasión y la inadecuada estructura administrativa. No obstante, en Gachancipá se precisa la necesidad de emprender una actualización catastral. Adicionalmente, en Güepsa se aceptaba un bajo esfuerzo fiscal como factor de posible efecto desfavorable sobre un nivel adecuado de financiamiento municipal.

Frente a las medidas que establecen límites a los gastos de funcionamiento y a los de personería, tres de los cinco municipios expresan su acuerdo y dos de los municipios expresan un desacuerdo (Pregunta 7.2.a). El acuerdo resulta más generalizado frente a los límites en la celebración y pagos de sesiones del concejo municipal (Pregunta 7.2.c). Al respecto, en su mayoría los alcaldes y secretarios aceptan que el número máximo de sesiones establecidas para el concejo resultan más que suficientes para las necesidades de los municipios.

8) *Participación ciudadana*

En la sección de participación ciudadana se espera identificar la percepción de alcaldes y secretarios de gobierno acerca del papel que debe jugar la participación ciudadana en la relación entre gobierno y ciudadanía. Adicionalmente, se busca identificar las principales herramientas de participación ciudadana y los factores que pueden explicar el desempeño de la participación en cada municipio.

Resultados:

Para el conjunto de alcaldes y secretarios de los municipios de la muestra la participación ciudadana debe jugar un papel activo, tanto en la información sobre las preferencias, como en la toma de decisiones y en el control ciudadano al gobierno (Pregunta 8,1). No obstante, el nivel de participación no es homogéneamente alto entre todos los municipios. Gachancipá es el municipio que despliega mayor utilización de herramientas para la participación ciudadana. En Une, Chipaqué y Güepa los alcaldes y secretarios señalan un nivel medio de participación ciudadana derivado, a su parecer, del escaso interés de la comunidad en la participación ciudadana.

Las acciones más comunmente utilizadas para la participación ciudadana son las Juntas de Acción Comunal y los comités municipales seguidos por la reunión con líderes cívicos. Las encuestas sobre necesidades ciudadanas y los sondeos de opinión son solamente utilizados en Gachancipá (Pregunta 8.2).

Así, según la opinión de alcaldes y secretarios, solo habría un nivel de participación ciudadana alta en Gachancipá. En el resto de municipios hay un nivel medio y bajo de participación ciudadana (Pregunta 8.3).

Para los municipios los factores que explican en mayor medida el nivel bajo y medio de participación ciudadana son la ruralidad, la baja autonomía local y el bajo interés de la comunidad. No obstante, teniendo Gachancipá niveles de ruralidad similares a los de Une y Güepa y el mismo nivel de autonomía de los demás cuatro municipios, ha podido generar un alto nivel de participación ciudadana. Por eso, la motivación por parte de las autoridades locales podría considerarse un aspecto importante como garante de la participación ciudadana. Este aspecto fue señalado por uno solo de los municipios (Une) como factor explicativo del nivel de participación ciudadana.

Según el alcalde y el secretario de desarrollo económico de Gachancipá, uno de los factores que explican el alto nivel de participación es que las autoridades actuales provienen precisamente de actores sociales que participaban como ciudadanos en anteriores gobiernos municipales. Por eso, para las autoridades actuales, la participación ciudadana tiene una ponderación importante en la determinación de la política pública local.

El secretario de gobierno y exalcalde de Une, señala como aspecto llamativo el efecto del proceso de descentralización sobre la participación ciudadana. Según su opinión, en los inicios del proceso descentralizador, antes de ser expedida la constitución de 1991 y la Ley 80 de contratación estatal, los municipios tenían mayor autonomía para la ejecución del gasto público. En esa etapa la ciudadanía tenía más incentivos para participar porque se esperaba una influencia en la formulación y la ejecución del gasto

público local. Incluso, al parecer del exalcalde, la ciudadanía hacía un esfuerzo por financiar determinadas obras con recursos muy escasos, aportando recursos adicionales particulares o trabajo. Posteriormente, con el aumento de las regulaciones, también se perdió autonomía en la determinación del gasto y con ella los incentivos de la ciudadanía para participar.

9) *Relaciones del municipio con otros niveles de gobierno*

La última sección trata de encontrar la calificación que en cada municipio se otorga al desempeño de las funciones que cumplen los niveles superiores de gobierno con respecto a los municipios y las posibles causas del tipo de relación con cada municipio.

Resultados:

Frente a las opciones presentadas a los alcaldes y secretarios como explicación de esa baja relación de interdependencia entre Nación - Departamentos y Municipios, alcaldes y secretarios señalaron como la principal explicación la falta de interés de los niveles superiores de gobierno (Pregunta 9.2).

CUESTIONARIO DE LA ENCUESTA: CARACTERÍSTICAS DEL PEQUEÑO MUNICIPIO COLOMBIANO

MUNICIPIO _____ **DEPARTAMENTO** _____

1. TAMAÑO Y VIABILIDAD DEL MUNICIPIO

1.1. ¿Considera adecuada la medida que establece como requisito para la creación de nuevos municipios una población mínima de 14000 habitantes?

☐ Medida adecuada ☐ Medida inadecuada ☐ Ninguna de las anteriores

1.2. ¿Considera adecuada la medida que establece como requisito para la certificación de los municipios en salud y educación una población mínima de 100000 habitantes?

☐ Medida adecuada ☐ Medida inadecuada ☐ Ninguna de las anteriores

1.3. Adicionalmente a la población mínima como requisito para la certificación en salud y educación, ¿Considera adecuada la medida que establece que los municipios deben constituir entes idóneos o capacitados por contar con sistemas de información, adopción de procedimientos de planeación, ejecución y evaluación?

☐ Medida adecuada ☐ Medida inadecuada ☐ Ninguna de las anteriores

1.4. ¿Considera que el pequeño tamaño de su municipio ejerce alguna influencia desfavorable sobre la adecuada provisión de bienes y servicios públicos?

☐ No ☐ Si

¿En qué casos?

1.5. ¿Considera que el pequeño tamaño de su municipio ejerce alguna influencia desfavorable sobre su viabilidad fiscal?

☐ No ☐ Si

1.6. ¿Existen competencias cuya eficiente provisión sobrepasa la escala del municipio?

☐ No ☐ Si

¿En cuáles áreas de gasto?

1.7. ¿En la ejecución del gasto público, existen externalidades o efectos externos que benefician o afectan la población de municipios vecinos?

☐ No ☐ Si

¿En cuáles áreas de gasto?

1.8. ¿Existe gasto público ejecutado por los municipios vecinos del cual se beneficia o afecta alguna población de su municipio?

☐ No ☐ Si

¿En cuáles áreas de gasto?

1.9. En su concepto, ¿Qué razones justifican la existencia de un municipio pequeño como el suyo? Indique la importancia de cada una de las siguientes razones según ejerza una influencia alta, media, baja o nula.

a- Apoyo ciudadano a su existencia

☐ Alta ☐ Media ☐ Baja ☐ Nula

b- Mayor contacto con ciudadanía

☐ Alta ☐ Media ☐ Baja ☐ Nula

c- Mejoramiento de la relación entre la

d- Mejoramiento del sentido de

comunidad local y el Estado __ Alta __ Media __ Baja __ Nula	pertenencia de la comunidad __ Alta __ Media __ Baja __ Nula
e- Facilidad para resolver conflictos locales __ Alta __ Media __ Baja __ Nula	f- Combate a las desigualdades regionales __ Alta __ Media __ Baja __ Nula
g- Grupos de interés __ Alta __ Media __ Baja __ Nula	h- Presiones políticas __ Alta __ Media __ Baja __ Nula
i- Influencia subversiva __ Alta __ Media __ Baja __ Nula	j- Influencia paramilitar __ Alta __ Media __ Baja __ Nula
k- Búsqueda de recursos por transferencias __ Alta __ Media __ Baja __ Nula	l- Otro ¿Cuál? __ Alta __ Media __ Baja __ Nula

1.10. Frente a las posibles dificultades que enfrentan los municipios pequeños, indique la pertinencia o no de emprender cada una de las acciones sugeridas.

- | | |
|--|---|
| a- Asociación de municipios
__ Pertinente __ No pertinente | b- Fusión de municipios
__ Pertinente __ No pertinente |
| c- Aumento de recursos por transferencias
__ Pertinente __ No pertinente | d- Saneamiento fiscal
__ Pertinente __ No pertinente |
| e- Programas de desarrollo económico local
__ Pertinente __ No pertinente | f- Apoyo de la Nación y el Depto.
__ Pertinente __ No pertinente |

1.11. Señale si frente a la estrategia de asociación de municipios, su municipio:

- ☐ Nunca ha pertenecido
☐ Perteneció en algún período
☐ Pertenece en este momento
☐ Tiene intenciones de pertenecer
☐ No tiene intenciones de pertenecer aunque le parece necesario
☐ No tiene intenciones de pertenecer porque lo considera innecesario
☐ Quiere pertenecer pero existen dificultades. ¿Cuáles?

1.12. Por favor, mencione alguna ventaja importante de la asociación de su municipio con otros.

2. ORGANIZACIÓN DEL MUNICIPIO

- *Concejales, funcionarios y directivos*

2.1. ¿En qué medida el número de concejales que la Ley obliga a tener resulta adecuado para la gestión pública de su municipio?

- ☐ Número insuficiente ☐ Número suficiente ☐ Número excesivo

2.2. Indique si considera adecuada o inadecuada para la gestión pública de su municipio, la medida que establece que los concejos municipales de los municipios clasificados en categorías de 3ª a 6ª deben sesionar por sólo cuatro meses al año.

- ☐ Medida adecuada ☐ Medida inadecuada ☐ Ninguna de las anteriores

2.3. ¿Cuál es el número de funcionarios públicos de la administración de su municipio?

2.4. ¿En qué medida el número total de funcionarios públicos resulta adecuado para la gestión pública de su municipio?

☐ Número insuficiente ☐ Número suficiente ☐ Número excesivo

2.5. ¿Cuál es el número de miembros del gabinete municipal (secretarios de despacho o dependencias y directores)?

2.6. ¿En qué medida el número de miembros del gabinete municipal resulta adecuado para la gestión pública de su municipio?

☐ Número insuficiente ☐ Número suficiente ☐ Número excesivo

- Nivel profesional de la administración municipal

2.7. ¿Cuál es el número de profesionales entre los funcionarios y directivos de la administración municipal?

2.8. ¿En qué medida el número de profesionales resulta adecuado para la gestión de su municipio?

☐ Número insuficiente ☐ Número suficiente ☐ Número excesivo

2.9. Entre las razones que se sugieren a continuación, marque las que considere como explicativas del número de profesionales de la administración de su municipio.

- ☐ Es el número de profesionales que justamente necesita el municipio
- ☐ Los recursos son insuficientes para sufragar los costos de más profesionales
- ☐ La normatividad impone restricciones
- ☐ Hay disponibilidad suficiente de personal calificado en el municipio
- ☐ Hay baja disponibilidad de personal calificado
- ☐ Hay soluciones alternativas a la contratación de profesional calificado

2.10. Indique si considera adecuadas o inadecuadas para la gestión pública de su municipio las siguientes medidas.

a- Los municipios clasificados en categorías de 3ª a 6ª pueden tener un personero que sin ser abogado titulado puede ser una persona que haya culminado sus estudios de derecho.

☐ Medida adecuada ☐ Medida inadecuada ☐ Ninguna de las anteriores

b- No existe obligación para los municipios clasificados en categorías de 3ª a 6ª para que los directivos y secretarios de despacho nombrados tengan título profesional, a excepción hecha del contador, quien debe ser titulado.

☐ Medida adecuada ☐ Medida inadecuada ☐ Ninguna de las anteriores

- Número de dependencias

2.11. Indique las dependencias o unidades administrativas con las que cuenta el municipio para el cumplimiento de sus funciones.

2.12. ¿La cantidad de estas dependencias resulta suficiente o insuficiente para el logro de una adecuada gestión pública?

☐ Número insuficiente ☐ Número suficiente ☐ Número excesivo

2.13. Si la respuesta es insuficiente o excesiva, por favor especifique para qué tipo de dependencias.

2.14. ¿Considera adecuada para la gestión pública de su municipio la medida establecida para los municipios clasificados en categorías de 3ª a 6ª, según la cual, las funciones de control interno y de contaduría pueden ser asumidas por dependencias afines dentro del mismo municipio.

☐ Medida adecuada ☐ Medida inadecuada ☐ Ninguna de las anteriores

2.15. ¿Considera adecuada para la gestión pública de su municipio la medida que otorga libertad para la creación o no dependencias, siempre y cuando los ingresos corrientes de libre destinación sean suficientes para cubrir los gastos de funcionamiento?. Señale su respuesta y especifique si es el del caso, en qué tipo de funciones puede resultar adecuada o inadecuada.

☐ Medida adecuada ☐ Medida inadecuada ☐ Ninguna de las anteriores

¿En qué tipo de funciones?

☐ Políticas de vivienda de interés social	☐ Atención de quejas y reclamos
☐ Asistencia técnica agropecuaria	☐ Promoción del deporte
☐ Tránsito	☐ Mujer y género
☐ Primera dama	☐ Casas de la cultura
☐ Consejerías	☐ Veedurías
☐ Defensa del medio ambiente y cumplimiento de las normas en materia ambiental	☐ Información y servicios a la juventud y promoción

3. CONSENSO POLÍTICO E INFLUENCIA EN LA FORMULACION DE POLÍTICAS

3.1. ¿Con qué frecuencia el concejo municipal aprueba los proyectos del alcalde?

☐ Alta ☐ Media ☐ Baja

3.2. ¿El alcalde y los miembros el concejo municipal pertenecen al mismo partido o movimiento político?

☐ Todos ☐ La mayoría ☐ La minoría

3.3. Indique el grado de influencia sobre la formulación de las políticas del municipio, de sectores o grupos de interés internos al municipio como organizaciones cívicas, ganaderos, comerciantes, agricultores, industriales, funcionarios públicos, secretarios de despacho, etc.

☐ Alta ☐ Media ☐ Baja ☐ Nula

¿Qué grupos o sectores?

3.4. Indique el grado de influencia sobre la formulación de las políticas del municipio, de sectores o grupos de interés externos al municipio como congresistas, partidos políticos, guerrilla, paramilitares, etc

☐ Alta ☐ Media ☐ Baja ☐ Nula

¿Qué grupos o sectores?

3.5. ¿Cuáles son las personas o sectores que ejercen la mayor influencia sobre la formulación de las políticas de su municipio?

☐ Alcalde ☐ Consejo municipal

☐ Secretarios de despacho	☐ Agricultores
☐ Ganaderos	☐ Comerciantes
☐ Industriales	☐ Organizaciones cívicas del municipio
☐ Jefes de partidos políticos	☐ Congresistas
☐ Paramilitares	☐ Guerrilla

4. PLANEACIÓN MUNICIPAL

4.1. Indique si cuenta con instrumentos para la planeación. Marque una o varias de las herramientas sugeridas en caso de que su municipio cuente con algunas de ellas.

☐ Plan de Desarrollo Municipal elaborado y aprobado según Ley 152 de 1994

☐ Planes sectoriales. Cuáles? _____

☐ Plan de Inversión anual y plurianual

☐ Planes operativos por dependencia

☐ Otros ¿Cuáles? _____

4.2. Si su municipio presenta dificultades en la planeación, marque uno o varios de los siguientes factores según sean explicaciones importantes.

☐ a- Ausencia de centros de documentación ☐ b- Ausencia de bases de datos

☐ c- Insuficiente información financiera ☐ d- Falta de personal calificado

☐ e- Falta de asesoría ☐ f- Proyecciones irreales

☐ g- Politiquería ☐ h- Presentación extemporánea

☐ i- Negligencia de antecesores ☐ j- Municipio nuevo

☐ k- Problemas con el concejo ☐ l- Tamaño del municipio

☐ m- Falta de participación de la ciudadanía ☐ n- Otro ¿Cuáles? _____

5. COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO

5.1. Califique el desempeño en cobertura y calidad alcanzado por su municipio en las siguientes áreas de gasto público.

Salud ☐ Alto ☐ Medio ☐ Bajo	Educación ☐ Alto ☐ Medio ☐ Bajo
Vivienda ☐ Alto ☐ Medio ☐ Bajo	Acueducto ☐ Alto ☐ Medio ☐ Bajo
Alcantarillado ☐ Alto ☐ Medio ☐ Bajo	Telefonía ☐ Alto ☐ Medio ☐ Bajo
Energía ☐ Alto ☐ Medio ☐ Bajo	Relleno sanitario ☐ Alto ☐ Medio ☐ Bajo
Recolección de basuras ☐ Alto ☐ Medio ☐ Bajo	Vías de acceso ☐ Alto ☐ Medio ☐ Bajo
Justicia ☐ Alto ☐ Medio ☐ Bajo	Promoción del desarrollo ☐ Alto ☐ Medio ☐ Bajo

5.2. Califique el desempeño alcanzado por su municipio en los siguientes aspectos del desarrollo local

Empleo ☐ Alto ☐ Medio ☐ Bajo	Erradicación de la pobreza ☐ Alto ☐ Medio ☐ Bajo
Infraestructura ☐ Alto ☐ Medio ☐ Bajo	Orden público ☐ Alto ☐ Medio ☐ Bajo

Estructura administrativa
___Alto ___Medio ___Bajo

Medio ambiente
___Alto ___Medio ___Bajo

5.3. Para las áreas en las cuales el desempeño señalado es bajo, indique el grado de influencia que pueden ejercer los siguientes factores explicativos.

a. Tamaño (escala) el municipio
___Alta ___Medio ___Baja ___Nula

b. Ruralidad
___Alta ___Medio ___Baja ___Nula

c. Recursos públicos insuficientes
___Alta ___Medio ___Baja ___Nula

d. Inadecuados porcentajes obligatorios de las transferencias
___Alta ___Medio ___Baja ___Nula

e. Falta de personal público calificado
___Alta ___Medio ___Baja ___Nula

f. Falta de planeación
___Alta ___Medio ___Baja ___Nula

g. Inadecuada estructura administrativa del municipio
___Alta ___Medio ___Baja ___Nula

h. Falta de recursos físicos
___Alta ___Medio ___Baja ___Nula

i. Falta de apoyo de la Nación
___Alta ___Medio ___Baja ___Nula

j. Falta de apoyo del Departamento
___Alta ___Medio ___Baja ___Nula

k. Complejidad de la normatividad
___Alta ___Medio ___Baja ___Nula

l. Variación de la normatividad
___Alta ___Medio ___Baja ___Nula

m. Bajo desarrollo económico local
___Alta ___Medio ___Baja ___Nula

n. Escasa participación del sector privado
___Alta ___Medio ___Baja ___Nula

5.4. La Ley 715 de diciembre del año 2001 estableció las competencias asignadas a los municipios: Servicios públicos, Vivienda, Sector agropecuario, Transporte, Medio ambiente, Centros de reclusión, Deporte y recreación, Cultura, Prevención y atención de desastres, Promoción del desarrollo, Atención a grupos vulnerables, Equipamiento municipal, Desarrollo comunitario, Fortalecimiento institucional, Justicia, Restaurantes escolares y Empleo.

Marque afirmativa o negativamente según su opinión

___Si ___No La asignación de esas competencias resulta benéfica para la autonomía local del municipio

___Si ___No Hay recursos insuficientes para asumir la ejecución de tales competencias

6. POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

6.1. ¿Ejecuta su gobierno local políticas de desarrollo local en asocio con el sector privado o empresarial?

___No ___Si

¿Cuáles?

6.2. En caso de enfrentar algún grado de dificultad en la adopción de programas de desarrollo local, indique cuáles de los siguientes factores pueden resultar una explicación importante.

___Bajo potencial productivo en el municipio
___Baja convocatoria de la administración municipal
___Falta de recursos humanos para la gestión de las políticas de desarrollo
___Bajo desarrollo empresarial
___Bajo interés del sector privado
___Escasos vínculos con el sector empresarial

- ☐ Baja participación de la comunidad
- ☐ Falta de interés del gobierno municipal
- ☐ Ausencia de una fuerza política que impulse esas políticas
- ☐ Falta de continuidad de las políticas
- ☐ Los recursos por transferencias resultan insuficientes
- ☐ Insuficiencia de recursos propios
- ☐ Insuficiente coordinación con los demás niveles de gobierno
- ☐ Falta de apoyo del Departamento
- ☐ Falta de apoyo de la Nación
- ☐ Falta de una dependencia de asistencia agropecuaria
- ☐ La normatividad impide el desarrollo de otros sectores diferentes a los servicios sociales

7. FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

7.1. Si considera que los recursos públicos en su municipio son insuficientes, señale para cada factor sugerido a continuación el grado de influencia explicativa.

- | | |
|--|---|
| a- Tamaño del municipio | b- Escasos recursos por transferencias |
| Alta ☐ Media ☐ Baja ☐ Nula ☐ | ☐ Alta ☐ Media ☐ Baja ☐ Nula ☐ |
| c- Escasos recursos propios | d- Bajo esfuerzo fiscal |
| Alta ☐ Media ☐ Baja ☐ Nula ☐ | ☐ Alta ☐ Media ☐ Baja ☐ Nula ☐ |
| e- Escasa base tributaria | f- Exigua base económica |
| Alta ☐ Media ☐ Baja ☐ Nula ☐ | ☐ Alta ☐ Media ☐ Baja ☐ Nula ☐ |
| g- Baja capacidad de endeudamiento | h. Posición desfavorable para el crédito en el sistema financiero |
| Alta ☐ Media ☐ Baja ☐ Nula ☐ | ☐ Alta ☐ Media ☐ Baja ☐ Nula ☐ |
| i- Evasión | j. Inadecuada estructura administrativa |
| Alta ☐ Media ☐ Baja ☐ Nula ☐ | ☐ Alta ☐ Media ☐ Baja ☐ Nula ☐ |
| k. Otro ¿Cuál? | |
| Alta ☐ Media ☐ Baja ☐ Nula ☐ | |

7.2. Señale si las siguientes medidas son adecuadas o inadecuadas para la gestión pública en su municipio.

- a- La Ley establece límites a los gastos de funcionamiento como porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación. Para los municipios entre las categorías 4ª y 6ª tal límite es del 80%.
- ☐ Medida adecuada ☐ Medida inadecuada ☐ Ninguna de las anteriores
- b- Para los municipios de categoría 6ª el valor de los gastos en personerías no podrá superar el valor correspondiente a 150 salarios mínimos legales mensuales.
- ☐ Medida adecuada ☐ Medida inadecuada ☐ Ninguna de las anteriores
- c- La ley establece límites para los pagos de honorarios en los concejos municipales y para la celebración de sesiones ordinarias y extraordinarias. Tales límites son mayores en la medida en que el municipio es de menor categoría.
- ☐ Medida adecuada ☐ Medida inadecuada ☐ Ninguna de las anteriores

8. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

8.1. Señale su opinión con respecto al papel que debe jugar la participación ciudadana en su municipio.

- ☐ Información al gobierno sobre preferencias y necesidades
- ☐ Participación en la toma de decisiones
- ☐ Control ciudadano

8.2. Por favor indique si el municipio cuenta con herramientas para la participación ciudadana. Marque una o más respuestas en caso de que las enunciadas operen en su municipio.

- | | |
|---|--|
| ☐ Encuesta sobre necesidades de la comunidad | ☐ Consulta popular |
| ☐ Sondeos de opinión | ☐ Asambleas públicas o foros |
| ☐ Reunión con líderes cívicos | ☐ Comités municipales |
| ☐ Empresas comunitarias | ☐ Cooperativas ciudadanas |
| ☐ Juntas de Acción Comunal | ☐ Consejos Municipales de Desarrollo |
| ☐ Consejos Municipales de políticas sectoriales | ☐ Veeduría ciudadana |
| ☐ Cabildos abiertos | |
| ☐ Reunión de la administración municipal con organizaciones ciudadanas | ☐ Seguimiento entre gobierno local y comunidad de proyectos |
| ☐ Planes sectoriales elaborados con participación ciudadana | ☐ Plan de inversión anual elaborado con la ciudadanía |
| ☐ Proyectos de desarrollo local concertados con el sector privado | |
| ☐ Otros | |
| ☐ ¿Cuáles? | |

8.3. Según su opinión, ¿En qué nivel se encuentra el grado de participación ciudadana en su municipio?

- ☐ Nivel alto ☐ Nivel medio ☐ Nivel bajo

8.4. Si su municipio presenta un alto nivel de participación ciudadana, marque una o más de las respuestas según constituyan un factor explicativo importante.

- | | |
|---|--|
| ☐ a- Tamaño del municipio | ☐ b- Alto nivel de gasto público |
| ☐ c- Presencia de líderes cívicos | ☐ d- Alto nivel de organización comunitaria |
| ☐ e- Alta convocatoria del gobierno | ☐ f- Alta autonomía municipal |
| ☐ g- Presencia de canales para tramitar demandas | ☐ h- Otro ¿Cuál? |

8.5. Si su municipio presenta un nivel bajo o medio de participación ciudadana, por favor marque una o más de las respuestas según constituyan un factor explicativo importante.

- | | |
|---|--|
| ☐ a- Ruralidad | ☐ b- Baja presencia del Estado |
| ☐ c- Bajos niveles de gasto público | ☐ d- Planta de funcionarios inadecuada |
| ☐ e- Baja autonomía local | ☐ f- Clientelismo |
| ☐ g- Escasa transferencia de recursos | ☐ h- Pequeño tamaño del municipio |
| ☐ i- Alto desarrollo de la democracia representativa | ☐ j- Ausencia de canales para tramitar demandas |
| ☐ k- Otro ¿Cuál? | |

9. RELACIONES DEL MUNICIPIO CON OTROS NIVELES DE GOBIERNO

9.1. En su concepto, ¿qué calificación le otorga al desempeño del Departamento y la Nación en sus funciones relacionadas con el municipio?

Departamento:

Planificar y orientar las políticas de desarrollo

☐ Alto ☐ Medio ☐ Bajo

Promover la armonización de las actividades de los Municipios entre sí, con el Departamento y la Nación.

☐ Alto ☐ Medio ☐ Bajo

Asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios.

☐ Alto ☐ Medio ☐ Bajo

Realizar el seguimiento y la evaluación de la acción de los municipios

☐ Alto ☐ Medio ☐ Bajo

Nación:

Asesorar y prestar asistencia técnica a las entidades territoriales

☐ Alto ☐ Medio ☐ Bajo

9.2. Si el municipio mantiene escasas relaciones con los niveles superiores de gobierno, señale cuál o cuáles de los siguientes factores pueden ejercer una influencia importante.

☐ a. Baja capacidad de convocatoria

☐ b. Escasas vías de acceso

☐ c. Baja dotación de infraestructura física

☐ d. Otro ¿Cuál?

MUNICIPIO _____

NOMBRE DEL ALCALDE _____

NOMBRE DE LA PERSONA QUE CONTESTÓ LA ENCUESTA

DIRECCIÓN _____

TELÉFONO _____

FAX _____

FECHA _____

Referencias bibliográficas

- Álvarez, Maria Eugenia, Diana Castillo y Rodrigo Villar (1998), “Organización y participación de la sociedad civil”, Municipios y Regiones de Colombia, Fundación Social, Federación Colombiana de Municipios y Consejo Nacional de Planeación, Bogotá-
- Comisión para la racionalización del gasto público (1997), El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad, Tema III: Descentralización, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá.
- Cortés, Carlos Alberto (1996), Régimen jurídico de la administración municipal, Legis, s.l.
- Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial (2002), Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década, Departamento Nacional de Planeación, PNUD, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, GTZ y Fonade, Tomo III, Análisis y resultados regionales, Bogotá.
- Forero, Clemente, et.al, (1997), Descentralización y participación ciudadana, Universidad Nacional de Colombia y Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- Foro Nacional por Colombia (2002), “Evaluación de la descentralización en el Suroccidente colombiano 1988-1999, Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década, Departamento Nacional de Planeación, PNUD, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, GTZ y Fonade, Tomo III, Análisis y resultados regionales, Bogotá.
- Hernández, Augusto (2001), Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia, Temas de Derecho Público, Universidad Externado de Colombia, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, Bogotá.
- Hincapié, Ana Lucía y Saúl Mesa (2002), “Indicadores de desempeño y hechos estilizados. Análisis comparativo para una muestra de municipios antioqueños y chocoanos”, Corporación para la Investigación y Docencia Económica CIDE, Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década, Departamento Nacional de Planeación, PNUD, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, GTZ y Fonade, Tomo III, Análisis y resultados regionales, Bogotá.
- Jiménez Penagos, Claudia Guisella (2001), Evolución de la división departamental en Colombia, Universidad Nacional de Colombia, Maestría en Ciencias Económicas, Bogotá.
- Jimenez W. y Galindo, J. L. (1995), “El tamaño de los municipios y su relación con el desarrollo local”, Planeación & Desarrollo, DNP, Vol. XXVII, No. 3.
- Kalmanovitz, Salomón (1995), Economía y Nación. Una breve historia de Colombia, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- Kure, I. (1995), “Descentralización: retos para su consolidación”, Planeación & Desarrollo, DNP, Vol. XXVI, No. 2.
- Maldonado, Alberto (2002), “Avances y resultados de la descentralización política en Colombia”, (2002), Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década, Departamento Nacional de Planeación, PNUD, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, GTZ y Fonade, Tomo II, Análisis y resultados sectoriales, Bogotá.
- Maldonado, Alberto y Moreno, Carlos (1995), “Transferencias y esfuerzo fiscal municipal”, Revista Nómadas, No. 3, Septiembre.
- Ministerio de Hacienda (2000), Nuevos rumbos para la descentralización, Bogotá.
- Misión Social (1998), “Evolución de la sociedad colombiana y construcción del desarrollo humano”, Informe de Desarrollo Humano, Departamento Nacional de Planeación – PNUD, Bogotá.
- Musgrave, Richard (1959), The Theory of Public Finance, McGraw-Hill.
- Oates, Wallace (1972), Federalismo Fiscal, Harcourt Brace Jovanovich, New York, Caps. 2 y 3.
- Observatorio del Caribe Colombiano (2002), “Evaluación de la descentralización en 30 municipios de la Costa Caribe: principales resultados y recomendaciones, Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década, Departamento Nacional de Planeación, PNUD, Agencia

- Colombiana de Cooperación Internacional, GTZ y Fonade, Tomo III, Análisis y resultados regionales, Bogotá.
- Olson, Mancur (1969), "The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government", American Economic Review Proceedings, Vol. 49, Mayo.
- Olson, Mancur (1969), "Toward a More General Theory of Governmental Structure", American Economic Review, Vol. 76, No. 2, Mayo.
- Ospina, Pedro y Gutiérrez, Catalina (1996), Desempeño financiero de las entidades municipales 1993-1995, Coyuntura Económica, Fedesarrollo, Marzo.
- Pachón, Carlos, (2001), Administración Municipal. Legislación Básica Comentada, Ediciones Doctrina y Ley Ltda, Bogotá.
- Pérez, Edelmira y Maria Adelaida Farah (1999), Descentralización, municipio y desarrollo rural: retos para la participación ciudadana, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Primera edición, Bogotá.
- Reyes, Alejandro, (1998) "Regionalización de los conflictos agrarios y la violencia política en Colombia", Municipios y Regiones de Colombia, Fundación Social, Federación Colombiana de Municipios y Consejo Nacional de Planeación, Bogotá.
- Rodríguez J. A. y Steiner R. (2000), "Bogotá y la tributación local: Evaluación y opciones de reforma", Bases financieras para el desarrollo sostenible, Fainboim I., et. al. (eds.), Misión Instituciones Capitales, Bogotá.
- Sánchez, Fabio y Jairo Núñez (2001), "Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales. ¿Quién se benefició del Gasto Público en los noventa?", Coyuntura Social, Fedesarrollo, mayo, Bogotá.
- Sandoval, Luis Yesid y Walfa C. Téllez (1998), "La presencia territorial y la capacidad financiera, institucional y de gestión del Estado", Municipios y Regiones de Colombia, Fundación Social, Federación Colombiana de Municipios y Consejo Nacional de Planeación, Bogotá.
- Sarmiento, Alfredo y Clara Ramírez, (1998) "Tipología municipal con base en las condiciones de vida", Municipios y Regiones de Colombia, Fundación Social, Federación Colombiana de Municipios y Consejo Nacional de Planeación, Bogotá.
- Tiebout Charles (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", Journal of Political Economy, No. 64, Octubre.
- Young, Dennis (1976), "Consolidation and Diversity: Choices in the Structure of Urban Governance", American Economic Review, Vol. 66, No. 2.
- Zambrano Pantoja, Fabio, (1998), "Grandes regiones de Colombia", Nueva Historia de Colombia, Vol. VIII, Cap. 11, pp. 205-228.
- Zambrano Pantoja, Fabio (1997), "Valoración y diagnóstico del territorio", Análisis Regional y Empleo, CID, Universidad Nacional y Ministerios de Trabajo, Bogotá.

APÉNDICE 1: CARACTERIZACIÓN DE LA MUESTRA

	FIRAVITOBA	CHIPAQUE	GACHANCIPÁ	UNE	GÜEPSA
Departamento de pertenencia	Boyacá	Cundinamarca	Cundinamarca	Cundinamarca	Santander
Fundación	1634	1564	1623	1692	1740
Población total (censo 1993)	6197 hab.	7701 hab.	5506 hab.	6207 hab.	4559 hab.
Población en cabecera	1898 hab. (30.6%)	1866 hab. (24.2%)	2264 hab. (41.1%)	2480 hab. (40%)	1785 hab. (39%)
Población rural	4299 hab. (69.4%)	5835 hab. (75.8%)	3242 hab. (58.9%)	3727 hab. (60%)	2774 hab. (61%)
Proyección población 2002 (Dane)	6646 hab	9473 hab.	6890 hab.	7400 hab.	5980 hab
Categoría	6ª	6ª	6ª	6ª	6ª
Area municipal	108 Km ²	130 Km ²	44 Km ²	213 Km ²	27 Km ²
Municipios vecinos	Sogamoso, Tibasosa, Iza, Pesca, Tuta y Paipa.	Bogotá, Ubaque, Cáqueza y Une	Nemocón, Suesca, Sesquilé, Guatavita, Tocancipá y Zipaquirá	Chipaqué, Cáqueza, Fosca, Gutiérrez y Bogotá	Chipatá, Paz, San Benito, Barbosa y Vélez
Círculo Judicial	Sogamoso.	Cáqueza	Chocontá	Cáqueza	Vélez
Altura sobre el nivel de mar	2.550 m.	2.420 m.	2.660 m	2420 m.	1550 m.
Temperatura media	15°C	16°C	14°C	12.9°C	20°C
Piso Térmico	Frio	Templado, frío y páramo	Frio	Frio y páramo	Templado
Territorio físico	Ligeramente ondulado	Montañoso, valles y plano	Plano / Sabana de Bogotá	Montañoso	Ondulado
Distancia de la capital del Depto	77 Km.	27 Km.	46 Km.	43 Km.	208 Km.
Distancia de Bogotá (por carretera central)	197 Km	27 Km.	46 Km.	43 Km.	206 Km.
No. de predios registrados (1995)	668 urbanos y 6610 rurales	635 urbanos y 5485 rurales	655 urbanos y 1551 rurales	1167 urbanos y 2791 rurales	409 predios urbajos y 854 rurales
Principales actividades económicas	Agricultura, ganadería, minería, comercio y artesanías	Agricultura, ganadería y comercio	Agricultura, ganadería y comercio	Agricultura, ganadería y comercio	Agricultura, ganadería (vacuna) y comercio
Principales cultivos (en orden de importancia)	Cebada, papa. Trigo, maíz y frijol	Papa, maíz y frijol	Papa, maíz, trigo y cebada	Papa, frijol, trigo y cebada.	Café, guayaba y hortalizas
Producción minera	Caliza y mármol	Caliza y mármol			
Comercio	Agropecuario, artesanal y minero	Agropecuario y minero	Agropecuario	Agropecuario	
Establecimientos registrados		1 industrial y 7 comerciales	5 industriales y 7 comerciales		4 establecimientos comerciales
Tasa de desempleo (%)	2.3	0.3	1.3	0.9	3.6
% de hogares con NBI (1993)	27.07	38.65	22.93	31.52	40.10
% de personas con NBI (1993)	33.95	46.67	29.01	37.17	47.88
% hogares NBI de vivienda con características inadecuadas	4.4	7.3	2.3	3.7	14.8
% hogares NBI de vivienda con carencia de servicios públicos	6.3	22.8	3.0	14.4	12.3
% hogares NBI de vivienda con hacinamiento crítico	8.0	16.8	13.2	13.3	8.8
Índice de calidad de vida (1993)	57.5	59.9	71.7	63.1	57.4
Gasto público total per cápita 1997 (\$1994)	56981	93966	154647	113915	92586
Gasto público social per cápita 1997 (\$1994)	28767	39514	87037	68610	47651

APENDICE 2: TABULACIÓN DE LAS RESPUESTAS OBTENIDAS

Municipios	2.3. Número de funcionarios públicos
Firavitoba	20
Chipaue	40
Gachacinpá	50
Une	34
Gúepsa	22

Municipios	2.5. Número de miembros del gabinete municipal
Firavitoba	3*
Chipaue	4
Gachacinpá	10
Une	5
Gúepsa	5
* No hay secretarios	

Municipios	2.7. Número de profesionales en administración municipal
Firavitoba	4
Chipaue	5
Gachacinpá	30
Une	25
Gúepsa	4

