

HACIA UN NUEVO MODELO DEL MUNICIPIO COLOMBIANO

RESEÑA DE PROCEDIMIENTO, DESCENTRALIZACIÓN Y FINANZAS MUNICIPALES

El Municipio se presenta como la célula básica de la organización político administrativa del Estado y primera institución estatal, frente a la cual la sociedad interactúa y evoluciona, facultada para decidir y gobernar sus propios intereses.

La dimensión de sus funciones se vislumbra a través de las nociones de servicio público, desarrollo socioeconómico y territorial, participación comunitaria, mejoramiento de la calidad de vida, solución de necesidades insatisfechas, gestión de recursos y eficiencia administrativa. La ejecución de sus competencias está orientada por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, las cuales se han establecido en forma parcial y dispersa en la legislación municipal. Además, la Constitución Política reconoció un conjunto de derechos para ejercer la pretendida autonomía que la legislación y la jurisprudencia aún no han desarrollado.

La administración municipal está sujeta a la fuerza vinculante de sus principios. La ley 136/94 señala como postulados fundamentales: eficacia,

eficiencia, publicidad y transparencia, moralidad, responsabilidad e imparcialidad que orienta la acción de la administración al servicio de los intereses de la comunidad.

Las notables diferencias en cuanto al número de habitantes y recursos fiscales, fueron tomadas para establecer una serie de categorías entre municipios, de acuerdo con la necesidad de conferirles distintos tratamientos legales que posibiliten el cumplimiento de sus competencias acorde con sus recursos.

La municipalidad se ubica en medio de dos vectores decisorios: a) las políticas de los niveles superiores y b) las exigencias ciudadanas de índole socioeconómica. Ambos movimientos de naturaleza vinculante deben guardar armonía, tarea que debe asumir el nuevo modelo de organización local que responda a los adelantos conferidos por la reciente normatividad.

La dinámica municipal sugiere que sea estudiada a través de cada etapa perteneciente al procedimiento político administrativo que regula la actividad del ente local. Dicho panorama se esboza bajo tres aspectos fundamentales:

I. Un procedimiento administrativo, a través del cual la administración municipal logra la concreción de sus fines.

II. Descentralización. Se refiere a las relaciones de la entidad municipal

con los niveles decisorios de instituciones superiores e inferiores.

III. Finanzas. Involucra el estudio de su patrimonio con especialidad en sus ingresos y el manejo del gasto y la deuda municipal.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

- Ø **Planeación.** Constituye una herramienta con la que cuenta la administración municipal para la proyección en el manejo y distribución de sus recursos; a través de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial en el que se integran todos los sectores y grupos del conglomerado.
- Ø **Organización.** La administración municipal se desenvuelve a través de su estructura orgánica y funcional. Esencialmente el municipio está gobernado por un órgano unipersonal y una corporación administrativa a cargo de los intereses del municipio. El conjunto de funciones y competencias de cada entidad está interrelacionada de tal forma que cualquier enfrentamiento institucional altera la buena marcha del municipio.
- Ø **Dirección.** A partir de los conceptos: *gestión gobernabilidad y administración* se busca que el municipio intervenga en la vida socioeconómica de los administrados, canalice y distribuya

los recursos con la finalidad de afectar o promover ciertos sectores y garantizar el acceso a las condiciones del mercado, el pleno empleo de los recursos y elevar el nivel de vida, entre otros aspectos provenientes de la aplicación conjunta del neoliberalismo e intervencionismo de Estado propios de la política económica nacional.

- Ø **Ejecución.** Comprende la forma como la administración lleva a cabo sus actividades a través de la descentralización y la delegación. Además busca corregir los fenómenos que dificultan su aplicación.
- Ø **Control.** Cada uno de los órganos que conforma la administración está sujeto a la vigilancia y el control de sus actividades, al cumplimiento de las políticas emanadas del nivel decisorio, la evaluación de la capacidad e idoneidad del personal, la identificación de errores, deficiencias y núcleos donde se sustraigan o malversen los recursos.

DESCENTRALIZACIÓN

Es una forma de organización del Estado. De acuerdo con el artículo 1º. constitucional, se reconoció la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales, instituciones pertenecientes a la división general del territorio nacional.

Su objeto primordial es la transferencia de competencias a las entidades públicas que hace eficiente el cumplimiento de las finalidades que el Estado tiene a su cargo ante la imposibilidad práctica de la

concentración de todas las funciones en el nivel central. Bajo esta premisa, el proceso descentralizador puede verificarse a partir de tres aspectos:

1. Hacer más eficiente la actividad de la administración. Los entes de la periferia debido a la cercanía con sus administrados, pueden obtener mayor información acerca de las preferencias ciudadanas, las cuales pueden ser satisfechas con mayor beneficio para la administración mediante el traslado de competencias específicas a los particulares para que provean bienes y servicios públicos.
2. La crisis del sector nacional, la problemática derivada del déficit fiscal, la destinación de recursos en sus prioridades políticas y la limitada participación ciudadana en la distribución de bienes y servicios públicos, obligó a la nación a conferir

mayor autonomía administrativa y fiscal a las entidades territoriales; sin embargo las transferencias necesarias para la financiación de tal autonomía se ven afectadas por la pretensión del gobierno central de proteger su capital a través de la austeridad fiscal.

3. Sin embargo la descentralización confiere mayor poder político a las comunidades seccionales y locales, ello implica la instauración de mayores mecanismos democráticos de naturaleza participativa. La intervención ciudadana se ha extendido hacia procesos decisorios de orden económico, fiscal y político a tal punto que las autoridades del sector subnacional y especialmente los alcaldes se ven en la necesidad de expedir "normas - contratos" con los sectores más predominantes en la colectividad.

FINANZAS MUNICIPALES

El proceso descentralizador ha logrado en cierta medida, fortalecer las finanzas municipales bajo el principio "no descentralización de competencias sin asignación de recursos". A medida que la nación pierde la captación de ciertos ingresos, los departamentos y municipios lograrán desarrollar una autonomía financiera estable. Sin embargo, este principio no se ha llevado a la práctica debido a la diferencia entre la capacidad y eficiencia fiscal entre Municipios y la obligación de cumplir las mismas competencias, principal causa de la desigualdad en el gasto y decrecimiento en la cobertura de servicios.

Con la llegada de la Constitución de 1991, las finanzas municipales se modernizaron pero conservaron sus dos principales fuentes de recursos: Las TRANSFERENCIAS que hacen parte de los ingresos corrientes que la nación cede a las entidades territoriales mediante las asignaciones establecidas en la Constitución, (Situado Fiscal y participaciones); de carácter específico y subsidiarios que debían incrementarse a lo largo de la última década de los noventa. Este principio constitucional es desarrollado con la promulgación de la Ley 60 de 1993 que organiza los recursos provenientes del situado fiscal y las participaciones en

determinadas áreas cuyo cubrimiento es de carácter riguroso.

La otra fuente está constituida por los RECURSOS PROPIOS cuya precaria organización tributaria municipal y departamental, hace que dependan en un gran porcentaje de las transferencias. Junto a estos ingresos, se otorga a los particulares la administración de ciertos servicios públicos, y la construcción de obras e infraestructura, cuyos costos deberían ser financiados directamente por los administrados.

Sin embargo a medida que crecían las participaciones, decrecía la captación de los recursos propios. Junto a esta situación el nivel de endeudamiento de las entidades territoriales, al igual que los gastos de funcionamiento ascendían sin ningún control por parte del legislador o de los operadores del gasto. En respuesta a lo anterior, se implanta la austeridad fiscal como principal política para conjurar la crisis fiscal de las entidades territoriales, (Ley 358 de 1997, Ley 549 de 1999, Ley 550 de 1999, entre otras). Especialmente la Ley 617 de 2000, estableció que *“los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, el pasivo prestacional y pensional y financiar, al menos parcialmente, la*

inversión pública autónoma de las mismas”.

Con el acto legislativo número 12 de 2001, se pretende modificar el régimen de las transferencias a través del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales para atender esencialmente los servicios en salud y educación, cuyos recursos ya no dependerán de los ingresos corrientes sino de la inflación más un porcentaje de incremento real. Así el gobierno garantiza a los Departamentos, Distritos y Municipios un crecimiento estable y real de los recursos transferidos evitando que dependan de los ingresos corrientes. Además con la reforma de la Ley 60 de 1993 se pretende ampliar la cobertura en salud y educación. Particularmente en este último sector, el gobierno nacional asumirá el pago de salarios y prestaciones de los docentes. Sin embargo, las Entidades Territoriales dejarían de recibir el 46.5% de los ingresos que representan las transferencias en la actualidad. Esto significa una pérdida de 9.5 billones de pesos para el sector descentralizado y la flexibilización del presupuesto nacional con el fin de proteger su capital y los intereses de las organizaciones financieras mundiales. Los nuevos criterios para distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones son: a) población atendida y por atender en educación y salud, b) pobreza relativa y c) eficiencia.

CONCLUSIÓN

A raíz del desarrollo legislativo de las instituciones locales el Municipio ha tomado un papel importante en la iniciativa y ejecución de las políticas nacionales y ha conseguido ser el promotor del desarrollo local, como una de las finalidades que la carta

fundamental le ha encomendado; aún cuando falta mucho para lograr el progreso de cada una de las 1075 comunidades que dirigen estas administraciones locales y ajustarlas a los nuevos movimientos supranacionales.

BIBLIOGRAFÍA

BANCO DE LA REPÚBLICA. Finanzas Públicas Regionales de Colombia. 1980 - 1987, Edición 1990.

CORTÉS PRIETO, Edgar. "Organización y Gestión Municipal" Ed. Doctrina y Ley Ltda. Santafé de Bogotá, 1971.

COVO, Adelina. "Manual del Buen Alcalde" Ediciones Tercer Mundo. 1 Ed. Bogotá, 2000.

DOMÍNGUEZ GIRALDO, Gerardo. Gerencia Municipal e indicaciones de Gestión Ed. Dike. Bogotá, 2000.

DURÁN RESTREPO; Carlos. Administración Financiera Mundial, Durán Editores. Bogotá, 2000

PEDRO JULIO GONZÁLEZ ALBA